



ark.NBLF\Byggesaker_policynotat_des04

1

NORSK BRANNBEFALS LANDSFORBUND

Norwegian Association of Fire Officers

Member of Federation of the European Union of Fire Officers Associations

01.12.2004

POLICYNOTAT

BRANNVESENETS FORHOLD TIL BYGGESAKER

SAMMENDRAG

- ❖ Byggesaksreform 1997 ”satte brannvesenet på gangen”.
- ❖ Brannvesenet venter fortsatt på vesentlig bedring av feil/mangler ved nye bygninger.
- ❖ Manglende virkelighetskontroll fra bygningsmyndighetenes side medfører at brannvesenets første tilsyn fortsatt avdekker løsninger som ikke er i samsvar med dokumentasjonen.
- ❖ Det vil normalt gå mer enn ett år fra en bygning er tatt i bruk til første branntilsyn – med den risiko dette innebærer der faktiske løsninger ikke holder mål.
- ❖ Brannvesenets bygningskompetanse utnyttes ikke i byggesaksbehandlingen, heller ikke brannvesenets erfaringer fra branner.
- ❖ Brannvesenets bygningskompetanse smuldrer bort – også med fare for både tilsynskompetansen og innsatskompetansen.
- ❖ Brannvesenet må inn i byggesaksbehandlingen igjen når det gjelder ”særskilte brannobjekter” – i en eller annen form.
- ❖ Kommunale planleggingsorganer må kommunisere med brannvesenet før tilrettelegging av infrastruktur i utbyggingsområder, slik at f.eks behov for vannforsyning til sprinkling av bygninger ivaretas.

BYGGESAKSREFORM 1997

NBLF's vurderingsgrunnlag

Innledningsvis presiseres at brannvesenets interesser i nybygg knytter seg til de såkalt særskilte brannobjektene, som skal underlegges branntilsyn mm.

Utgangspunktet for byggesaksreform 1997 var åpenbart den internasjonale kvalitetssikringsbølgen som rullet inn over landet i 90-årene. "Alle" snakket om kvalitetssikring, og dessuten om reduksjon av saksbehandlingstid.

Det var betydelig skepsis til reformen fra brannvesen-hold, alt lenge før den ble iverksatt. Etter hvert oppsto det tvil også hos arkitekter, håndverkerorganisasjoner og kommuner – om reformen egentlig ville gi bedre nybygg. Men dette skjedde ikke før det ble klart hvilket merarbeid i form av dokumentasjon reformen la opp til, og at ekstrakostnaden som må bæres av tiltakshaverne ville bli i størrelsesorden 2-3 mrd årlig. Og da var det for sent. Reformen gikk gjennom uten særlig motstand – drevet fram av rådgiverbransjen, byggenæringen og BE.

Etter dette fikk de tradisjonelle utøverne i byggebransjen det travelt med å søke om ansvarsgodkjenning. I tillegg vokste det fram en egen rådgiverbransje som spesialiserte seg på brannrisikoanalyser og branndokumentasjon, og som "snakker på de andres vegne" i branntekniske spørsmål. Dette var neppe lovgivers intensjon.

Brannrådgivernes bruk av avanserte analyser og dokumentasjon har gjort at kommunale saksbehandlere stort sett må "bukke og takke". Man kan selvsagt forlange uavhengig kontroll av rådgivernes produkt, og påføre enda flere ekstrakostnader. Men i påfallende mange tilfeller får man samme svaret fra "kollegaen".

Resultatet så langt

Da reformen la opp til at byggebransjen selv skulle overta kontrollen i byggesaker, forsvant bygningsmyndighetenes virkelighetskontroll (dokumentkontroll og byggeplasskontroll) helt. Til erstatning ble det innført tilsyn, et begrep som har vært ganske diffust helt fram til nå. Graden av tilsyn har variert, men i hovedsak har tilsynet manglet. Faktaundersøkelse gjort av Bygningslovutvalget av 2002 (via konsulentfirmaet Raadhuus ANS) indikerte at bygningsmyndighetene utfører tilsyn med prosjektering i gjennomsnittlig 3,3% av sakene, og tilsyn med utførelse i gjennomsnittlig 5% av sakene. Det sterke fokus på saksbehandlingstid, med eventuell reduksjon i gebyr, har ført til at kommunene prioriterer produksjon av vedtak langt foran tilsyn.

Reformen forutsatte at planleggere, utførere og kontrollører så å si "over natta" skulle beherske de branntekniske fagområder. Men sentral ansvarsgodkjenning er ikke ensbetydende med kompetanse i bygningsmessig brannvern. Utviklingen har derfor gått i retning av at de som planlegger, utfører og kontrollerer støtter seg på spisskompetanse hos frittstående branntekniske rådgivere, og har/får selv fortsatt liten innsikt i branntekniske spørsmål.

