



NORSK BRANNBEFALS LANDSFORBUND

Norwegian Association of Fire Officers

Member of Federation of the European Union of Fire Officers Associations

ark.NBLF\Bygningslov_05_høringsuttalelse

Det Kgl. Kommunal- og regionaldepartement
Bolig- og bygningsavdelingen
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP
05. 05. 2005 05, 2258-110
Ark. 457.0
Avd. BD / BY / GAH

Oslo 30. november 2005.

NOU 2005:12 "Mer effektiv bygningslovgivning II" HØRINGSUTTALELSE

Norsk Brannbefals Landsforbund (NBLF) er en landsomfattende interesseorganisasjon for ledere i yrkes- og deltidsbrannvesen, med ca 1 420 medlemmer. NBLF er ikke en fagforening, men konsentrerer sin virksomhet om brannfaglige spørsmål i et samfunnsmessig perspektiv. Ett av de viktigste satsningsområder er utvikling av lover, forskrifter og andre brannfaglige regler.

De fleste av NBLF's medlemmer arbeider til daglig med forvaltningsoppgaver, tilsyn og myndighetsutøvelse på brannvernområdet – dvs med grenseflate mot den kommunale bygningsmyndighet, og grenseflater mot planleggere og utførere i byggebransjen.

NBLF avga uttalelse til "Mer effektiv bygningslovgivning I", og Bygningslovutvalets utredning nr. II har ikke medført at NBLF har endret standpunkter. Snarere tvert imot, da NOU 2005:12 inneholder en rekke bekreftelser på de svakheter NBLF har pekt på og da det ikke er skjedd bedring av brann sikkerheten i nye bygninger etter reformen i 1997.

A. Kvalitet bør settes i fokus

Byggesaksreformen i 1997 hadde kvalitetssikring som hovedmål. Den reformtenkning som har kommet ut senere, inklusive nå omhandlede byggesaksreform, synes å dreie seg mest om effektivisering med hovedvekt på kortere saksbehandlingstid. Kvalitetstanken er ikke lenger framtreddende – på tross av at hovedinntrykket av byggevirksomheten i perioden fra 1997 er mange feil og mangler på brannteknisk område – dvs fortsatt ingen vesentlig bedring. Det er åpenbart ennå langt igjen, og NBLF oppfordrer til at "kvalitetsfanen" må heises på nytt.

NBLF anbefaler at NOU 2005:12 at kvalitetsmålsettingen må ivaretas for forenkling og effektivisering, dvs. At effektivitetsforbedring og forenkling må være sekundærproblemstillinger/-målsettinger.

B. Dagens kontroll- og ansvarsregime må endres

NBLF er meget bekymret dersom gjeldende kontroll- og "ansvarsregime" ikke endres. Vi er av den oppfatning at dagens ordninger baserer seg på at samtlige aktører i byggebransjen er kompetente og seriøse. Dagens ordning makter med andre ord ikke å luke ut aktører som enten ikke har kunnskap nok eller ikke er seriøse.

Bygningslovutvalget sier en rekke steder i NOU 2005:12 at dagens kontroll- og ansvarsregime ikke fungerer tilfredstillende. På side 139, innledningsvis i kap. 10.3 henvises til i alt 43 høringsinstanser "Mer effektiv bygningslovgivning I", og det slås fast at "Det er stort sett enighet om at dagens system for ansvarsrett, tilsyn og kontroll ikke fungerer tilfredsstillende".

NBLF finner det underlig at bygningslovutvalget på side 144 konkluderer slik "Når det gjelder kontrolloppgavene har Bygningslovutvalget med støtte i høringen kommet til at det i hovedsaker riktig å beholde dagens oppgave- og rollefordeling. Selv om det er bred enighet om at tilsyns- og kontrollsystemet ikke fungerer så effektivt som ønskelig, er det utvalgets oppfatning at det er mest hensiktsmessig å beholde dagens prinsipper knyttet til oppgave- og rollefordeling".

NBLF anbefaler på det sterkeste at dagens kontroll- og ansvarsregime endres. Å beholde det, vel vitende om at det ikke fungerer, vil for det første ikke gagne brann sikkerheten og det er lett å mistenke Bygningslovutvalget for å la politiske prinsipper gå foran brann sikkerheten.

NBLFs medlemmer (de lokale brannmyndigheter) opplever for ofte at i én byggesak er ett firma prosjekterende/ utførende mens et annet er kontrollerende, og i neste byggesak har de samme firma byttet roller. Bygningsmyndigheten bør påse at ansvarlig prosjekterende foretak og ansvarlig uavhengig kontrollforetak for prosjektering ikke er de samme foretakene i for mange prosjekter. Det kan føre til mistanke om samarbeid ("bukketil havresekk").

