

Handläggare, direkttelefon
Björn Albinson, 054-13 52 98
E-post
bjorn.albinson@srv.se
Projektbeteckning

Förslag till allmänna råd om brandskydd i hotell, pensionat mm

Sammanfattning

Räddningsverket avser att ge ut allmänna råd om brandskydd i hotell, pensionat mm. Denna konsekvensutredning innehåller bakgrund, riskfaktorer och problem samt ger motiv varför allmänna råd och inget annat alternativ väljs.

Råden riktas till dem som driver hotell, pensionat, vandrarhem och liknande verksamhet och blir användbara i kommunernas tillsyn av brandskyddet. De allmänna råden berör många småföretagare och kan även användas som en checklista och underlätta egenkontroll av brandskyddet.

De allmänna råden prioriterar riskerna för sovande gäster. Reglerna behöver skydda gäster som kan drabbas av andra gästers ovarsamhet ty gäster orsakar bränder och tycks vara oförsiktiga i denna offentliga miljö än hemma.

Sedan 2001 finns allmänna råd som anger att alla bör bedriva ett systematiskt brandskyddsarbete. De nya allmänna råden preciserar innebörden för denna bransch.

Vid utredningar efter stora bränder finner man normalt att det berodde på en hel rad av brister. Därför behöver också alla delar av brandskyddet fungera.

Bakgrund

Hotell, pensionat och liknande anläggningar är bland de mest riskabla platserna vid en brand eftersom man tillbringar nätter i en okänd miljö. Brandspredningen kan vara snabb och utrymning behöver ibland ske omedelbart och helst vara klar innan räddningstjänsten anländer.

Säkerheten påverkas främst av hotellets ledning och hur man har organiserat sina rutiner för att förebygga bränder och hantera de som kan uppstå. Innehavarnas ansvar för säkerheten har sedan lång tid betonats i lagarna och stränga brandskyddsregler har funnits sedan 1917. Det tycks ändå vara en del som inte bryr sig om reglerna och har bemanning med utbildad personal.

I undersökningsrapporten efter branden i Hotel Borgholm föreslog Statens Haverikommission (SHK) att Räddningsverket borde ge ut allmänna råd kring minimistandard för brandskydd på hotell. Erfarenheter från ett antal andra bränder och frågor i samband med överklagningsärenden och från tillsynsför rättare har också visat att det finns behov av att Räddningsverket klarlägger vad som är skälig nivå på brandskyddet enligt lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778).

Räddningsverkets kartläggning av brandskyddet i 117 hotell, pensionat och vandrarhem, genomförd under september 2007, visar att det finns brister i sådan omfattning att ett allmänt råd bedöms vara det bästa sättet att förtydliga kraven. Förbättringar av brandskyddet behövs främst kring organisatoriska frågorna, larmsystem, utbildning, egenkontroll och systematiskt arbete med brandskyddet. Kartläggningen visar också att de flesta bristerna kan åtgärdas enkelt och utan stora kostnader.

En följd av de allmänna råden blir att ett större antal hotell/pensionat behöver investera i bättre system för utrymningslarm och tidigt upptäckt av brand. Även en del annat behöver förbättras. Man kan arbeta med olika åtgärder som tillsammans ger tillräckligt bra brandskydd. Sprinkler kan t ex vara ett alternativ som kan kompensera långa avstånd i utrymningsvägar eller andra byggnadstekniska brister.

1. Syftet med reglerna

De allmänna råden syftar till att öka brandskyddet och precisera vad som är en lägsta acceptabel nivå. Ett skäligt brandskydd omfattar en bra organisation med rutiner, god utbildning, egenkontroll, anpassat byggnadstekniskt brandskydd, tidigt larm och fungerande brandredskap. Alla gäster ska känna förtroende för brandskyddet i svenska hotell.

Om inget görs kommer många brister att finnas kvar dessutom kommer också variationer i tillsynen att bestå i oförändrad omfattning.

2. Rapporterade problem

Problemen med brandskydd i hotell blev särskilt uppmärksammade i samband med branden på Hotell Borgholm 2004 och i Haverikommissionens rapport¹ efter denna brand rekommenderas Statens räddningsverk att;

- vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att den minimistandard som ska gälla för brandskyddet i olika avseenden i hotell och liknande anläggningar upprätthålls;
- och därvid särskilt uppmärksamma behovet av att utrymningslarm i befintliga hotell och liknande anläggningar ger ett tidigt larm vid brand och att utrymningslarm uppfyller tillräckliga krav på utformning och överföring av larm- och felsignal.
- samt att tillräckliga utrymningsvägar ger möjlighet till säker utrymning vid brand i befintliga hotell och liknande anläggningar.
- verka för att den lokala tillsynsorganisationen skapar system för kvalitetskontroll av den egna tillsynsverksamheten så att det säkerställs att brister i brandskyddet dels upptäcks, dels också blir åtgärdade
- verka för att hotellbranschens organisationer medverkar till att ta fram system för kvalitetssäkring av brandskydd i befintliga hotell.

