



Brandskydd i nya boendeformer för äldre

Uppdrag 16 i regleringsbrev
(Fö2009/113/EPS) till Myndigheten
för samhällsskydd och beredskap
för 2010

MSB Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress
651 81 Karlstad

Besöksadress:
Stockholm: Kungsgatan 53
Karlstad: Norra Klaragatan 18
Sandö: Sandövägen 7
Revinge: Revingeby

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org nr.
202100-5984

Datum
2010-10-26

Diariernr
2010-885

Sammanfattning

I regleringsbrevet för 2010 har MSB fått i uppdrag att, i samråd med Socialstyrelsen och Boverket, med utgångspunkt från utformade definitioner av nya boendeformer för äldre, föreslå lämpliga krav på brandskydd för dessa. Arbetsgruppen med representanter för de tre myndigheterna, har uppfattat att uppdraget ska omfatta trygghetsbostäder. Statligt investeringsstöd utgår för uppförande av trygghetsbostäder för personer över 70 år som känner sig oroliga, otrygga eller socialt isolerade i den nuvarande bostaden.

Särskilda risker för brand som har samband med hög ålder och funktionsnedsättning har bedömts inom ramen för uppdraget. Det kan bl.a. konstateras att människor har olika förutsättningar att klara ett brandtillbud beroende på funktionsförmåga och att drygt 50 procent av dem som omkommer till följd av skador vid brand är över 65 år.

Den politiska inriktningen är att äldre människor ska kunna bo kvar hemma och vid behov kunna få individuellt anpassat stöd i form av vård, omsorg, hjälpmedel och anpassning av bostaden. Den omstrukturering som skett i kommunernas service och omsorg om äldre har bl.a. lett till att 20 procent av platserna i permanent särskilt boende har avvecklats sedan år 2000. Av detta följer att möjligheten att som äldre få bo i behovsbedömt särskilt boende har minskat. Särskilda boenden är särskilt reglerade i Boverkets byggregler när det gäller brandskydd. De krav på byggnadstekniskt brandskydd i särskilt boende som Boverket föreslår i kommande byggregler är bl.a. att lägenheterna ska vara utrustade med automatiskt släcksystem. För andra boendeformer för äldre, t.ex. trygghetsbostäder, är kraven på brandskydd idag de samma som för lägenheter i vanliga flerbostadshus.

I många kommuner råder det brist på mindre bostäder med god fysisk tillgänglighet. Tillskottet av trygghetsbostäder kan därför antas fylla en viktig funktion för att lösa bostadsfrågan för äldre personer, som också av andra skäl än ensamhet, inte längre kan bo kvar i sin nuvarande bostad. Tillgång till en bra bostad kan skjuta upp behovet av mer omfattande insatser, vilket gagnar både den enskilde och kommunen. För att lösa bostadsfrågan för äldre personer finns inget som hindrar att en kommun eller annan byggherre höjer inflyttningsåldern så att den svarar mot de behov som finns lokalt. Funktionsförmågan försämras i regel med tilltagande ålder och därför kan man anta att en betydande del av de äldre personer som flyttar till trygghetsbostäder, inom snar framtid kommer att ha begränsad förmåga att sätta sig själva i säkerhet i händelse av brand.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap menar att brandskyddet i trygghetsbostäder bör läggas på en högre nivå än den som normalt gäller för bostäder. För att detta ska kunna uppnås behöver, enligt MSB, brandskyddet regleras redan i samband med uppförandet av trygghetsbostäderna.

Datum
2010-10-26

Diarienum
2010-885

Socialstyrelsen menar att det är önskvärt att åstadkomma ett varaktigt gott brandskydd som redan vid uppförandet av trygghetsbostäderna är anpassat till den tilltänkta målgruppens förutsättningar. Eftersom det idag inte finns några tvingande regler som kan bidra till en sådan utveckling får man förlita sig på att byggherrar och fastighetsägare redan i samband med ny- eller ombyggnad till trygghetsbostäder, gör en välgrundad bedömning av behovet av brandskyddsåtgärder under överskådlig tid i de aktuella trygghetsbostäderna.

Boverket gör bedömningen att utrymnings säkerheten med nuvarande uppförande av trygghetsbostäder är i överensstämmelse med bygglagstiftningen även om brandskyddsnivån är lägre än i särskilt boende. Boverket har när det gäller trygghetsbostäder beräknat kostnad och nytta för åtgärderna (sprinkler och spisvakt). Slutsatsen från Boverket är att varken sprinkler eller spisvakt bedöms vara rimliga åtgärder att ställa krav på för att förbättra skyddet i trygghetsbostäder. Boverket anser att möjligheterna till ett effektivt och ändamålsanpassat brandskydd snarare ligger i individuella behovsprövningar.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anser att beräkningsförutsättningarna i Boverkets kostnads/nytta-analys i större utsträckning bör utgå från att en betydande del av de boende i trygghetsbostäder på sikt kommer att ha nedsatt funktionsförmåga och därmed svårigheter att sätta sig själva i säkerhet i händelse av brand. Detta har betydelse för resultatet och kan enligt MSB:s bedömning resultera i att de åtgärder myndigheten föreslår blir kostnadseffektiva.

En möjlighet när det gäller brandskyddet i ordinärt boende, särskilt avsett för personer med funktionsnedsättning, kan vara att anpassa brandskyddsåtgärderna efter den enskildes förutsättningar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Boverket och Socialstyrelsen föreslår därför att en utredning görs av hur lämpliga verktyg kan utvecklas i syfte att öka möjligheterna till stöd för brandskyddsåtgärder för den enskilde samt hur en sådan lösning skulle kunna finansieras. Exempel på verktyg som kan utredas är bostadsanpassningsbidraget. Det handlar framför allt om åtgärder som kan utgöras av automatiska fasta eller mobila lätt installerbara släckanordningar.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Innehållsförteckning.....	4
1. Inledning	5
1.1 Boende för äldre personer	5
1.2 Brandskydd i olika boendeformer.....	7
2. Vård och omsorg om äldre och den demografiska utvecklingen	8
2.1 Äldre vid brand	9
3. Erfarenheter.....	10
3.1 Uppgifter från räddningstjänstens rapporter	10
3.2 Pågående uppförande av trygghetsbostäder	11
3.3 Rapport om utrymningssäkerheten i servicehus 1987	12
4. Möjligheter och begränsningar – Socialstyrelsen.....	12
4.1 Bistånd enligt socialtjänstlagen	13
4.2 Socialstyrelsens bemyndiganden.....	14
5. Möjligheter och begränsningar – Boverket	14
5.1 Investeringsstöd	14
5.2 Krav på brandskydd i byggreglerna	15
5.3 Bostadsanpassningsbidrag.....	16
6. Möjligheter och begränsningar - MSB.....	17
7. Diskussion och slutsatser.....	19
7.1 Krav på brandskydd vid ny- och ombyggnad.....	19
7.2 Individuella bedömningar	21

1. Inledning

Äldreboendedelegationen konstaterade i sitt slutbetänkande, Bo bra hela livet, SOU 2008:113, att behovet av bostäder anpassade till den åldrande människans behov kommer att bli mycket stort under överskådlig tid framöver. För att klara av bostadsförsörjningen inför den förestående demografiska utvecklingen måste därför fler bostäder av olika slag för äldre tillskapas.