Resultatet så langt, forts

Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse indikerte store feil i 33% av tilfellene når det gjelder prosjektering, og 38% når det gjelder utførelse. Dette underbygger at overgangen fra det gamle ansvars- og kontrollregimet til dokumentasjonsprinsippet, ennå ikke har gitt den tilsiktede forbedring av nybyggene. Videre har Bygningslovutvalget data som indikerer at bare 76% av rapporterte ulovlige tiltak følges opp med sanksjoner.

Bygningslovutvalget har allerede bemerket at verken bygningsmyndighetenes tilsyn, ansvars-godkjenningen eller kontrollen holder mål – dvs at regelverket ikke etterleves godt nok.

Samarbeidsplikt/samarbeidsnivå

Plan- og bygningsloven instituerer samarbeidsplikt. Det betyr f.eks at bygningsmyndighetene har plikt til å høre brannvesenets syn i saker som angår brannvernspørsmål. Dette har etter byggesaksreform 1997 blitt tolket veldig snevert (adkomst for brannvesenet, slokkevann mv). Her mangler det harmonisering med brannvernloven.

Det burde være slik at byggesaker hvor vedkommende bygning ventes å bli særskilt brannobjekt, og skal følges opp av brannvesenet etter brannvernlovgivningen, ble forelagt brannvesenet til en helhetlig brannteknisk vurdering.

Brannvesenets tidligere deltakelse i byggesaksbehandling og ferdigkontroll var en garanti for at branntekniske feil/mangler kom opp på bordet før vedkommende bygning ble tatt i bruk. Erfaringsvis utgjorde branntekniske feil/mangler minst ¾ av bygningsmyndighetenes tilbakemelding på såvel planer som ferdigkontroller. Brannvesenets spisskompetanse var etterspurt av både byggesaksbehandlere, planleggere og utførere.

Tidligere nevnte faktaundersøkelse indikerte at brannvesenet nå sjelden involveres i byggesaksbehandlingen – selv ikke i forhåndskonferanser. Det gjennomføres forhåndskonferanse i gjennomsnittlig 12% av sakene, hvor det i gjennomsnittlig 11,5% av tilfellene møter ”andre”. Dvs at hvis en kommune har totalt 1000 byggesaker i året, ville det ha vært forhåndskonferanse i 120 av disse. Og i 14 av tilfellene hadde ”andre” deltatt i forhåndskonferansen (brannvesenet?).

Spesielt om tilrettelegging for sprinkling av bygninger

Det finnes dessverre mange eksempler på at sprinkling vanskeliggjøres pga at vannforsyningen i vedkommende utbyggingsområde ikke er dimensjonert med tanke på dette. Sprinkling er ett av de mest effektive tekniske brannsikringstiltak. Forøvrig åpner det for stor fleksibilitet i bygningsutforming/dimensjonering. Slike situasjoner vil kunne unngås hvis kommunens planleggingsorganer kommuniserer med brannvesenet før infrastrukturen i området tilrettelegges.

Brannvesenets kompetanse innen bygningsmessig brannvern

En negativ bi-effekt av byggsaksreform 1997 var at brannvesenet mistet muligheten til å bli oppdatert på byggevirksomheten i kommunen/området totalt sett. Videre mistet man muligheten til å bygge opp og vedlikeholde bygningskompetanse – som faktisk er avgjørende viktig for både de forebyggende oppgaver, risikovurderinger og for beredskapsoppgavene i brannvesenet.

Man får ikke nok spisskompetanse i bygningsmessig brannvern av å gjennomgå dokumentasjon.

Kastet man ”barnet ut med badevannet”?

Dr.ing Fredrik Horjen kom i sin doktoravhandling i 2001 med påstand om at någjeldende bygningslov er ubrukelig, og at det er nødvendig å gi ansvaret for byggesaken tilbake til eieren, samt å gjenopprette bygningskontrollen som opphørte i 1986. I følge Horjen er Norge det eneste land i Europa som har fratatt huseieren ansvaret. Han er forsiktig når han uttaler at det er usikkert om reformen vil gi bedre bygninger – for en ekstrakostnad på 2-3 mrd.

Men Horjen uttaler i klart språk at vi burde droppe 90 prosent av papirmølla, og heller gå ut og sjekke. *Kilde: Teknisk Ukeblad 41/2001.*

Horjens påstander underbygges av de 4 granskingsrapportene etter ”Trondheimsbrannen” i desember 2002. Der er det intet å utsette på dokumentasjonen. Men hadde noen av de mange og godt kvalifiserte aktørene kontrollert utførelsen av det mye omtalte ventilasjonsrommet? Svaret er nei!

Etter NBLF's vurdering ”slo pendelen for langt ut” ved byggesaksreform 1997 – som den også har gjort ved tidligere reformer. Man ”kastet ut barnet med badevannet”. Det er angivelig ingen skam å snu. Nå bør man i hvert fall ”trekke pendelen noe tilbake”.