Svårigheterna att bedöma skälig nivå på brandskyddet har också uppmärksamats när Räddningsverket besvarat ett antal ärenden där krav i samband med brandsyn eller tillsyn har överklagats. Flera ärenden har handlat om utrymningslarm och brandlarm. De svar som Räddningsverket gett och utfallen vid prövning arbetas nu in de allmänna råden och innebär bland annat ett ökat behov av larmanläggningar. Dessutom har ärenden berört rumsdörrens täthet och brandklass, dörrstängare, ytskikt i utrymningsvägar och bristande brand- och rökavskiljningar.

3. Kända riskfaktorer

Riskerna är olika på dag och natt. Tillbud är farligast på natten då gäster sover och personalstyrkan är minimal eller helt saknas. På dagtid är riskerna störst för personalen men tillbud upptäcks då snabbare än på natten och fler kan ingripa direkt.

Statistiken och Räddningsverkets kartläggning visar de brister som redovisades efter branden i Hotell Borgholm finns på flera anläggningar.

Vid flera tillfällen har bränder uppstått i lokaler som är sammanbyggda eller ingår som del av en hotellbyggnad men som inte omfattas av krav på utrymningslarm. Detta uppmärksammas i de allmänna råden.

¹ Statens Haverikommissionens rapport RO 2006:03. Brand i Hotell Borgholm, Borgholm, Öland H-län den 9 april 2004

Kartläggning av brandskyddet²

Under augusti och september 2007 kartlades brandskyddet i 117 verksamheter (82 hotell, 10 pensionat och 25 vandrarhem). Den genomfördes med hjälp av tolv räddningstjänster spridda över hela landet. Frågorna utformades i samråd med Sveriges Hotell och Restaurangföretagare (SHR) och Svenska Brandskyddsföreningen (SBF). Som stöd till Räddningsverket anlätades Nerikes brandkår med Ulf Smedberg som projektledare. Rapporten offentliggjordes den 24.10 2007 och finns på Räddningsverkets hemsida www.raddningsverket.se. Se under brandförebyggande.

Ur sammanfattningen;

Utgångsfrågan var ”Har svenska hotell, vandrarhem och pensionat tillräckligt bra brandskydd?”. Svaret blev ”nej”. I undersökningen är det endast tio verksamheter som inte har någon anmärkning.

Överlag fanns brister inom samtliga kontrollerade områden. Flest brister var det inom området larm. Frågorna gällde i vilken omfattning hotellen är utrustade med larm, inte om larmet fungerar tillfredställande. 68 av 117 verksamheter har rökdetektorer inne på gästrummet. Förutom de som har rökdetektor så är ytterligare 29 verksamheter utrustade med brandvarnare inne på gästrummen. Det som drar ner totalbilden är skötseln av larmanläggningen. 20 anläggningar saknade system för tidig indikering av brand i gästrummen.

Inom det organisatoriska brandskyddet var det mycket att förbättra framför allt inom de mindre verksamheterna. Det kan vara så att dessa behöver mer vägledning för att få till stånd ett acceptabelt systematiskt brandskyddsarbete.

Brister som påverkar utrymningsvägarna fanns inom 40 % av verksamheterna. Bristerna är av skiftande karaktär och i vissa fall enkla att åtgärda. Vid verksamheter med färre än 80 platser hittades brister i anslutning till utrymningsvägar i 50 % av fallen. Motsvarande siffra för hotell med fler än 80 bäddar var 29 %.

Brandredskapen är det enda inom denna undersökning som där nästan alla fick ”godkänt” - endast 10 % hade brister kopplat till brandredskapen.

Även det byggnadstekniska brandskyddet kan bli bättre genom små medel. Brister fanns inom nästan hälften av kontrollerade verksamheter.

I rapporten noteras att genom införande av ett väl fungerande systematiskt brandskyddsarbete och vissa byggnadstekniska åtgärder kommer många av de kontrollerade verksamheterna att få ett acceptabelt brandskydd.

² Brandsäkerhet i hotell, på pensionat och på vandrarhem. Dnr SRV 173-6210/07

Insatsstatistiken visar

Efter varje insats som kommunens räddningstjänst gör så skriver räddningsledaren en rapport. De samlas årligen i en av Räddningsverkets databaser där man kan söka uppgifter ur alla sådana rapporter. Hotell/pensionat finns angivna som en typ av objekt. Restaurang/danslokal är en annan typ av objekt. Uppgifterna i denna utredning är tagna från de bränder som angivits som hotell/pensionat och där förekommer bränder som börjat i restauranger.