Redan i dag saknar vissa kommuner möjligheter att möta bl.a. äldre personers efterfrågan på små och medelstora lägenheter i det ordinära bostadsbeståndet. Flera kommuner kan inte tillgodose behovet av särskilt boende. Delegationen menade att de termer och begrepp som idag används för olika slag av bostäder avsedda för äldre skapar mer förvirring än klarhet. Delegationen föreslog därför att begreppen seniorbostäder, trygghetsbostäder och vård- och omsorgsboende ska bli gällande och användas i officiell statistik och författningar. Det är dock värt att notera att det alltjämt handlar om ett förslag till förändrad benämning som ännu inte har beslutats, varför den här rapporten använder den officiella termen särskilt boende när behovsbedömt boende avses.

Brandskyddet för dessa nya boendeformer diskuterades av delegationen och risker och utrymningsproblem som kan drabba äldre personer och personer med funktionsnedsättning är beskrivna i betänkandet. I slutet av november 2008 inleddes en diskussion mellan Socialdepartementet och berörda myndigheter om brandskyddet i bostäder för äldre. Med anledning av detta konstaterade Äldreboendedelegationen att man därför inte fann anledning att närmare utreda behovet av brandskydd i bostäder för äldre. Ett fortsatt arbete för att lösa frågan berördes också i propositionen som följde efter utredningen¹.

I regleringsbrevet för 2010 har MSB fått i uppdrag att, i samråd med Socialstyrelsen och Boverket, med utgångspunkt från utformade definitioner av nya boendeformer för äldre, föreslå lämpliga krav på brandskydd för dessa.

En arbetsgrupp med representanter från de tre myndigheterna bildades. Arbetsgruppens uppfattning är att uppdraget ska omfatta trygghetsbostäder eftersom det är den enda boendeform som tydligt definierats, bl.a. genom att det idag utgår statligt investeringsstöd för uppförande av sådana.

1.1 Boende för äldre personer

Behovsbedömt särskilt boende är i dag förbehållet personer som har mycket stora behov av vård- och omsorg, t.ex. personer med fysisk eller psykisk sjukdom, funktionsnedsättning, utvecklingsstörning eller demens.

¹ Prop 2009/10:116 Värddigt liv i äldreomsorgen sidan 69

Datum
2010-10-26

Diariernr
2010-885

En del äldre personer som bor i ordinärt boende känner oro och otrygghet, ibland också ensamhet. Dessa behöver en alternativ boendeform där bostaden och dess omgivning är tillgänglig, där det är nära till service och där det finns möjligheter till meningsfull tillvaro i gemenskap. Äldreboendedelegationens slutbetänkande innehöll förslag som gör det möjligt för kommunerna att, utan föregående behovsbedömning enligt socialtjänstlagen, tillhandahålla trygghetsbostäder till äldre som känner sig oroliga, otrygga eller socialt isolerade i den nuvarande bostaden.

Regeringen införde 2007 ett bidrag om 2,5 miljarder under fem år för att stimulera byggandet av fler äldreboendestäder². Investeringsstödet fick till en början bara lämnas för att stimulera anordnande av sådana bostäder som utgör särskilda boendeformer för äldre som avses i 5 kap 5 § socialtjänstlagen (2001:453). Genom en ändring^{3,4} i förordningen blev det också möjligt att fr.o.m. 2010 lämna stöd till trygghetsbostäder.

Med trygghetsbostäder avses⁵:

Bostäder där det varje dag finns personal som på olika sätt kan stödja de boende under vissa angivna tider. Bostäderna är hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt som innehas av

1. en person som har fyllt 70 år,
2. makar, sambor eller syskon, där minst en har fyllt 70 år, eller
3. efterlevande make, sambo eller syskon som vid dödsfallet sammanbodde med den avlidne i trygghetsbostaden, om dödsfallet har inträffat efter att bidrag beviljats.

Trygghetsbostäder vänder sig till dem som med tilltagande ålder inte längre känner sig trygga i sin bostad. För att betecknas som en trygghetsbostad ska det finnas tillgång till gemensamhetslokal för social samvaro, aktiviteter och gemensamma måltider. För att stimulera och stödja verksamheten i gemensamhetslokalen ska det, som framgått, finnas personal dagligen. För att personer med funktionsnedsättning ska kunna leva ett så självständigt liv som möjligt bör den fysiska tillgängligheten i trygghetsbostäderna vara god. En sådan tillgänglighet gör det möjligt för den enskilde att bo kvar längre. Bostäderna ska tillgodose behoven hos en grupp äldre personer med andra eller inte lika omfattande behov av vård, omvårdnad eller tillsyn som gäller för dem som beviljas plats i särskilt boende. Tillgången till trygghetsbostäder kan därmed skjuta upp enskildas behov av särskilt boende.

När det gäller begreppet seniorbostäder förekommer sådana redan i dag i det ordinära bostadsbeståndet. De är avsedda och anpassade med utrustning och

² Förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m.

³ Regeringens proposition 2009/10:2 Höstilläggsbudget för 2009. UO9, avsnitt 5:1 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken

⁴ Socialdepartementets promemoria, Trygghetsbostäder – tillägg i förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m. 2009-10-23

⁵ Förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m §2.

Datum
2010-10-26

Diariernr
2010-885

utrymmen för personer över en viss ålder. Dessa bostäder är en relativt ny boendeform som har ökat i antal de senaste åren och det fanns 2008 ca 32 800⁶. Delegationen föreslog att begreppet seniorbostäder ska användas som ett samlingsbegrepp för alla ordinära bostäder, som är avsedda för personer över en viss ålder och med möjligheter till social samvaro.

Seniorbostäder erbjuds ofta till åldrarna 55 år och däröver, men även andra åldersgränser kan förekomma, t.ex. 65 år och däröver. Kommunen styr inte inflyttningen till seniorbostäder.

1.2 Brandskydd i olika boendeformer

När det gäller behovsbedömt särskilt boende regleras brandskyddet vid nybyggande redan idag i Boverkets byggregler. Där används begreppet särskilt boende för personer med vårdbehov. I dessa boenden ställs enligt byggreglerna krav på att det ska finnas brand- och utrymningslarm och att utrymning ska kunna ske via två av varandra oberoende utrymningsvägar. Utrymning via fönster accepteras inte.

Nya byggregler väntas träda i kraft under 2011. I dessa kommer de aktuella brandskyddskraven att höjas. Lägenheter i särskilt boende ska förses med automatiskt släcksystem för att förbättra skyddet för personer i brandrummet. Ett automatiskt släcksystem ska då begränsa eller släcka en brand. Sådana system har sedan några år installerats i särskilda boenden för äldre i ett flertal kommuner. I särskilt boende finns även tillgång till personal, som har en viktig funktion vid en eventuell brand.

Den brandtekniska utformningen av nya trygghetsbostäder ska, med de regler som gäller idag, utföras på samma sätt som vanliga bostäder. Trygghetsbostäder som kan få investeringsbidrag ska vara nyproducerade eller vara befintliga lägenheter som byggs om för att anpassas till ändamålet. Detta innebär att trygghetsbostäder kan inrymmas i vanliga flerbostadshus där lägenheterna utgör egna brandceller. Utrymningsvägarna är då genom ett gemensamt trapphus och som ett andra alternativ finns utrymning via fönster med hjälp av räddningstjänstens stegutrustning. För trygghetsbostäder ska också finnas gemensamhetsutrymmen som kan innehålla kök för gemensam matlagning och matsal.

