

Vår saksbehandler  
Terje Olav Austerheim, tlf. 33412500

Dokument dato  
13.02.2004

Deres dato  
05.12.2003

Vår referanse  
03/3542/AUTE

Deres referanse  
03/3773

Arkivkode  
008

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
16 FEB 2004	
03/3773-91	
Ark.	405
Avd.	8B / BY / KFR

## Høringsuttalelse - NOU 2003:24 Mer effektiv Bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser til brev datert 5. november 2003 fra Kommunal- og arbeidsdepartementet hvor vi inviteres til å komme med synspunkter på NOU 2003: 24 "Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler". Vi viser også til seinere kontakt der vi fikk utsettelse til 13. februar 2004 med å komme med vår høringsuttalelse.

Direktoratet har registrert ønsket om at høringsuttalelsen følger og refererer seg til kapitel- og underkapittelinnholdet slik dette er brukt i utredningen. Våre uttalelser er imidlertid av en mer generell karakter, og vi ber derfor om forståelse for at vi har funnet dette vanskelig. Vår uttalelse er mer et ønske om å bidra med innspill og synspunkter som vi mener utvalget bør komme nærmere tilbake til i siste delutredning.

### Innledende kommentarer

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er en sammenslåing av tidligere Direktoratet for sivil beredskap og Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Direktoratets hovedoppgaver er:

- Forebygging av branner, eksplosjoner og store ulykker
- Elsikkerhet
- Forbrukerrettet forebyggende arbeid
- Nasjonal beredskap
- Kommunal beredskap og kriseledelse
- Siviltforsvaret – en statlig forsterkningsressurs

Direktoratet er som overordnet myndighet på området samfunnssikkerhet og beredskap svært opptatt av plan- og bygningslovgivningen.

Bygningsmassen utgjør en stor del av den totale samfunnsrisiko som DSB forvalter gjennom sitt regelverk, og vi legger på denne bakgrunn meget stor vekt på det arbeidet som Bygningslovutvalget nå gjør. Vi ønsker å kommentere utvalgets delutredning I både ut fra et generelt samfunnssikkerhetsperspektiv og som nasjonale brannmyndighet.

DSB viser til NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan-og bygningsloven II". Denne må legges til grunn for det videre arbeidet i forhold til temaet samfunnssikkerhet. Stortingsmelding nr 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet, legger opp til at det arbeidet som er startet opp i forhold til samfunnssikkerhet må videreføres. Bærebjelken i den nasjonale beredskapen er kommunene, og det er her tilretteleggingen må skje for at nasjonen skal kunne håndtere kriser og påkjenninger.

**Postadresse**  
Direktoratet for  
samfunnssikkerhet og beredskap  
Hovedkontor  
Postboks 2014  
3103 Tønsberg

**Kontoradresse**  
Nedre Langgt. 20  
3126 Tønsberg  
  
**E-post**  
postmottak@dsb.no

**Telefon**  
33 41 25 00  
  
**Internett**  
www.dsb.no

**Telefaks**  
33 31 06 60

**Org.nr.**  
974 760 983  
**Hovedkontoradresse**  
Nedre Langgt. 20  
3126 Tønsberg

DSB vil også understreke betydningen av planlovutvalgets vurdering av at *"sammenhengen mellom bred samfunnsplanlegging, arealplanlegging og gjennomføring av planene gjennom byggsaksbehandling er viktig og bør opprettholdes."* (NOU 2003:24 kap. 3.4 side 38). I tråd med dette vil det være naturlig at oppfølgingen sikres gjennom regler i byggebestemmelsene i loven slik at intensjonene i formålsparagrafen ivaretas.

Plan- og bygningsloven er kommunenes virkemiddel i forhold til å sikre en god arealforvaltning (planbestemmelsene) og en forsvarlig byggesaksbehandling. Vår målsetting er å skape et robust samfunn som har evnen til å tåle ekstraordinære påkjenninger. Samtidig må utbyggingen skje på en slik måte at unødig risiko ikke bygges inn i samfunnet og at tap av liv og helse unngås. I dette kravet ligger også en forventning om at konstruksjoner av enhver type og infrastruktur skal kunne takle ekstraordinære påkjenninger uten at de bryter sammen. Det er også en forventning om at kommunene skal kunne håndtere eventuelle kriser. I forhold til dette er det viktig at kvaliteten på konstruksjoner og infrastruktur holder mål og tåler de påkjenninger som er forventet.

### **Byggegrunn og miljøforhold**

Plan- og bygningslovens § 68 er sentral for å sikre at kommunene gjør grundige nok vurderinger knyttet til byggeområdets beskaffenhet i forhold til den utnyttelsen som ønskes. I tråd med de forslag som er fremmet i NOU 2003:14, hvor bl.a. samfunnssikkerhet er tatt inn som tema i formålsparagrafen, vil det være naturlig at byggsaksbestemmelsene følger dette opp med bestemmelser som sikrer at vurderinger gjennomført i planfasen kommer til uttrykk i forbindelse med den enkelte byggesak.

I forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk datert 22. januar 1997 §7-32 finnes bestemmelser om naturpåkjenninger (skred, flom, sjø og vind). I tillegg har Miljøverndepartementet og Kommunal og arbeidsdepartementet utgitt Rundskriv T-5/97 som inneholder et kapittel som omhandler *"Reglene i byggsaksdelen og de tekniske forskriftene"*. Her gjennomgås også en del rettsavgjørelser hvor kommuner er blitt domfelt for å ha utvist *"erstatningsbetinget uaktsomhet"*.