Under perioden 2002- 2006 inträffade 445 utryckning till bränder vilket innebär 80-90 per år utan någon trend på ökning eller minskning. Det vanligaste startutrymmet är kök (20 %), sovrum (13 %), samlingslokal (8 %), trapphus/korridor (6 %). Under dessa fem år har två personer omkommit och 26 skadats.

Spis är det vanligaste startföremålet. I övrigt är det en jämn fördelning på många olika startföremål. Den vanligaste brandorsaken är värmeöverföring (10 % vilket kan vara övertäckta lampor, värme från bastuaggregat, föremål som placerats på spisplattor), levande ljus (8 %), anlagd brand (8 %), glömda spisar (8 %) och rökning (6 %).

Brandens omfattning när räddningstjänsten anlände noteras. I 37 % av fallen var branden släckt eller hade slocknat. Det var endast rökutveckling i 30 %. Brand i startföremålet förekom vid 22 % och vid nio tillfällen hade branden spridit sig till flera rum.

Branden släcktes i startföremålet vid 358 tillfällen vilket motsvarar 80 %. Branden släcktes i startrummet 58 gånger. Den spred sig i byggnaden vid 15 tillfällen innan den var släckt.

Uppgifter noteras om förekomst av automatlarm och brandvarnare men de kan ha misstolkas när rapporterna skrivs. Där syns ändå att förekomsten av larm har ökat under perioden liksom att fler har fungerat och gett larm. Antalet fall där de inte fungerar har också minskat.

Det sker flest utryckningar på lördagar (91) och minst på söndagar (52). De inträffar alla tider på dygnet. Flest larm kommer mellan kl. 19-22 och minst på tidiga morgonen kl. 03-06.

På rapporterna finns korta beskrivningar. En genomläsning ger följande bild:

Gäster orsakar bränder. De fimpar eller tänder eld i papperskorgar, röker i sängen, eldar papper på toaletterna, försöker elda i avstängda öppna spisar, hänger kläder över tända lampor eller glömmer levande ljus på rummet. Relaxavdelning med bastuaggregat inbjuder också till slarv med vedeldning. Gäster ger sig in i utrymmen där de inte har att göra. Det förekommer, främst i allmänna utrymmen och toaletter, att man eldar upp papperskorgar. Missbrukare och drogpåverkade personer slarvar med rödsprit och cigaretter. Men även vanliga gäster är berusade och en rapport nämner en grupp medelålders vindrickande damer som slarvade med levande ljus.

Levande ljus på bord antänder servetter, tidningar och presentpapper. Ljus glöms bort och antänder gardiner och annan inredning. Ljuslyktor spricker och brickor med många värmeljus överhettas och tar eld. Öppna spisar har eldats så hårt att soteld uppstått vid flera tillfällen.

Bränder uppstår på spisar, även i gästrum, när brännbart material står på plattorna. Påslagna spisar glöms. Det brinner i brödrostar, våffeljärn, friturekokare och på stekhällar. Dammsugare, torktumlare, tvättmaskiner fattar eld. Brand i hissmaskinrum förekommer flera gånger.

Rökdetektorer och sprinkler har indikerat brand, larmat, släckt och räddat hotell och gäster vid flera tillfällen. Men brandvarnare hörs inte alltid utanför väl ljudisolerade rum.

Vid flera tillfällen har inte personalen varit förtrogen med sin larmutrustning och därför inte heller förstått att hantera situationen. Räddningstjänsten har inte alltid kunnat utlösa utrymningslarmet. Det tar ibland tid att komma i kontakt med ansvariga och räddningstjänsten har fått ta ansvar för information och stöd.

Dörrar i brandsektionering har varit uppställda och blockerade vilket medfört onödig rök- och brandspridning. Vid några bränder har man upptäckt oroväckande spridning av rök via otäta sektioneringar vilket försvårat rökdykarnas genomsökning av hotellet.

När ombyggnad pågår och hotellet är öppet uppstår särskilda risker när brand- och röksektioneringar tas bort tillfälligt. Akuta tillsynsbesök har genomförts vid sådana tillfällen. Krav har ställts på extra bevakning så länge brandskyddet är satt ur funktion. Vid några tillfällen har självantändning uppstått i samband med golvarbeten där linolja använts.

Regelbundet återkommer berättelser från bränder där allt har fungerat. Personal, gäster och brandmän har lyckats hindra dödsbränder och storskador. Det framgår tydligt i kommentarerna hur viktigt det är att rutiner fungerar men även hur lyckliga eller olyckliga omständigheter påverkat händelseutvecklingen.