Trygghetsbostäderna bör enligt Socialdepartementets promemoria och Boverkets rekommendationer⁷ vara planerade så att det är möjligt att bo kvar om man får en funktionsnedsättning som kräver hjälpmedel för förflyttning. Tillgängligheten blir något bättre än i vanliga flerbostadshus och inredningen är också anpassad till de äldres särskilda behov. Skillnaderna mot kraven på tillgänglighet i vanliga nybyggda bostäder är små. Eftersom de boende i

⁶ SOU 2008:113 "Bo Bra Hela Livet" sid 52

⁷ Information om investeringsstöd. Särskilda boendeformer för äldre. Trygghetsbostäder

Datum
2010-10-26

Diariernr
2010-885

trygghetsbostäderna kan förväntas bo kvar där, också när de får omfattande behov av vård och omsorg, bör brandskyddet dimensioneras utifrån dessa förutsättningar. Hemtjänstinsatser i trygghetsbostäder medges de boende på samma sätt som i övrigt ordinärt boende, dvs. efter individuell behovsbedömning.

Av Boverkets informationsbroschyr om investeringsstöd för uppförande av bland annat trygghetsbostäder framgår att funktionskraven i byggreglerna, BBR, ska vara uppfyllda under byggnadens livslängd. Då bostäderna ska användas av äldre och dessa kan komma att drabbas av funktionsnedsättning bör de boendes förutsättningar vara en faktor även när brandskyddet dimensioneras. Spisvakt, sprinkler och automatiskt brandlarm redovisas som exempel på tekniska lösningar som kan skapa förutsättningar för ett brandsäkert boende som fungerar under byggnadens hela livslängd och om de boendes förutsättningar och förmågor varierar.

För att kunna ge förslag på lämpliga krav har de särskilda risker för brand som har samband med hög ålder och funktionsnedsättning bedömts. Flera myndigheter har regler som är avsedda att skapa ett tillfredsställande brandskydd i bostäder eller lämnar stöd till sådana åtgärder. Frågan måste därför hanteras gemensamt av dessa myndigheter för att brandsäkerheten i den enskildes bostad ska bli tillfredsställande.

2. Vård och omsorg om äldre och den demografiska utvecklingen

Den politiska inriktningen är att äldre människor ska kunna bo kvar hemma och vid behov kunna få individuellt anpassat stöd i form av vård, omsorg, hjälpmedel och anpassning av bostaden. Den omstrukturering som skett i kommunernas service och omsorg om äldre har bl.a. lett till att cirka 20 procent av platserna i särskilt boende har försvunnit sedan år 2000. Det motsvarar en minskning med cirka 23 000 platser. Under samma period har antalet äldre personer som bor i ordinärt boende med hemtjänst ökat med knappt 20 000. År 2008 fick cirka 95 000 personer som var 65 år och däröver vård och omsorg i permanent särskilt boende medan cirka 145 000 personer fick hemtjänstinsatser i ordinärt boende. Det betyder att många äldre människor med stora och omfattande behov av omsorg bor i ordinärt boende.

När det gäller kommunernas samlade kostnader för vården och omsorgen om äldre personer har det skett mycket små förändringar mellan 2004 och 2008. Av äldreomsorgens kostnader under 2008 svarade särskilt boende för närmare 60 procent vilket innebär en minskning med 8 procent jämfört med 2004. Som en följd av att allt fler äldre bor kvar hemma ökade kommunernas kostnader för insatser i ordinärt boende med 18 procent under samma period.⁸ Under

⁸ Socialstyrelsen. Lägesrapport 2010. Vård och omsorg om äldre

Datum
2010-10-26

Diariernr
2010-885

2007 beviljades 72 700 bostadsanpassningsbidrag till en sammanlagd kostnad om 958 miljoner kronor.

Idag finns det 1,6 miljoner invånare som är över 65 år – 18 procent av Sveriges befolkning. År 2060 beräknas antalet invånare över 65 år ha ökat till 2,7 miljoner eller 25 procent av befolkningen. Ökningen är mest markant för åldersgruppen 80 år och däröver. Denna grupp är också mest relevant att studera när det gäller framtida behov av vård och omsorg. År 2008 var antalet personer som fyllt 80 år 493 000 och fram till 2020 kommer antalet att vara relativt konstant, men kommer sedan att öka snabbt. År 2060 beräknas antalet personer som är 80 år och däröver uppgå till närmare 1 miljon.⁹

2.1 Äldre vid brand

Människor har olika förutsättningar att klara ett brandtillbud beroende på olika funktionsförmåga. Statistiken visar att risken för att omkomma eller skadas på grund av brand och andra olyckor ökar med stigande ålder. Jämfört med andra olyckor är antalet omkomna till följd av brand avsevärt lägre än vad som gäller för andra olyckstyper. En brand kan dock som få andra olyckor utsätta många människor för stor risk samtidigt.

SCB¹⁰ har sammanställt uppgifter om hur många personer som har fysiska funktionsnedsättningar i olika åldersgrupper. För 2007 fann man att 9 procent inom åldersgruppen 65-74 år hade funktionsnedsättningar. För åldersgruppen 75-84 år var det 26 procent och bland dem som var över 85 år hade 58 procent funktionsnedsättningar.

Brandskyddet i vanliga bostäder är dimensionerat utifrån antagandet att de boende själva kan sätta sig i säkerhet i händelse av brand. Vid brand i den egna lägenheten förutsätts personerna kunna ta sig ut på egen hand. Kraven på säkerhet vid utrymning från en byggnad finns i Boverkets byggregler (BBR) och har förtydligats i rapporten Utrymningsdimensionering¹¹. Där anges att rullstolsburna och personer med andra rörelsehinder har svårare att utrymma än "normalpersonen", detsamma gäller dem som har nedsatt syn. Utgångspunkten vid dimensionering är att "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. Dessutom kan inte hissar, som de är byggda idag, användas vid en utrymning och ingår inte i dimensioneringsunderlaget.

Sker rökspridning ut i trapphuset i ett flerbostadshus förväntas de som bor i intilliggande lägenheter stanna kvar och påkalla räddningspersonalens uppmärksamhet via fönster eller balkong. Det förutsätts också att de aktivt ska kunna medverka i utrymningssituationen om de blir undsatta via räddningstjänstens stegutrustning. I trygghetsbostäder som inryms i ett vanligt fler-

⁹ SCB. Demografiska rapporter 2009:1. Sveriges framtida befolkning 2009-2060.

¹⁰ SCB Undersökning av levnadsförhållanden tabell HA10

¹¹ Utrymningsdimensionering. Boverket juni 2006

Datum
2010-10-26

Diariernr
2010-885

bostadshus kan många av de boende sakna förmåga att aktivt kunna hjälpa till vid utrymning via stegen. De kommunala räddningstjänsterna har under perioden 2005-2009 utrymt personer med stegar eller högfordon ca 40 gånger årligen. Flertalet utrymningsinsatser skedde vid bränder i vanliga flerbostadshus men det förkom även i särskilda boenden för äldre.