Å erstatte et feilslått ansvarsregime med ytterligere private sertifiseringsordninger, er en falitterklæring. Før så gjøres, må foretas en samfunnsmessig kost-/nytteanalyse.

NBLF anbefaler at dagens kontroll- og ansvarsregime endres, slik at aktører som ikke har kunnskap eller ikke er seriøse kan lukes ut av byggeprosessen og slik at det i praksis kreves kompetanse for å kunne prosjektere, bygge og kontrollere brann tekniske forhold og slik at det ikke blir mulig for "bukken å passe havresekken."

C. Meldeplikt for særskilte brannobjekter

Kommunen kan allerede innenfor gjeldende lovverk fastsette interne rutiner som involverer brannvernmyndighetene på relevant måte i byggeprosessen, og i anledning dens tilsynsoppgaver i driftsfasen. NBLF har den oppfatning at det ikke er mange kommuner som har benyttet seg av denne muligheten.

NBLF slutter seg derfor til Bygningslovutvalgets forslag, om en bestemmelse i loven om at alle byggetiltak i "særskilte brannobjekter" skal meddeles brannvesenet.

Men, i de konkrete forslag til ny lov er kap. 24 blitt til "Kontroll med prosjektering og utførelse av tiltak", og verken der eller andre steder finner vi at forslaget er implementert i selve lovteksten.

NBLF ber om at Bygningslovutvalgets eget forslag til meldeplikt for objekter som kan bli særskilte brannobjekter tas inn i selve lovteksten.

D. Spesielt om kap. 24 BRANN

NBLF og Rådgivende ingeniørers forening (RIF) har søkt samarbeide om uttalelse angående NOU 2005:12 kap. 24 om "BRANN". Det er enighet disse to aktørene imellom, om at brannvesenets syn og de lokale forhold må komme klarere til uttrykk i byggesaken enn i dag. Med andre ord er det enighet om at brannmyndigheten bør være rådgiver for kommunens byggesakssjef, men brannvesenet skal ikke ha en rolle som rådgiver for tiltakshaver, byggherre, arkitekter eller andre private rådgivere. Brannmyndigheten skal derfor ikke involvere seg i konkrete valg av løsninger. Når det er tvil om valg av løsninger, skal bygningsmyndigheten kreve uavhengig kontroll.

Forhåndskonferanse

Brannmyndigheten bør være rådgiver for kommunens byggesaksbehandling av større og brannteknisk kompliserte bygg. For at dette skal kunne fungere tilfredsstillende bør forhåndskonferanser være obligatorisk, særlig for objekter som sannsynligvis blir registrert som særskilte brannobjekter iht. brannvernlovens §13.

Byggteknisk nemnd

Så vel RIF som NBLF er skeptiske til opprettelse av en byggteknisk nemnd. Vi mener at en slik bygningsteknisk nemnd er en avsporing og vil være et uhensiktsmessig mellomledd i saksbehandlingen. Vi har problemer med å skjønne at en slik nemnd vil gi mer effektiv byggesaksbehandling, og er heller redd for at dette vil kunne forsinke saksbehandlingen.

Vi forstår problemstillingen bak forslaget, men vi mener at løsningen heller ligger i å sikre kompetanse til de prosjekterende og kontrollerende, bl.a i den sentrale godkjenningsordningen, og å gjøre rollespillet mellom de prosjekterende, uavhengig kontrollør og tilsynsmyndighet tydeligere.

Kompetanse/godkjenning

NBLF og RIF er kritiske til utviklingen av godkjenning av foretak for ansvarsrett i byggesaker. Den siste forenklingen i 2003 førte til at foretak som skal være kvalifisert til å ivareta brannsikkerheten i tiltaksklasse 3, økte fra ca 20 til over 600 over natten. Siden har dette tallet bare økt. NBLF rapporterer om åpenbart manglende kompetanse i en rekke saker. NBLF og RIF støtter forslaget om å gjøre den sentrale godkjenningen obligatorisk. Men man stiller spørsmål om det da kan bli enda vanskeligere å trekke tilbake en godkjenning enn i dag. Derfor må godkjenningen baseres på faglig kompetanse, slik at åpenbart faglig ukvalifiserte foretak i hvert fall ikke blir godkjent. Foretak som av en eller annen grunn har mistet godkjenningen må få en mulighet til å komme på banen igjen, eventuelt under tilsyn

Skal godkjenningsordningen fungere effektivt, og bli et godt hjelpemiddel for kommunene er det som nevnt tidligere avhengig av at det reageres overfor foretak som ikke følger reglene i plan- og bygningslovgivningen. Ordningen bør derfor sørge for at kommunene fører tilsyn og innrapporterer foretak som ikke følger reglene. Statens bygningstekniske etat bør på sin side også føre tilsyn med foretakene, og følge opp de foretak som ikke oppfyller kravene til godkjenning, slik at disse fjernes fra det sentrale registeret. Utfordringen ligger i å finne frem til løsninger som styrker kommunenes tilsyn. NBLF mener at brannvesenets kompetanse på branntekniske forhold og generell tilsynskompetanse bør kunne bistå i kommunenes tilsynsordning.