Från brandutredningar

En genomgång av drygt 50 brandutredningar, från Räddningsverkets särskilda program, som berört hotell bekräftar den bild som man får från insatsrapporterna. Både gäster och personal glömmar ljus och slarvar med cigaretter och aska. Sektioneringar har brister som gör att rök sprids i allt för stor omfattning och dörrar hålls uppkilade. Bränder startar i angränsande lokaler som kök, restauranger och relaxavdelningar och sprids till gästrumsdelarna. Hantverkare orsakar bränder eller sätter det brandtekniska skyddet ur funktion. Hotell drabbas av anlagda bränder och de startar dramatiskt via brandfarlig vätska eller genom stillsammare antändningar i papperskorgar. Bränder utomhus, i soprum eller liknande, har spridit sig till hotell. Personal saknar ibland anvisningar och utbildning för att hantera larmsystem och bränder. Rökdetektorer och utrymningslarm har räddat gäster.

Andra rapporter

Centralhotellet i Söderhamn brann en februarinatt 2007. Det var uppfört i två plan och inrymt i ett reveterat trähus i två plan. Receptionen var obemannad. Hotellet hade internt larm med rökdetektorer men larmet inkluderade inte bottenvåningen där branden började. Branden startade mitt i natten genom självantändning av linolja i en sopsäck. Då bodde 16 gäster på hotellet. Räddningstjänstens första åtgärda var hjälpa till med utrymningen. Två fick räddas via ett fönster men de andra kom ut via normala utgångar och nödutgångar. Dörrarna mellan våningar var stängda. Man konstaterar att inga marginaler finns för fel eller misstag. Teknik och organisation måste fungera och gästerna agera på rätt sätt

Centralhotellet i Gävle skadades svårt vid en nattlig brand den 17 maj 2005. Det började med att brand anlades i en nattklubb som var sammanbyggd med hotellet. Vid en brand kvällen innan upptäcktes stora brister i brandcellernas täthet vilket gjorde att röken mycket snabbt spreds till hotelldelen. Räddningsledare hade undersökt branden kvällen innan och var därför medveten om denna extra risk. Det var svårigheter vid hanteringen av utrymningslarmet³.

³ Räddningsverkets tidning Sirenen 3/07, Restuaratören 21 april 2006, och samtal med räddningsledaren

Trots att utrymningen initierades tidigt i insatsen, 10 minuter efter inkommet larm, så kom utrymningen att bli ganska kaotisk. De flesta hotellgästerna tog sig ut själva efter att de blivit väckta av polis och väktare. Men ett 20-tal personer fick lite mer traumatiska upplevelser när de fastnade vid rökfyllda innergårdar och korridorer. De fick därifrån hjälpas ut av rökdykare eller via räddningstjänstens stegar från utsidan.

Hela hotellet med 146 gäster samt bostadshuset med 40 lägenheter var utrymt inom loppet av en timme, samtidigt som brandsläckning pågick. Ingen av de inblandade, varken insatspersonal, boende eller hotellgäster fick några bestående personskador, utan dessa begränsades till lättare rökskador hos ca ett 10-tal personer.

Omkomna vid hotellbränder i Sverige

2004 omkom två personer vid brand i Hotell Borgholm

1992 omkom en hotellanställd man (50 år) av rökförgiftning i samband med en brand.

1990 omkom en 54-årig manlig hotellgäst efter brand orsakad i hans rum genom sängrökning

Analys av utrymningssäkerhet vid brand i hotellrum⁴

Analysen avser en brand som startar i ett rum. En slutsats är att dörren till rummet är viktig. Om den hålls stängd uppstår inga farliga förhållanden i korridoren. Ett annat resultat av analysen visar att en tidigt upptäckt förlänger den tid som finns till förfogande för utrymning. Automatisk detektering är nödvändig om personer i rummet ska utrymma säkert. För dessa är direkt larm i rummet nödvändigt.

4 Hur ser reglerna ut idag?

Ett antal lagar och regelverk innehåller regler som har att göra med brandskyddet. Stränga regler har funnits sedan 1917⁵

Bygglagstiftningen⁶ har krav på byggnadstekniskt utförande och regler för utrymningslarm, automatiska brandlarm, nödbelysning mm. Det ska bland annat finnas minst två av varandra oberoende utrymningar och de ska vara utformade som egna brandceller⁷. Hotellrum ska anordnas som egna brandceller och dörr från hotellrum ska vara brandklassad, tät och självstängande. Trappor ska avskiljas från korridorer så att brandgaser och brand inte sprids. Dessa krav har i stort sett varit lika sedan 1960.