Frågor om brandskydd för äldre personer diskuteras i flera länder inom EU och särskilt frågor om kvarboende och behovet av att minska kostnaderna för särskilda boenden. I Norge¹² uppskattas personer över 70 år löpa fyra till fem gånger större risk att drabbas av brand än yngre människor enligt Statens bygningstekniska etat¹³ som uppskattar att det finns ca 600 000 personer över 70 år i Norge idag. Den gruppen kommer att fördubblas fram till år 2050. Antalet omkomna i bostadsbränder visar på en ökning i Norge. Som ett alternativ till att bygga institutioner för äldre människor och personer med olika funktionshinder, vill också den norska regeringen öka tillgängligheten i vanliga bostäder för de här grupperna. Bland annat av den anledningen infördes i juli 2010 krav på hiss i alla nybyggda bostadshus med tre eller flera våningar.¹⁴ Samtidigt ingår även krav på sprinkler i varje lägenhet i bostadshus med hiss. I Norge är den kvalitativa bedömningen att investeringen på sikt är lönsam för samhället. Målet är att fler ska få möjlighet att bo där de önskar så länge som möjligt. Bedömningen är att med sprinkler skyddas människor i sin egen bostad och antalet omkomna kan minskas.¹⁵

3. Erfarenheter

3.1 Uppgifter från räddningstjänstens rapporter

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har tillgång till rapporter som ger en bra bild över hur äldre människor drabbas av bränder och vad som inverkar på en brands utveckling. Det finns ett antal faktorer som ska skydda mot bränder och skador till följd av bränder. Det är t.ex. kunskap, personalnärvaro, trygghetslarm¹⁶, brandvarnare, automatlarm, brandsektioneringar, dörrstängare, fungerande utrymningsvägar, släcksystem och spisvakter. Efter svåra bränder visar det sig ofta att flera av skydden inte har fungerat. Samspelet mellan de boende, byggnaden och räddningspersonalen påverkar säkerheten vid en brand. En brand kan innebära fara för liv redan efter ett par minuter och åtgärder kan behöva vidtas i ett tidigt skede vid en brand. Det innebär att även om räddningstjänsten finns i närheten så behöver de boende få ett tidigt larm och ha förmåga att agera själva. Statistik från dödsbränderna under åren 1999-2007 visar att 73 procent omkom innan räddningstjänsten kom fram.

¹² Artikel BrandSäkert 3/2010

¹³ Har uppgifter som motsvarar vad Boverket gör

¹⁴ Krav på sprinkler för risikoklass 4:http://byggeregler.be.no/?page_id=414

¹⁵ Statens Bygningstekniska etat, Vidar Stenstad enligt tidningen Brandsäkert 3/2010

¹⁶ År 2007 hade ca 145 000 personer trygghetslarm

Datum
2010-10-26

Diariernr
2010-885

Statistik visar att äldre personer är överrepresenterade i dödsbränder. Drygt 50 procent av dem som omkommer i brand är över 65 år. För perioden 1999-2008 var rökning den enskilt vanligaste brandorsaken och för kvinnor ökar risken med rökning markant med stigande ålder. Äldre kvinnor är också den grupp som i störst utsträckning drabbas av bränder orsakade av levande ljus.

Det är vanligt att bränder startar i sängar och sittmöbler, kläder och annan lös inredning samt på spisen. Brand i lös inredning bidrar till dagens snabba brandförlopp. Ensamboende, rökare och personer med funktionsnedsättning är värst utsatta om det börjar brinna. Vissa omfattas av flera av dessa riskfaktorer. Vid en majoritet, ca 58 procent, av bränder där människor har omkommit saknades en fungerande brandvarnare. Hos äldre personer saknas ofta fungerande brandvarnare. Det finns också beskrivningar i rapporter om fall där den äldre haft nedsatt hörsel och inte uppfattat larmet.

Äldre personer har ofta haft svårt att släcka en brand i ett tidigt skede. I bästa fall kan de få hjälp av grannar eller personal som finns i byggnaden. Det finns också exempel på äldre som har agerat rätt och t.ex. lämnat lägenheten med hjälp av sin rullstol. Rapporterna från inträffade dödsbränder visar att minst var fjärde person över 65 år som omkom vid brand i sin bostad var känd av socialtjänsten. Det saknas underlag om bränder i olika former av byggnader för äldre då dessa inte redovisas åtskilda i MSB:s insatsstatistik.

Under senare år har brandskyddet förstärkts i många särskilda boenden. Det har skett som ett resultat av tillsyn eller på de ansvarigas egna initiativ.

3.2 Pågående uppförande av trygghetsbostäder

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2010 har 90 kommuner planer på att bygga trygghetsbostäder 2010-2011. Sammanlagt handlar det om 3900 bostäder varav endast en tredjedel förväntas tillkomma genom nyproduktion.

En rundringning har skett till berörda förvaltningar i några kommuner, samt de bostadsbolag som planerar att bygga nya trygghetsbostäder. Resultatet visar att de flesta byggherrar är medvetna om Boverkets exempel på säkerhetshöjande åtgärder men de uppfattar dem inte som krav. För trygghetsbostäder räknar man med att ett antal av de boende inte själva klarar utrymningen. Vidare uppger de som tillfrågats att många äldre har besvär t.ex. i form av funktionsnedsättningar redan vid inflyttning i trygghetsbostäderna och att besvären kan öka snabbt.

Brandskyddet nämns av de tillfrågade som något som kostar extra och som krävs av myndigheterna. Rundringningen visar att byggherrar betraktar trygghetsbostäder som ett ordinärt boende när det rör brandskyddskraven. De flesta bygger ändå in ett visst extra brandskydd, såsom installation av spisvakt. Någon enstaka kommun kan tänka sig att installera automatiskt brandlarm eller boendesprinkler.

3.3 Rapport om utrymningssäkerheten i servicehus 1987

Utrymningssäkerheten i befintliga servicehus undersöktes 1987 med stöd från Statens råd för byggnadsforskning¹⁷. I rapporten redovisades begränsningar i de boendes förmåga att medverka vid utrymning samt i det brandskydd som fanns utöver det som finns i vanliga bostäder. I servicehusen bodde många med nedsatt rörlighet och som därmed hade ett behov av hjälp vid utrymning. Medelåldern på de boende var hög, ofta ca 85 år. Vid inflyttningen befann de flesta sig i ganska god kondition men med tiden försämrades tillståndet. Såsom brandskyddet var utformat när servicehusen byggdes togs inte hänsyn till det stora antalet äldre som kunde ha omfattande behov av hjälp vid utrymning i en och samma byggnad.

Utöver att de boende hade nedsatt rörlighet och därmed svårigheter att snabbt sätta sig i säkerhet vid en brand hade en del också svårigheter att orientera sig. Andelen boende som inte förväntades vakna vid larm eller av andra höga ljud varierade mellan de studerade servicehusen. Närmare hälften uppgavs vara svåra att väcka. Cirka en fjärdedel av de boende i servicehusen hade orienteringssvårigheter eller sådana besvär att de inte kunde gå i trappor, vilket kunde bli aktuellt i en utrymningssituation.

I servicehusen fanns personal dygnet runt som kunde ingripa. Personaltillgången var emellertid inte jämnt fördelad över dygnet. Detta innebar ofta problem nattetid då endast ett fåtal av personalen var i tjänst men ändå förväntades kunna hjälpa till vid en utrymning av boende. Behovet av hjälp vid utrymning uppskattades också vara mer än vad räddningspersonalen kunde klara av.