Brannteknisk dokumentasjon

Dokumentasjonen skal vise hvilke krav og forutsetninger som er utgangspunktet og hvordan man mener å tilfredsstille kravene. Her ligger kimen til mange uoverensstemmelser med byggesaksbehandler, samt ved kommunens og brannmyndighetens tilsyn. Manglende eller mangelfull dokumentasjon er et problem. For eksempel må man vise til litteratur/ standarder/ veiledningsmateriale som legges til grunn for analyser. Inngangsparametere for analyser må vises.

Med funksjonsbasert teknisk forskrift kan det ofte være et problem å vite hva som er god nok dokumentasjon, særlig hvis myndighetsorganene ikke liker løsningen og derfor underkjenner dokumentasjonen.

Kontroll og tilsyn, dokumentasjon og virkelighet

NBLF får til stadighet meldinger fra lokale brannmyndigheter om manglende samsvar mellom dokumentasjonen og virkeligheten. Dokumentasjonen er utgangspunktet for brannvesenets tilsyn. De oppdager at

- dokumentasjonen ikke stemmer overens med brannkonseptet
- utførelse ikke stemmer overens med verken dokumentasjonen eller konseptet

Dette er et alvorlig problem som man må finne en løsning på.

Prosessen fra utviklingen av et brannsikkerskonsept via detaljprosjektering til utførelse er oppstykket og uten noen gjennomgående rolle som følger utviklingen slik at intensjonene i konseptet blir ivaretatt helt til driften av bygget skal implementeres.

Brannsikkersrådgiveren lager konseptet som er grunnlaget for detaljprosjekteringen. Brannsikkersrådgiverens rolle stopper enten ved overlevering av konseptet til de prosjekterende (byggeteknikk, elektro- og vvs-installasjoner) eller senest ved søknad om igangsettingstillatelse. Mye kan misforstås fra brannrådgivning til detaljprosjektering og videre til utførelse.

RIF og NBLF mener derfor at det er behov for en gjennomgående rolle som ivaretar brannsikkerheten. Det trenger ikke være samme foretak som har denne rollen i hele prosessen. Dette illustrerer at kontrollen i byggeprosjekter bør legges opp annerledes enn i dag.

Veilederen til GOF har et eget punkt som omhandler tverrfaglig kontroll av prosjektering, men slik kontroll pålegges svært sjelden av kommunene.

E. Kommunale forhold og andre forhold

Tilsyn med kommunene

Erfaringene så langt viser at tilsynsarbeid krever kunnskap, innsikt og tid. Dessuten må tilsynsarbeidet systematiseres og styres. Det er derfor sannsynligvis ikke mulig å gjennomføre tilsynsoppgaven uten at kommunen setter av ressurser til opplæring, og skaffer medarbeidere med riktig fagbakgrunn. For de branntekniske forhold kan, som nevnt før, samarbeid med brannvesenet være en løsning.

Dersom man følger argumentasjonen at det til en viss grad er kommunen som har sviktet sin tilsynsplikt og bruk av uavhengig kontroll i dagens regime, kan det også argumenteres for at de foreslåtte lovendringene ikke vil bedre situasjonen dersom kommunen ikke følger opp sine forpliktelser til å gjennomføre tilsyn og muligheten til å benytte uavhengig kontroll i økende grad.

Det er derfor NBLF sitt syn at det bør føres tilsyn med at kommunen ivaretar sine forpliktelser i tråd med lovverket. Dette bør knytte seg opp mot alle kommunens plikter i forhold til tilsyn, ulovlighetsoppfølging, saksbehandlingstid m.v. Et tilsyn av kommunen fra sentralt hold, for eksempel fra Statens bygningstekniske etat, vil også garantere at utbyggere og innbyggere får den tjenesten som kommunen plikter å levere. Et slikt tilsynsregime må gi tilsynsmyndigheten de nødvendige sanksjonsmuligheter overfor kommunen. Dette vil være parallelt med det regimet man har i Brann- og eksplosjonsvernlovgivningen, der Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) fører tilsyn med at kommunene oppfyller sine krav i henhold til brannlovgivningen. Erfaringen fra denne sektoren bidrar til at kommunene leverer de tjenesten de er forpliktet til. Erfaringen viser også at DSB gjennom sine tilsyn med kommunen avdekker avvik i forhold til brannlovgivningens minimumskrav, og avdekker også manglende ressurser. Med hensyn til plan og bygningslovens status som premissleverandør av person- og materiell sikkerhet, samt hensynet til miljøet, er det dermed svært viktig at kommunen etterlever sine forpliktelser. Et slikt tilsyn vil også avdekke om kommunen har avsatt nok ressurser til sine oppgaver i henhold til pbl.