⁴ Lunds tekniska högskola. Report 3091. Håkan Frantzich. Fire Safety Risk Analysis of a Hotel

⁵ Kungl stadga 7 juni 1917

⁶ Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggandsverk mm BVF

⁷ Brandcell = utrymme varifrån en brand inte ska spridas inom en viss tid

Boverkets Byggregler BBR 12, 5:372

När regler om automatisk utlösning av utrymningslarm infördes 1993⁸ hade rökutvecklingen från brand i lös inredning genom nya material blivit så snabb att manuella eller värmedetektorstyrda system inte längre var tillräckliga. Boverkets regler gäller nya byggnader och vid ombyggnationer. Många hotell har genomgått ett antal större ombyggnader och anpassats till de nya reglerna. Hotell i enbart markplan och hotell för färre än nio gäster och med färre än fem uthyrningsrum kan ha brandvarnare som alternativ till ett automatiskt aktiverat utrymningslarm. De bör placeras i varje gästrum.⁹

Gällande byggregler innebär att ett minimiskydd rörande brand ska byggas in redan från början. När en byggnad ändras, byggs om eller byggs till ska, beroende på byggnadens ålder m.m. brandskyddsstandarden upprätthållas eller höjas. Normalt gäller, med få undantag, att brandskyddet ska graderas upp till vad som gäller vid nybyggnad. Reglerna är utformade med ett funktionsbaserat perspektiv, vilket innebär att åtgärderna genom anpassning till den befintliga byggnaden ska säkerställa ett gott brandskydd¹⁰

Automatiken för utrymningslarm varierar. Där man har bemannad reception kan larmfördröjning tillämpas vilket innebär att personal har ett par minuter på sig att kontrollera ett utlöst larm innan hela anläggningen utryms. Om det är obemannat nattetid utlöses utrymningslarmet direkt och i hela byggnaden. Ofta är larmet då direkt kopplat till räddningstjänsten som rycker ut vid larm.

SHK anser att överföring av fel- och utlöst brandlarm vid ett utrymningslarm måste säkerställas till en ständigt bemannad plats inom ett hotell eller till en larmcentral varifrån räddningstjänsten kan larmas. Det kan inte anses rimligt att hotellgäster själva ska ta hela ansvaret för en utrymningsituation i samband med brand. Det är enligt SHK: s uppfattning angeläget att det, även i befintliga hotell som byggts enligt äldre bestämmelser, kan ställas tydliga krav på t.ex. ett utrymningslarms tekniska utformning, minigränser för övervakad yta, överföring av fellarm och överföring av larm för indikerad brand.

Boverket har regler som ska underlätta för funktionshindrade att få tillträde till alla lokaler. Utrymningssäkerheten vid brand gäller för alla och därför har man inga särskilda anvisningar inom detta område. Men det finns ändå problem att ge alla funktionshindrade samma säkerhet vid utrymning i samband med brand. De flesta kan lösas genom organisatoriska åtgärder.

⁸ Boverkets Byggregler BBR 1993:57 med gällande ändringar

⁹ Boverkets Byggregler BBR 5:372

¹⁰ Haverikommissionens rapport

Lagen om skydd mot olyckor LSO (2003:778) anger i generella termer hur brandskyddet ska vara utformat. Den enskildes ansvar betonas Där skrivs i 2 kap 2 §.

Ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar skall i skäligen omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olyckshändelse och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

Allmänna råd finns som anger att alla bör bedriva ett systematiskt brandskyddsarbete (SBA). Gällande version har beteckningen SRVFS 2004:3. Kravet gäller både byggnadstekniskt och organisatoriskt brandskydd. När verksamheten omfattar bland annat sovande personer med dålig lokalkännedom tex i hotell behöver SBA dokumenteras skriftligt.

LSO har regler för myndigheternas tillsyn av brandskyddet. Tillsynen omfattar alla risker för brand. Vid tillsyn kan normalt inte byggnadstekniska förbättringar krävas utöver vad som krävts i samband med bygglov. Men särskilda skäl kan föreligga om erfarenheter visar att äldre utförande inte längre är acceptabelt eller tillräckligt.

Ägare och nyttjanderättsinnehavare av hotell och pensionat skall till kommunen lämna en skriftlig redogörelse för sitt brandskydd (föreskrift SRVFS 2003:10). Denna redogörelse är ett underlag för tillsynsmyndigheten att bedöma behovet av tillsyn på plats och för att prioritera mellan olika objekt. Rådets rubriker ger upplysningar om de viktigaste brandskyddsfaktorerna som bedöms vid en tillsyn.

I samband med överklagningsärenden har Räddningsverket påtalat att det är skäligt med automatiska brandlarm med rökdetektorer även i gästrum och att detta bör vara kopplat till utrymningslarm i befintliga hotell. Denna bedömning har accepterats vid behandling av dessa ärenden och är ett exempel på anpassning till en högre risknivå där LSO och dess föregångare har använts för att få fram ett skäligt brandskydd.