I rapporten uttrycks att det är en fråga om trygghet och säkerhet för de boende, att de vet att det finns möjlighet att utrymma byggnaden eller på annat sätt bli hjälpta i en nödsituation.

Rapporten illustrerar de problem som finns bl.a. när det gäller äldre personers utsatthet vid en brand. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap menar att dagens situation med uppförande av trygghetsbostäder i stor utsträckning kan komma att likna utrymningsproblematiken i dåtidens servicehus.

4. Möjligheter och begränsningar – Socialstyrelsen

Målet med äldrepolitiken är att äldre personer ska kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna åldras i trygghet och med

¹⁷ Hallberg Nyberg, Rapp R3 1987, KTH Byggfunktionslära

bibehållet oberoende, bemötas med respekt, samt ha tillgång till god vård och omsorg.¹⁸

4.1 Bistånd enligt socialtjänstlagen

Självbestämmande och normalisering är viktiga principer i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och ska också styra valet av insatser för de äldre. För äldreomsorgen kan det innebära att underlätta och skapa förutsättningar så att äldre personer kan bo kvar i sin invanda miljö.

Socialtjänstlagen ålägger socialnämnden att verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden (5 kap. 4 § SoL). Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv (4 kap. 1 § SoL). Socialnämnden ska också verka för att äldre människor får goda bostäder, ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service samt inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre som behöver särskilt stöd (5 kap 5 § SoL).

I biståndsbestämmelsen finns det inga begränsningar angivna beträffande vad den enskilde kan ansöka om. Av förarbetena till socialtjänstlagen framgår det också att nämnden i varje särskilt fall ska vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa det uppkomna behovet. Den enskilde har emellertid inte någon ovillkorlig rätt att erhålla en viss bestämd insats. Vid valet av åtgärder måste hänsyn tas till vilka alternativa åtgärder som finns att tillgå i kommunen.¹⁹

Efter en ansökan eller en förfrågan från den enskilde genomför kommunen en individuell behovsbedömning. Arbetet med att samla in, analysera och väga samman olika uppgifter syftar till att skapa ett allsidigt, relevant och tillförlitligt underlag för nämndens beslut. Handläggningen avslutas med ett beslut då nämnden beslutar att bifalla eller avslå ansökan (4 kap. 1 § SoL). Om ansökan avslås kan den enskilde överklaga beslutet till förvaltningsdomstol.

Med individuellt behovsprövade insatser avses bistånd i form av hemtjänst i ordinärt boende och särskilt boende, boende i särskild boendeform, dagverksamhet eller annan liknande tjänst. Hemtjänst innefattar dels uppgifter av servicekaraktär, dels uppgifter som är mer inriktade mot personlig omvårdnad. Med personlig omvårdnad avses de insatser som behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Här inryms också insatser för att den enskilde ska känna sig trygg och säker i det egna hemmet, t.ex. trygghetslarm.

¹⁸ Prop. 1997/98:113 Nationell handlingsplan för äldrepolitiken sid. 58

¹⁹ Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten sid. 185

4.2 Socialstyrelsens bemyndiganden

Sedan den 1 januari 2010 har Socialstyrelsen ett utökat bemyndigande inom socialtjänstens område. Det utökade bemyndigandet innebär att myndigheten, för vissa grupper, får meddela sådana föreskrifter som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet och hälsa. De grupper som omnämns är barn och unga, äldre personer, personer med funktionsnedsättning, missbrukare samt brottsoffer och offer för brott (16 kap. 10 § första stycket SoL).

För att få en enhetlig tillämpning av Socialstyrelsens bemyndiganden behövs gemensamma utgångspunkter för hur de ska tolkas. Det är ett arbete som pågår inom myndigheten under 2010. Utan att föregripa pågående arbete kring det nya bemyndigandet kan sägas att det inte bedöms som möjligt att använda bemyndigandet för att generellt normera till skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa i trygghetsbostäder eftersom sådana bostäder inte är verksamheter inom socialtjänsten.

En enskild person som är bosatt i en trygghetsbostad och som känner oro för sin säkerhet när det gäller t.ex. brandrisken kan ansöka om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Såvitt är känt har någon ansökan om bistånd i syfte att öka den enskildes brandskydd, ännu inte prövats.

Mot bakgrund av 5 kap. 4 § SoL, med krav på att socialnämnden ska verka för att äldre människor kan leva och bo självständigt under trygga förhållanden, kan det finnas utrymme för Socialstyrelsen att normera om bistånd för ökad brandsäkerhet enligt 4 kap. 1 § SoL. Socialstyrelsen anser dock att frågan om brandsäkerhet i trygghetsbostäder behöver behandlas i ett vidare sammanhang med fokus på säkerhetsfrämjande åtgärder för äldre personer ur ett helhetsperspektiv.

5. Möjligheter och begränsningar – Boverket²⁰

5.1 Investeringsstöd

Regeringen införde 2007 ett statsbidrag om 2,5 miljarder under fem år för att stimulera byggandet av fler äldreboendestäder²¹. Ett villkor för stödet är att bostäderna innebär ett nytillskott till beståndet och att de skapas genom nybyggnad eller ombyggnad. Investeringsstödet fick till en början bara lämnas för att stimulera anordnande av sådana bostäder som utgör särskilda boendeformer för äldre såsom avsett i 5 kap 5 § socialtjänstlagen (2001:453) men

²⁰ PM Angående brandskydd i trygghetsbostäder och liknande boendeformer för äldre, Boverket, diariernr 1239-559/2010

²¹ Förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m.

Datum
2010-10-26

Diariernr
2010-885

genom en ändring^{22,23} i förordningen blev det också möjligt att fr.o.m. 2010 lämna stöd till trygghetsbostäder.

I förordningen framgår också i 5 § om Utrymmes- och utrustningsstandard dels att byggprojekt ska uppfylla bygglagstiftningens grundläggande krav för bostäder och dels att det skall vara möjligt att utföra omvårdnadsarbete i enlighet med arbetsmiljölagen²⁴.

Enligt förordningen har Boverket vissa möjligheter att ge ut förtydligande föreskrifter vilket Boverket också gjort i ÄBO (Boverkets föreskrifter och allmänna råd om investeringsstöd till äldreboende m.m., BFS 2007:8 med ändringar). Boverket har också till stöd för länsstyrelserna tagit fram en ansökningsblankett och en informationsbroschyr till denna. Boverket har i ett allmänt råd i ÄBO skrivit att;

Vid tillämpningen av 5 § förordningen finns dimensionerande mått som är lämpliga vid utformningen av trygghetsbostäder i SS 91 42 21 (höjd nivå). Vid utformningen av särskilda boendeformer för äldre kan större mått behövas.

Detta råd innebär att man kan eller bör använda ett större dimensionerande mått vid utformningen än vad som finns i BBR. Skrivningen är ett förtydligande utifrån arbetsmiljölagens krav och Socialdepartementets promemoria.