BYGGESAKSREFORM 2005

Ny byggesaksreform – nok en gang

Nytt bygningslovutvalg ble oppnevnt ved Kgl. res i 2002. Utvalgets mandat er å gjennomgå hele bygningslovgivningen med tanke på ytterligere forenkling og effektivisering (hørte vi ytterligere reduksjon av saksbehandlingstiden?).

Utvalget skal trekke sammenligninger med andre nordiske land samt regelverksutviklingen innen EU og annen internasjonal standardisering. Det skal også trekkes sammenligninger med tilsvarende vurderinger på andre lovområder (størst mulig grad av felles utvikling, kfr brannvernloven), av hensyn til kommunenes organisering og kompetanse. Og det skal ryddes og forenkles i grensesnitt mellom lov/forskrifter/standarder/kommunale vedtekter og mht samordning og forenkling.

Bygningslovutvalgets 8 medlemmer er hhv: Sorenskriver Elverum (utvalgsleder), advokat hos regjeringsadvokaten, byggmester Askøy, bygnings sjef Trondheim, fagsjef arkitektforening, advokat OBOS, prosjektleder Oslo, ass. etatsdirektør Oslo.

Utvalget har selv oppnevnt en pool med 10 referansepersoner (spisskompetanse innen praktisering av bygningsregelverket), og har også invitert andre eksterne bidragsytere til møter med utvalget, for å orientere om ulike tema og praksis.

Utvalget har tidsperspektiv t.o.m. 2005. Etter 27 møter forelå første delutredning i form av NOU 2003:24 – Mer effektiv bygningslovgivning – grunnprinsipper og veivalg.

Forholdet til annet regelverk/sektormyndighetene samt byggesaksdelen, som er mest interessant i brannvernsammenheng, vil bli spesielt fokusert i andre delutredning, som vil komme sommeren 2005.

Første høringsuttalelse fra NBLF

NBLF ønsket å markere et særstandpunkt alt ved første delutredning. Forøvrig har KRD uttalt at man vil legge vesentlig vekt på høringsuttalelser som går på grunprinsipper og veivalg. NBLF avga derfor følgende høringsuttalelse til NOU 2003:24 (26.01.04):

Uavhengig av hva som måtte skje med bygningsmyndighetenes tilsyn, eventuelt kontroll med nye byggeprosjekter: Tillegg brannvesenet en fast konsultativ rolle i kommunens byggesaksbehandling og ved ferdigkontrollen – for bygninger som i neste omgang ventes å bli særskilt brannobjekt

Dette vil gagne kvaliteten på nye bygninger, med de aspekter det har for såvel personsikkerhet som verdisikkerhet. Og det vil redusere behovet for å intervensere på feil og mangler i disse bygningene på et senere stadium (ved branntilsyn). Dette må være i både samfunnets og eiers/brukers interesse. Alle vil tjene på at feil og mangler avdekkes og rettes før bygningen tas i bruk. Og det vil gi enhetlig og entydig kommunalt tilsyn, som både tjener intensjonene i regelverket og kommunens anseelse.

Evaluering

Bygningslovutvalget har uttalt at det er for tidlig å si om byggesaksreform 1997 har hatt noen effekt. Evaluering ved Norges Forskningsråd skulle være ferdig høsten 2004.

NBLF er ikke enig i at det er for tidlig å konkludere. Det er tross alt gått 7-5 år siden reformen begynte å virke. Og det kan være betimelig å spørre: Hva skjer hvis det skulle vise seg at reformen ikke har hatt effekt? Vil man da ta et stort skritt tilbake, og orientere seg ut fra erfaringene med det gamle ansvars- og kontrollregimet?

NBLF`s KONKLUSJON

Bygningsmyndighetene må etterleve intensjonen i gjeldende bygningslovgivning når det gjelder å involvere brannvesenet i forhåndskonferanser – i saker hvor vedkommende bygning ventes å bli særskilt brannobjekt. Denne intensjonen må videreføres i den nye byggesaksreformen.

Bygningslovgivningen må harmoniseres til brannvernlovgivningen i den grad at byggesaker hvor vedkommende bygning ventes å bli særskilt brannobjekt, blir formelt forelagt brannvesenet – til helhetlig brannteknisk uttalelse – før den ferdigbehandles av bygningsmyndighetene.

Brannvernlovgivningen må harmoniseres til bygningslovgivningen slik at før et særskilt brannobjekt tas i bruk, skal det være avholdt første gangs branntilsyn på så vel tekniske som organisatoriske tiltak. Brannvernlovgivningens hjemmel til bruksnektelse må gis reell betydning også på dette punkt.

Norsk Brannbefals Landsforbund, 01.12.2004

Guttorm Liebe
leder

Jan Kongsvik
nestleder/saksansvarlig