Det är av utomordentlig vikt att gästerna i ett hotell eller liknande anläggning får en tidig, entydig och säker varning med uppmaning att sätta sig i säkerhet vid en brand. Allvarliga befintliga brister i ett hotells brandskydd, som kan innebära fara för livet p.g.a. att utrymning inte är möjlig att genomföra, kan inte försvaras med hänvisning till att endast äldre bestämmelser är tillämpliga¹¹

¹¹ Haverikommissionens rapport

Krav på brandvarnare kan även ställas med stöd av LSO och de allmänna råden SRVFS 2007:1 men de accepteras bara i mindre hotell;

”Varje byggnad som är avsedd att användas som stadigvarande eller tillfällig bostad bör vara försedd med tillräckligt antal fast installerade och fungerande brandvarnare eller motsvarande anordningar för tidig varning vid brand.

Tidigare fanns ett meddelande ”Brandsyn på vårdanläggningar, elevhem, hotell mm” från dåvarande Statens Brandnämnd¹² vilket upphävdes av Räddningsverket i februari 2004. Räddningsverket har inte gett ut några andra anvisningar om brandskydd i hotell och pensionat. Det finns en rekommendation från EU (1986) om brandskydd i befintliga hotell och den har varit under översyn sedan 2001. Arbetet har av olika anledningar stannat av och i skrivande stund är kommissionens ambitioner oklara. Räddningsverket anser inte att Sverige kan vänta längre på ett resultat av revideringen men strukturen i de allmänna råden följer i huvudsak EU:s rekommendation. Meddelandet utgjorde tillsammans med byggreglerna, allmänna krav i tidigare Räddningstjänstlagen och numera LSO, anpassningen till EU. Indragningen av meddelandet kompenseras via dessa nya allmänna råd som visar hur Sverige arbetar med EU:s rekommendationer.

Arbetsmiljölagen¹³ har regler för utrymningstrygghet och krav på kontroll och underhåll av detta. Dessa regler ska skydda arbetstagare.

Hotell och pensionatslagstiftningen (1966:742) talar om gränsen för när lagstiftningen ska tillämpas i form av antal gäster och gästrum. Där anges att el-anläggningen ska kontrolleras varje år av sakkunnig. Dessutom stadgas att utrymningsvägar i hotell eller pensionat ”skola anges genom tydliga markeringar och att sådan markering skall vara lätt synlig från dörren till varje gästrum”.

Alkohollagen (1994:1738) anger att bland annat att serveringsställen skall vara lämpliga för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt.

Lag om brandfarliga och explosiva varor (1988:868) har regler som påverkar bland annat hantering av gasol inom restaurangverksamheten och för andra ändamål. Dessa regler berörs inte i dessa allmänna råd.

¹² 1971:9

¹³ 1977:1160

5. Finns alternativa lösningar istället för nya regler?

Rådgivning, information och kurser om risker med brand i hotell har skett i decennier men inte nått alla. De allmänna råden om systematiskt brandskyddarbete skulle underlätta för alla att sköta sitt brandskydd. Kravet på att lämna en skriftlig redogörelse för sitt brandskydd var också ett led i att tvinga fram ett större eget ansvar. Detta har inte fungerat för alla. Särskilt svårt tycks det vara att nå småföretagare.

Vissa hotellkedjor har egna rutiner för sitt brandskydd. Anslag och foldrar finns på många hotellrum och är framtagna av SHR. Det finns sedan länge handböcker om hotellens brandskydd och kurser har funnits på marknaden under många år. Men ändå har detta inte anammats i tillräcklig omfattning. Nu pågår arbete hos SHR, Svenska Turistföreningen (STF) med att förnya och förbättra materialet.

Några kommunala räddningstjänster har tagit fram lokala vägledningar för tillsynen på hotell och pensionat. Allmänna råd från Räddningsverket har fördelen att vara lika för alla. Men mycket måste ändå bedömas i byggnaden och en känd svårighet är att anpassa kravnivåerna på ett skäligt sätt i äldre och ändrade byggnader.

Allmänna råd har också fördelen, jämfört med andra alternativ som information eller brev att de ger större tydlighet. Dessutom ger de stöd till den lokala tillsynsmyndigheten så att de kan göra en mer likartad bedömning vilket även är till nytta för den som driver verksamheten.

Allmänna råd riktas till ägare eller nyttjanderättsinnehavare som får en möjlighet att själva förbättra eller bedöma brandskyddet och ger då direkt nytta för hotellet.

Mot denna bakgrund blir allmänna råd det lämpligaste alternativet för att precisera en skälig nivå på brandskyddet.