I informationsbroschyren om stödet upplyser Boverket också om att funktionskraven i byggreglerna ska vara uppfyllda under byggnadens livslängd och eftersom bostäderna skall användas av äldre och då dessa personer i högre utsträckning kan komma att drabbas av funktionsnedsättning bör dessa personers förutsättningar även finnas med när brandskyddet dimensioneras. Spisvakt, sprinkler och automatiskt brandlarm är exempel på tekniska lösningar som kan skapa förutsättningar för ett brandsäkert boende som fungerar under byggnadens hela livslängd även om de boendes förutsättningar och förmågor varierar. Brandkraven på trygghetsbostäder är inte annorlunda än i vanliga bostäder så syftet med skrivningen har varit att uppmärksamma byggherrar på möjliga åtgärder för ett bättre skydd än minimikraven, t.ex. genom individuell prövning.

5.2 Krav på brandskydd i byggreglerna

Boverket föreskriver om byggregler för brandskydd som gäller för nybyggnad. Till stor del gäller kraven även vid ombyggnad. Särskilt boende för äldre i enlighet med socialtjänstlagens definition finns berörda i föreskrifterna under både avsnitt 3 Tillgänglighet och avsnitt 5 Brandskydd, men trygghetsbostäder

²² Regeringens proposition 2009/10:2 Hösttilläggsbudget för 2009. UO9, avsnitt 5:1 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken

²³ Socialdepartementets promemoria, Trygghetsbostäder – tillägg i förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboende m.m. 2009-10-23

²⁴ Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Datum
2010-10-26

Diariernr
2010-885

finns inte som en särskild verksamhet i reglerna utan denna bostadsform räknas som verksamhetsklassen bostad.

För särskilt boende ställs högre krav på brandskydd eftersom det sker en behovsprövning innan inflyttning tillåts på ett särskilt boende och de som bor där har en dokumenterat sämre förmåga att ta hand om sig själva och sitt brandskydd. För att få flytta in i en trygghetsbostad så som det definieras i förordningen sker ingen prövning av de boendes behov av hjälp utan där räcker det att ha fyllt 70 år.

Byggnader ska uppföras så att kraven på brandskydd kan uppfyllas under byggnadens livslängd givet att den underhålls och att anordningar hålls i stand. Det finns dock bara möjlighet för Boverket att ställa krav kopplade till typ av verksamhet. Nybyggnadskraven behöver i princip bara uppfyllas om man gör fysiska förändringar av byggnaden. Det är däremot inte möjligt att ställa krav enbart kopplade till de boendes fysiska förmåga eller ålder.

Det finns ett antal tekniska möjligheter som kan användas för att förbättra brandskyddet i bostäder. Dessa kan Boverket ställa krav på beroende på typ av verksamhet om systemen kan anses vara effektiva. Boverket har därför undersökt möjligheten att ställa ytterligare krav på dessa för trygghetsbostäder – utöver vad som gäller för vanliga bostäder. Alternativet att ställa samma krav som för särskilt boende bedöms inte vara möjligt med hänsyn till syftet med trygghetsbostäder. De alternativ som har övervägts är sprinkler och spisvakt.

Boverket har beräknat kostnad och nytta för de förslagna åtgärderna²⁵ (sprinkler och spisvakt). Slutsatsen från Boverket är att varken sprinkler eller spisvakt bedöms vara rimliga åtgärder att ställa krav på för att förbättra skyddet i trygghetsbostäder. Beräkningarna är baserade på konservativa skattningar vilket innebär att resultatet blir mer gynnsamt. Detta innebär att lönsamheten i beräkningen överskattas men trots detta visar sig resultatet inte vara samhälls-ekonomiskt lönsamt. Det står också klart att nämnda åtgärder (sprinkler och spisvakt) riktade för alla (vanliga) bostäder inte heller kan motiveras.

5.3 Bostadsanpassningsbidrag

Bostadsanpassningsbidrag lämnas för sådana åtgärder inom och i anslutning till en bostad som behövs för att den ska vara ändamålsenlig som bostad för en person med funktionsnedsättning (Lag (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.). Lagen syftar till att ge personer med funktionsnedsättningar möjlighet till ett självständigt liv i ett eget boende. Bidragen riktas inte till äldre eller någon annan särskild grupp. Bostadsanpassningsbidraget lämnas för att anpassa bostadens fasta funktioner och för åtgärder som är nödvändiga för att bostaden ska vara ändamålsenlig som bostad för en person med funktionsned-

²⁵ PM Angående brandskydd i trygghetsbostäder och liknande boendeformer för äldre, Boverket, diariernr 1239-559/2010

Datum
2010-10-26

Diariernr
2010-885

sättning. Bidrag lämnas inte om de sökta åtgärderna behöver vidtas redan av väsentligt andra orsaker än behovet av anpassningen.

Vanliga anpassningar är t.ex. att bredda dörröppningar, ta bort trösklar, ändra eller komplettera badrumsutrustning, specialutrusta kök, ramper, räcken, hissar och automatiska dörröppnare. Numera kan bidrag även lämnas för installation av spisvakt. Regeringsrätten har i en dom den 6 maj 2010, mål nr 3810-09, funnit att en spisvakt under alla förhållanden får utgöra ett komplement till spisen och att det saknar betydelse på vilket sätt spisvakten ansluts. Enligt Regeringsrätten kan bostadsanpassningsbidrag således lämnas till spisvakt eftersom det är fråga om en åtgärd för anpassning av en fast funktion i bostaden. Bidrag lämnas för sådana åtgärder som är styrkta med hänsyn till funktionsnedsättningen. När det gäller ansökan om utrymningsväg direkt ut i det fria från ett rum i ett gruppboende som från början var byggd för den sökande har länsrätten i Skåne i en dom den 9 augusti 2007, mål nr 4594-06, funnit att den sökta åtgärden är att anse som en sådan generell åtgärd som bostadsanpassningsbidrag inte kan lämnas för.

Bidraget söks hos kommunen som prövar om förutsättningarna för bidrag är uppfyllda och betalar ut bidraget. Kommunens beslut kan överklagas till förvaltningsdomstolarna. Boverket har tillsyn över kommunernas bidragsverksamhet och granskar kommunernas formella hantering av ärenden om bostadsanpassningsbidrag. Förutom arbetsuppgifterna med tillsyn svarar Boverket för föreskrifter till lagen om bostadsanpassningsbidrag enligt förordningen (1992:1575) med bemyndigande för Boverket att meddela föreskrifter om verkställigheten av lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. Enligt denna förordning får Boverket meddela föreskrifter om vilka uppgifter en sökande skall lämna vid en ansökan om bostadsanpassningsbidrag. Däremot har Boverket inte något bemyndigande att ge ut förtydligande föreskrifter om att brandskydd skulle ingå som en stödberättigande åtgärd. Av de vanligaste åtgärderna för hus byggda 1995 eller senare var spisvakt den femte vanligaste åtgärden. Spisvakt/timer som bidrag utgjorde 8 procent av det totala antalet bidrag.²⁶

6. Möjligheter och begränsningar - MSB

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har inga föreskriftsbemyndiganden som kan användas för att styra nivån på brandskyddet i olika typer av byggnader och verksamheter. Nivån på brandskyddet i en befintlig byggnad bestäms istället av 2 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO.