Dagens situasjon i kommunene er at man i for stor grad er for ensidig opptatt av saksbehandlingstiden. Et tilsyn med kommunene vil kunne bidra til en forbedring på alle områder kommunen har forpliktelser i forhold til plan og bygningsloven. Dette vil også være i tråd med lovens generelle fokus på tilsyn og kontroll med de øvrige aktørene.

Risikoklasser

Kommunen har i dag et særlig ansvar for å kontrollere at tiltaket ikke strider mot de ytre rammer som plan- og bygningslovgivningen setter for tiltaket og at de overordnede krav til de tekniske rammebetingelser er oppfylt.

Fastsettelse av risikoklasse gjøres ut i fra en bygnings bruk, og er retningsgivende for hvilke tiltak som er nødvendig for å sikre rømming ved brann. Valg av risikoklasse er således premissgivende for alle tiltak i bygget. I en del tilfeller ser man at det er ulik oppfatning av hvilken risikoklasse enkelte bygg skal plasseres i. Typiske eksempler er diskusjonen mellom risikoklasse 4 og 6: omsorgsboliger, hospitser, hybelhus, internat, sommerhotell eller boliger som er tiltenkt ulike beboergrupper.

NBLF mener at fastsetting av risikoklasser er en så sentral del av tiltaket at det bør vurderes innefor de rammene som kommunen skal kontrollere. Vi mener derfor at fastsetting av risikoklasser bør godkjennes av kommunen.

Driftsbygninger

Søknadsplikt for driftsbygninger i landbruket er helt nødvendig. Men dette må følges opp i teknisk forskrift, med bestemmelser om brannvern (brannseksjoner, brannceller mm). Man kan ikke forsette med "så langt det passer" – for i forhold til byggekostnader "passer det aldri".

Søknadsplikt for ildsted

Utvalget har bedt om innspill til hvilke tiltak kommunene mener bør være søknadspliktige og hvilke tiltak som bør være unntatt søknadsplikt.

NBLF mener at montering av ildsteder bør være søknadspliktig. Undersøkelser viser at feil ildstedsmontering er en vanligere årsak til bygningsbrann enn feil med skorsteinsmontering, som for øvrig er søknadspliktig.

Per i dag er ildsted i bestående bygg unntatt fra søknad og melding, under forutsetning av at installasjonen blir gjenstand for en kvalifisert kontroll. Unntaket for søknad og melding av ildsteder omfatter alle typer brensel, også olje og gassfyrte ildsteder. Kontrollører skal i det vesentligste komme fra murerfaget, hvilket også er tilfelle. Det er eier som skal se til at kontrolløren er kvalifisert.

Erfaringsmessig er det mange som ikke ønsker å stå ansvarlig for en ildstedsmontering som eier har foretatt. En tilfredsstillende kontroll av et ildsted som allerede er montert, er heller ikke alltid mulig. Dette resulterer i at mange ildsteder ikke blir kontrollert.

Etter at montering av ildsteder ble unntatt melding og søknadsplikt etter pbl, er det innført meldeplikt for installering av ildsteder til kommunen i brannlovgivningen. Vi ser imidlertid at innmeldte ildsteder til kommunen er redusert sammenlignet med tidligere år. Samtidig med at salgstallene på ildsteder øker. Ildsteder som blir montert uten melding til kommunen medfører at feiing og tilsyn av fyringsanlegg, for å forebygge brann, ikke blir gjennomført.

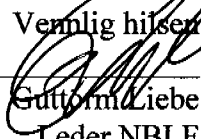
NBLF oppfordrer til at dersom dette tema ikke passer i lovteksten, må det tas inn som forskriftskrav.

Slokkevann

Bygningslovutvalget foreslår at bestemmelsen i gjeldende lov § 65 utvides til også å gjelde slokkevann for brann. NBLF slutter seg til dette, og presiserer at dette også gjelder med tanke på sprinkling (vannmengde) i de tilfeller det dette er aktuelt.

Interkommunalisering?

NBLF er av den oppfatning at den kommunale kontra den interkommunale organiseringen ikke er selve problemet. Det er kompetansen som er problemet. Dersom interkommunalisering hjelper overfor kompetansebehovet, anbefaler NBLF at man interkommunaliserer!

Vennlig hilsen

Guttorm Liebe
Leder NBLF