6 Effektkedja som leder till förbättringar

När massmedia uppmärksammar bränder i hotell sker troligen vissa förbättringar och insikten ökar hos ägare att även "mitt" hotell kan drabbas. När en brand är aktuell är det lätt att få fram budskap om säkerhet. Både lokala och centrala myndigheter samt organisationer utnyttjar dessa tillfällen för att ge information och några verksamhetsutövare tar intryck. Information från debatt i media påminner om riskerna.

SHR och STF har bedrivit arbete i frågan sedan många år och intensifierade insatserna efter branden i Hotell Borgholm. Detta stöd från branschorganisationer ökar också kunskaper.

Direkt efter branden i Hotell Borgholm och även som en följd av redovisningar från Haverikommissionen har en del räddningstjänster ökat sin tillsyn och ett antal verksamheter får krav att förbättra sitt skydd. En del som driver verksamhet kommer ändå att vänta på tillsyn och föreläggande. De tror att allt är bra om ingen ger anmärkningar.

I förarbeten till LSO noterades ett behov av att punktmarkera de verksamheter som har svårigheter att följa alla regler. Räddningsverkets bedömning är att räddningstjänsterna har en bra bild över säkerhetsnivån inom kommunens olika hotell.

Allmänna råd som bygger på en känd verklighet och dokumenterade brister kommer att öka tillsynsverksamheten och därmed trycket på vissa hotell/pensionatsägare.

En effekt av uppmärksamheten kring den tidigare nämnda kartläggningen är ökad lokal tillsyn. Det har märkts av ett ökat antal frågor till Räddningsverket.

5. Vilka berörs, hur berörs man och vilka effekter får råden

En betydande del av branschen berörs på ett eller annat sätt. Många behöver förbättra sitt skydd. Det medför arbete och kostnader.

Enligt NUTEKs redovisning av nyckeltal kring turism finns det ca 1900 hotell och 740 vandrarhem i Sverige. De har ca 200 000 hotellbäddar och 2006 tillbringades drygt 47 miljoner gästnätter på hotell. Enligt SHRs uppgifter från 2003 hade ca 1000 hotell mindre än 100 rum. SHR har i sitt medlemsregister 1265 hotell. Av dessa har ca 1000 även restaurangrörelse.

Gäster berörs genom att hotellbesök blir säkrare. Information ska anslås men Räddningsverket har inga förhoppningar att påverka gästers beteende att inte orsaka bränder. Men lätt berusade och djupt sovande gäster ska inte heller behöva vara oroliga för brand. Inte heller funktionshindrade personer kan utrymma helt på egen hand. Säkerheten ökar när hotellet har organiserat för alla gästers skydd. Indirekt kan gäster få större kunskap, via allmänna råd, och då lättare kunna agera rätt. Om det hotell man besöker följer dessa allmänna råd ökar förtroendet för hotellets brandskydd.

Tillsynsorgan berörs och får med de allmänna råden samma vägledning som ges till ägare och nyttjanderättsinnehavare.

Även andra uthyrningsformer än hotell, pensionat och vandrarhem förekommer och i tillämpliga delar kan man följa samma allmänna råd och regler för brandskyddet.

Hälsokonsekvensbedömning

Olycks- och skadeförebyggande samt skadebegränsande åtgärder mot personskador inom olika befolkningsgrupper

Risikfaktor	Bestämningsfaktor	Etnisitet	Funktionshindrade (rörelse, syn, hörsel)
Brand	Säker utrymning vid brand	Information bör ges på olika språk	Vid bokning bör hänsyn tas till olika funktionshinder och stöd bör ges vid ev utrymning

Kommentarer

De som har annat språk behöver också vara informerade vid boende på hotell och här föreslås att den ges på flera språk.

Funktionshindrade kan ha svårt att klara utrymning och vara förberedda. Därför föreslås att hänsyn ska tas till respektive gäst med funktionshinder vid bokning och i samband med utrymning.

Inga övriga grupper berörs av förslagen.

Simplex-analys

1. Åtgärder

Med hjälp av de allmänna råden blir det lättare för ägare/innehavare att själva bedöma och redovisa sitt brandskydd. Det kan då bli nödvändigt att förbättra sin organisation och utbildning för anställda. Om underhållet är eftersatt behöver det förbättras och i vissa fall blir det nödvändigt med investeringar.

2. Tid för ikraftträdande

Allmänna råd träder i kraft den dag de beslutas.

När tillsynsmyndigheten ställer krav, med stöd av 2 kap. 2 § LSO, sker en bedömning om kravet är skäligt och inom vilken tid åtgärden ska vara genomförd. Dessutom sker en anpassning till förutsättningarna i byggnaden.