Enligt 2 kap. 2 § LSO är ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar skyldiga att i skälig omfattning hålla utrustning för

²⁶ www.boverket.se/Om-

Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2010/Bostadsanpassningsbidragen-2009

Datum
2010-10-26

Diariernr
2010-885

släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Bestämmelsen gäller alla typer av byggnader eller andra anläggningar. Kraven på vilka åtgärder som ska vidtas är olika från fall till fall beroende på vad byggnaden eller anläggningen används till. När det gäller lös inredning ska stoppade sittmöbler samt madrasser provas enligt olika standarder.²⁷ Alla stoppade möbler ska som lägst kunna motstå antändning från en glödande cigarett. För stoppade sittmöbler, madrasser eller sängkläder som används inom en del områden inom vården eller offentliga utrymmen kan högre krav vara motiverade. En tillsyn enligt LSO grundas på en brandteknisk helhetsbedömning, där även den lösa inredningens betydelse vägs in.

Av förarbetena till lagen framgår att utrustning för släckning av brand kan vara allt från handbrandsläckare till permanent installerade ledningar för brandvattenförsörjning. Utrustning för livräddning kan t.ex. vara trappor, stegar och nödbalkonger. Som exempel på utrustning för att hindra eller begränsa skador till följd av brand nämns olika typer av anordningar för varning, t.ex. brandvarnare. Bestämmelsen kan också innebära att personal verksam i en byggnad eller anläggning på förhand ska ha fått lämplig utbildning för att kunna agera i olika nödsituationer.

Skyldigheten enligt 2 kap. 2 § LSO sträcker sig bara till vad som i varje enskilt fall är skäligt med hänsyn till kostnaderna. Det innebär att kostnaderna inte får vara mer betungande än vad som är rimligt med hänsyn till skyddets syfte.

Vidare innebär skälighetsbegreppet ytterligare en väsentlig begränsning vad gäller möjligheten att ställa krav på brandskyddet i exempelvis trygghetsbostäder. I princip kan inte kommunen, förutom om det finns särskilda omständigheter, förelägga om åtgärder som innebär att det ställs högre krav på brandskyddet än vad som var föreskrivet när byggnaden uppfördes. Detta innebär alltså att det är de byggregler som gällde vid tiden för bygglovets reglerar brandskyddet. Endast i undantagsfall kan LSO användas för att ställa nya eller kompletterande krav.

Det är kommunerna som utövar tillsyn över efterlevnaden av LSO:s regler om brandskydd. Det är upp till varje kommun att prioritera sin tillsyn till där den bäst gör nytta. Tillsynen kan omfatta byggnader som inrymmer trygghetsbostäder och inbegripa såväl gemensamma utrymmen som de enskilda lägenheterna. Vid tillsynen har kommunen att ta ställning till om brandskyddet är skäligt eller inte. Kommunen kan alltså följa upp brandskyddet i trygghetsbostäder men vad gäller brandskyddet i själva byggnaden är man i huvudsak begränsade till de krav som angivits i byggreglerna. Saknas en tydlig reglering i byggreglerna finns således inga egentliga möjligheter att i efterhand förbättra brandskyddet med stöd av lagen om skydd mot olyckor.

²⁷ SS-EN 1021-1 för stoppade möbler och SS-EN 597-1 för madrasser

7. Diskussion och slutsatser

Den politiska inriktningen är att äldre människor ska kunna bo kvar hemma och vid behov kunna få individuellt anpassat stöd i form av vård, omsorg, hjälpmedel och anpassning av bostaden. Med detta följer att möjligheten att som äldre få bo i behovsbedömt särskilt boende minskar. Särskilda boenden är särskilt reglerade i Boverkets byggregler när det gäller krav på brandskydd. Kraven på byggnadstekniskt brandskydd i särskilt boende är höga i kommande byggregler med bland annat krav på automatiskt släcksystem. I andra boendeformer för äldre, som trygghetsbostäder, är kraven på brandskydd idag inte högre än i en vanlig bostad. Detta innebär att brandsäkerheten för äldre blir bättre för de personer som bor i särskilt boende medan övriga inte får tillgång till motsvarande förbättring av brandskyddet.

7.1 Krav på brandskydd vid ny- och ombyggnad

Trygghetsbostäder kan uppföras på många olika sätt, t.ex. genom nybyggnad som korridorboende eller genom att ändra om ett befintligt flerbostadshus. Eftersom bostäderna kan komma att användas av personer med stora behov av vård och omsorg bör brandskyddet dimensioneras utifrån dessa förutsättningar.

Av förordningen om investeringsstöd till äldreboende m.m. framgår att den nedre åldersgränsen för att få flytta in i trygghetsbostäder är satt till 70 år. I många kommuner saknas idag alternativa bostadslösningar för äldre personer som bor i flerbostadshus utan hiss eller som inte längre orkar sköta hus och trädgård. För att lösa bostadsfrågan för dem som i annat fall skulle komma att behöva mer omfattande stödinsatser i ett tidigare skede kan man därför anta att en del kommuner eller andra byggherrar kommer att höja åldersgränsen för inflyttning.

Ett villkor för investeringsstödet för trygghetsbostäder är att den fysiska tillgängligheten blir god så att människor kan bo kvar där även med nedsatt fysisk funktionsförmåga som kräver hjälpmedel vid förflyttning. Den rådande trenden under 2000-talet är att äldre människor främst får sin vård och omsorg i det egna hemmet. Eftersom människans funktionsförmåga vanligtvis försämras med tilltagande ålder kan det bli så att en betydande del av de äldre personer som kommer att bo i trygghetsbostäder, inom en snar framtid, kan komma att ha begränsad förmåga att sätta sig själva i säkerhet av brand. Detta var den utveckling som skedde med de boende i servicehusen där medelåldern successivt blev allt högre, vilket innebar att många av de boende fick nedsatt rörlighet.

Kostnaden för att t.ex. installera en sprinkler i en lägenhet blir lägre om det sker i samband med att bostaden färdigställs jämfört med om man istället tvingas göra installationen i efterhand. De flesta trygghetsbostäder kommer sannolikt att förvaltas av kommunala bostadsbolag varför kostnader för

Datum
2010-10-26

Diariernr
2010-885

brandsäkerheten i de fallen kommer att belasta kommunen oavsett om installationen görs i samband med uppförandet av bostäderna eller om det sker efter individuell prövning i ett senare skede.

Av Boverkets informationsblad om investeringsstöd till trygghetsbostäder framgår bl.a. att funktionskraven i byggreglerna ska vara uppfyllda under byggnadens livslängd och att brandskyddet bör dimensioneras med utgångspunkt från de boendes förutsättningar.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap menar att brandskyddet i trygghetsbostäder bör läggas på en högre nivå än den som normalt gäller för bostäder. Detta har myndigheten framfört i flera sammanhang, t.ex. i det underlag som lämnats till utredningen Bo bra hela livet (SOU 2008:113). Räddningsverket framhöll till Äldreboendedelegationen att olika former av mellanboenden (i detta uppdrag trygghetsbostäder) bör utrustas med förstärkt brandskydd jämfört med andra bostäder. För att detta ska kunna uppnås behöver brandskyddet regleras redan i samband med uppförandet av trygghetsbostäderna. MSB anser att det bör ställas krav på boendesprinkler och spisvakt. Andra exempel på viktiga åtgärder är automatiskt brandlarm och tillgång till två av varandra oberoende utrymningsvägar, där ingen utrymning kräver hjälp av räddningstjänst. Det behövs en tidig varning för de boende, men också för att tillkalla hjälp eftersom flera av de boende troligen kommer att ha begränsad förmåga att själva sätta sig i säkerhet vid brand. Boendesprinkler kan hålla en brand nere och öka tiden som finns till förfogande för att utrymma brandlägenheten men också för att utrymma andra bostäder vid behov. Även särskilda krav på brandskyddsåtgärder för att få del av investeringsbidraget för trygghetsbostäder skulle kunna minska risken för att de som bor där ska drabbas av skador till följd av bränder.

Socialstyrelsen anser att det vore en fördel om brandskyddet i trygghetsbostäder kunde anpassas till den tilltänkta målgruppens förutsättningar redan vid uppförandet av bostäderna. Det finns idag inte några tvingande regler som kan bidra till en sådan utveckling eftersom Boverket med stöd av en konsekvensanalys har bedömt att det inte är möjligt att ställa generella krav på åtgärder för brandskydd som är högre än i remissförslaget till nya brandregler för nybyggda bostäder. Inte heller Socialstyrelsens nya bemyndigande bedöms som möjligt att använda för att generellt normera till skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa eftersom trygghetsbostäder inte är verksamheter inom socialtjänsten. Det som återstår är att förlita sig på att byggherrar och fastighetsägare redan i samband med ny- eller ombyggnad till trygghetsbostäder, gör en välgrundad bedömning av behovet av brandskyddsåtgärder under överskådlig tid i de aktuella trygghetsbostäderna.

Boverket gör bedömningen att utrymningssäkerheten med nuvarande uppförande av trygghetsbostäder är i överensstämmelse med bygglagstiftningen även om brandskyddsnivån är lägre än i särskilt boende. Dock kan det finnas enskilda boenden där de boendes förmåga är sämre än genomsnittet och för

Datum
2010-10-26

Diariernr
2010-885

vilka man kan motivera ett högre skydd genom en individuell bedömning eller genom att ge möjligheten att flytta till ett särskilt boende. Boverket har när det gäller trygghetsbostäder beräknat kostnad och nytta för åtgärderna²⁸ (sprinkler och spisvakt). Slutsatsen från Boverket är att varken sprinkler eller spisvakt bedöms vara rimliga åtgärder att ställa krav på för att förbättra skyddet i trygghetsbostäder. Samma beräkningsteknik användes för att motivera sprinkler i särskilt boende och där visades att nyttan var större än kostnaden. Detta beror på att skyddsbehovet bedöms som större hos de personer som bor i särskilt boende. Boverket anser att möjligheterna till ett effektivt och ändamålsanpassat brandskydd snarare ligger i individuella behovsprövningar. Generella brandskyddskrav, som är högre än i remissförslaget²⁹, för nybyggda bostäder riskerar enligt Boverkets bedömning att bli felriktade, ineffektiva och framför allt kostnadsdrivande. Boverket konstaterar också att många, oberoende av ålder och som inte bor i trygghetsbostäder, har ett stort skyddsbehov pga. funktionsnedsättningar. Merparten av personer med funktionsnedsättningar skulle alltså inte få ett bättre skydd genom specifika kravhöjningar för trygghetsbostäder.

De beräkningar som Boverket genomfört bygger på att de boende i trygghetsbostäder kommer att utgöras av äldre personer i allmänhet utan att ta med i beräkningarna att en betydande del av dessa inom en snar framtid kommer att ha nedsatt funktionsförmåga och därmed svårigheter att sätta sig själva i säkerhet i händelse av brand. Om det vägs in i beräkningsförutsättningarna att en betydande del av de boende har nedsatt funktionsförmåga kan resultatet enligt MSB bli att såväl boendesprinkler som spisvakt är effektiva åtgärder ur ett kostnads/nytta-perspektiv. MSB anser att hänsyn måste tas till de senaste årens utveckling med ett minskat antal platser i särskilt boende till förmån för vård- och omsorgsinsatser i hemmet samt till den demografiska utvecklingen i stort. Värt att notera är också att de genomförda beräkningarna när det gäller kostnad och nytta för åtgärderna endast haft som utgångspunkt att värdera statistiskt räddade liv vid en uppkommen brand och inte heller vägt in aspekter som upplevd trygghet och eventuella egendomsskador. Med utgångspunkt i ovanstående vill MSB återigen understryka vikten av att det redan i samband med uppförandet av trygghetsbostäderna ställs högre krav på brandskyddet än i vanliga bostäder.

7.2 Individuella bedömningar

Många äldre människor med stora och omfattande behov av omsorg bor idag i ordinärt boende. Brandskyddet i vanliga bostäder är dimensionerat utifrån antagandet att de boende själva kan sätta sig i säkerhet i händelse av brand. Även om man generellt kan konstatera att risken för att skadas av brand ökar

²⁸ PM Angående brandskydd i trygghetsbostäder och liknande boendeformer för äldre, Boverket, diariernr 1239-559/2010

²⁹ Boverkets brandskyddsregler har varit på remiss under 2010 och förväntas träda i kraft oktober 2011.

Datum
2010-10-26

Diariernr
2010-885

med tilltagande ålder finns det en stor variation i förutsättningar mellan olika individer. En möjlighet när det gäller brandskyddet för personer med funktionsnedsättning i ordinärt boende, särskilt avsett för personer över en viss ålder, kan då vara att anpassa detta efter den enskildes individuella förutsättningar. Därför föreslås att enskilda kan ges stöd för bättre brandskydd. Stödåtgärderna kan lämpligen kopplas till existerande verktyg för stöd till den enskilde, framförallt avses bostadsanpassningsbidraget (enligt lag (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.) samt behovsbedömning och bistånd enligt socialtjänstlagen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Boverket och Socialstyrelsen föreslår att en utredning görs av hur lämpliga verktyg kan utvecklas i syfte att öka möjligheten till stöd för brandskyddsåtgärder för den enskilde samt hur en sådan lösning skulle kunna finansieras. Exempel på verktyg som kan utredas är bostadsanpassningsbidraget. De åtgärder som avses är framför allt automatiska fasta eller mobila lätt installerbara släckanordningar.

Förutom de tekniska lösningar som skulle kunna åtgärdas med individuella stöd och andra individanpassade åtgärder kan det behövas andra åtgärder för att höja brandsäkerheten för äldre personer. Brandskyddet behöver ses som en del i det systematiska säkerhetsarbete som behöver utvecklas för att reducera antalet olyckor och skador som drabbar äldre personer. Kunskapen om hur systematiskt säkerhetsarbete kan användas i det dagliga arbetet behöver bli bättre inom äldreomsorgen så att t.ex. biståndshandläggare, enhetschefer och omsorgspersonal lär sig uppmärksamma och föreslå åtgärder som kan eliminera och modifiera risker. Myndigheterna föreslår att den frågan vidareutvecklas inom ramen för ett pågående regeringsuppdrag om att utarbeta en handlings- och åtgärdsplan för säkerhetsfrämjande arbete för äldre personer.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Boverket och Socialstyrelsen ser en begränsning i att åtgärder för bättre brandskydd enbart riktas till äldre personer. Åtgärder för brandskydd bör utgå från den enskildes skyddsbehov. Med denna princip skulle t.ex. personer med funktionsnedsättningar få samma möjlighet till stöd oavsett ålder.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ser mycket positivt på att andra typer av boenden för äldre än trygghetsbostäder i det vanliga bostadsbeståndet, kan omfattas av individuella bedömningar av brandskyddet med därav följande åtgärder. Detta kan ge förutsättningar för ett individanpassat brandskydd för äldre personer.