Olika arrangemang kan vidtas för att under en övergångstid hålla en skälig nivå på brandskyddet. Bedömning sker i samråd med tillsynsmyndigheten

3. Kostnader

Här redovisas de extra kostnader som kan följa av förslaget.

- Komplettering med rökdetektorer – 1000 – 1500 kr/detektor. System som inte är äldre än 10- 15 år kan troligen byggas ut något.
- Larmsändare 2000 – 3000 kr. Det kan vara fast uppkopplad ledning eller en sändare som ger ett talat larmmeddelande vilket är billigare.
- Anslutning till SOS-Alarm av ett brandlarm 1650 kr
- Månadskostnad till SOS-Alarm för larmsändare typ Multicom 68 kr
- Anslutning av fast ledning från objekt 3500 – 5500 beroende på teknik
- Månadskostnad för fast ledning 300 – 450 kr
- Konsultkostnaden för att bedöma och föreslå förbättrat brandskydd är 650 – 900 kr/timme. Det kan ta 2-3 dagar beroende på omfattningen.

Kostnader för ett tillsynsbesök varierar mellan kommunerna. Ett normalt pris är 1200 kr som fast avgift med tillägg för timtid med 600 kr. Den skriftliga redovisningen av brandskyddet ligger till grund för beslut om tillsyn. Om det framgår att man har ett bra brandskydd minskar behovet av tillsyn liksom kostnaden.

Även priset för utbildning varierar men den största kostnaden blir ändå personalkostnad för dem som deltar.

Kostnader uppstår för eget arbete och för personalen men beräknas inte här. Dessa allmänna råd innebär några extra timmars arbete jämfört med vad som borde ha gjorts innan de gavs ut.

Det allmänna rådet underlättar för ägare mfl att bedöma och förbättra sitt brandskydd i egen regi vilket kan minska en del kostnader för tex konsulter

4. Konkurrensförhållanden

Alla hotell, pensionat och vandrarhem som omfattas av hotell och pensionslagen ska bedömas efter samma regler. Allmänna råd får effekten att ingen ska ha fördelar av att inte ha ett bra brandskydd. De allmänna råden bör i detta avseende vara till fördel eftersom de bidrar till en mer enhetlig bedömning.

5. Efterlevnad

Efterlevnaden kan kontrolleras med nuvarande tillsyn.

Kartläggningen av brandskyddet kan upprepas om ett par år och då visa om situationen har ändrats. Då kan den centrala myndigheten göra en bedömning vilken nytta dessa allmänna råd har gjort.

6. Begränsad tid

Reglerna bör gälla tills vidare

7. Kommer reglerna att i andra avseenden påverka småföretagen?

De största kostnader drabbar dem som inte har ett bra larm eller behöver förbättra det byggnadstekniska skyddet.

Övriga åtgärder kommer i första hand att klaras med extra arbete inom organisationen. På några platser är det troligt att verksamheten kommer att avslutas på grund av allt för dåligt brandskydd eller höga kostnader i samband med åtgärder.

Företagens administration underlättas av de allmänna råden eftersom alla får en bra möjlighet att göra bedömningar och beskriva sitt systematiska brandskyddsarbete.

8. Informationsinsatser

Ägare eller nyttjanderättsinnehavare ska själva ta reda på vad som är ett skäligt brandskydd men tyvärr är det inte så enkelt. De flesta tycks få kunskaper i samband med tillsyn. Branschorganisationer har en stor uppgift att förse sina medlemmar med sådan information och inom både SHR och STF pågår verksamhet för att ge stöd till sina medlemmar i form av frivillig certifiering av brandskyddet, utbildning och checklistor.

15. Samråd

De största organisationerna som berörs är nu aktiva och ger stöd till sina medlemmar. Det blir därför ingen överraskning att Räddningsverket preciserar vad som kan anses vara tillräckligt bra brandskydd. Det kompletterar det arbete som SHR och SBF bedriver kring brandskyddet.

Under tiden som arbete har pågått med de allmänna råden har Räddningsverket haft kontinuerlig kontakt med SHR. Kontakter har också tagits med STF som informerat att även de har stöd från SBF. Samråd skedde med SHR och SBF inför kartläggningen och den redovisades vid en gemensam presskonferens. Ett 90-tal artiklar om kartläggningen fanns i riks och lokalpress samt refererades i radio och TV.

Kontaktpersoner på Räddningsverket

Björn Albinson, Mette Lindahl-Olsson
Enheten för bebyggelse och miljö
Avdelningen för olycksförebyggande verksamhet

Telefon: 054-13 52 98, 054 - 135127

E-post: bjorn.albinson@srv.se;
mette.lindahl-olsson@srv.se

Adress:
Räddningsverket
651 80 Karlstad