Det er naturlig å minne om en del hendelser som har konsekvenser for det lovverket som skal håndheves av kommunene lokalt. Flommen i 1995 viste at mange kommuner hadde tillatt utbygging i områder som ble rammet med påfølgende skade på bygninger og infrastruktur. I følge Stortingsmelding 37 (1995-96) *"Om flommen på Østlandet og kriseberedskap i fred"* anslo man kostnadene til 1,6 milliarder kroner (eksklusive egenandeler), hvor staten, kommunene og fylkeskommunene stod for ca 800 mill. kroner. Som en direkte følge av dette skrev Norsk naturskadepool et brev til Kommunenes Sentralforbund den 27. juni 1997 hvor det siteres fra Flomtiltaksutvalgets utredning. Som en konklusjon sies det i brevet at *"Norsk Naturskadepool har samarbeidet med Statens Naturskadefond og begge parter har besluttet i prinsippet å legge mer vekt på vurderinger og gjennomføring av regresskrav mot kommuner ved naturskader når rettslig grunnlag for slik krav foreligger."*

DSB vil påpeke viktigheten av å videreføre ansvaret som er tillagt kommune og i størst mulig grad tilrettelegge for en enkel og lett tilgjengelig oppfølging av samfunnssikkerhet. Ved å markere samfunnssikkerhet som en nasjonal målsetting i planbestemmelsene bør temaet også synliggjøres i byggsaksbestemmelsene i loven. Det vil være naturlig at §68 videreføres hvor ansvaret for å gjøre vurderinger i forhold til liv, helse og materielle verdier fortsatt tilligger planmyndigheten. Problemet i dag er at det fortsatt tas i bruk arealer til utbyggingsformål som er lite egnet til formålet uten at sikkerheten ivaretas gjennom tilleggskrav til bygget.

## Brann som samfunnsproblem

Det brenner for nesten 4 milliarder kroner om året, og det omkommer i størrelsesorden 60 personer som følge av brann i bygning hvert år i Norge. Stortingsmelding nr. 41 (2000-2001) "Brann- og eksplosjonsvern" angir følgende nasjonale målsettinger for perioden 2002-2005:

1. Enkeltstående branner og eksplosjoner med mange omkomne, eller slike ulykker forbundet med transport av farlig gods, skal ikke forekomme
2. Det gjennomsnittlige antall omkomne ved brann i bygning skal reduseres betydelig i forholdet til gjennomsnittet for siste halvdel av 1990-tallet
3. Materielle tap ved branner, eksplosjoner og andre ulykker skal ikke øke utover gjennomsnittet for siste halvdel av 1990-tallet
4. Branner med tap av uerstatterlige nasjonale kulturverdier skal ikke forekomme.

En av strategiene som er nedfelt i denne stortingsmeldingen er å fjerne skillet mellom byggeforskriftenes branntekniske krav som gjelder i byggefasen og brannlovgivningens krav og sanksjons- og reaksjonsmuligheter som først kommer til anvendelse når et byggverk tas i bruk. Så langt i meldingsperioden har det vært et tett samarbeide mellom brannmyndigheten (DSB) og bygningsmyndigheten (Statens bygningstekniske etat (BE)) i forbindelse med regelverksutvikling og veiledningsarbeid for å viske ut dette skillet. I forbindelse med revisjon av saksbehandlingsforskriften (SAK) fremmet vi sammen med daværende overordnet departement ønske om endringer, som det var enighet med Kommunal- og arbeidsdepartementet om måtte sees i sammenheng med fremtidig revisjon av bygningslovgivningen. Direktoratet ser at den foreliggende delutredningen peker på mange av de problemer som også vi mener må løses.

Delutredningen konkluderer med at regelverket i stor grad ikke følges (ref. kap. 8.1.8). Dette er helt i overensstemmelse med de signaler vi får fra de lokale branntilsynene når de gjennomfører tilsyn med de såkalte særskilte brannobjektene. Sist høst inviterte direktoratet de største brannvesenene her i landet til å komme med eksempler på dårlige og til dels farlige branntekniske løsninger de hadde kommet over. Dette ble en omfattende eksempelsamling som vi i neste hånd overleverte BE.

En arbeidsgruppe bestående av representanter fra Sosial- og helsedirektoratet, BE, Husbanken og DSB gjennomførte i 2003 en kartlegging av brannsikkerheten i boliger beregnet for personer med pleie- og omsorgsbehov. Her fremkom det at det i 8 av 10 bygninger bor personer som har behov for assistanse ved rømning uten at dette i tilstrekkelig grad er tatt hensyn til i utformingen av bygget. I stor grad kan dette føres tilbake til uklart regelverk og endret bruk siden bygget ble oppført.

Om kort tid vil det foreligge en rapport fra et prosjekt som Sintef NBL har utført på vegne av AAD m.fl. Rapportens foreløpige tittel er "Brannsikkerhet i bygg. Byggeprosessen". Prosjektet følger 5 ulike byggeprosjekter. Hovedrapporten oppsummerer de viktigste funnene og hvordan disse samsvarer med NBLs inntrykk fra markedet for øvrig. Konklusjonen er at det er mange feil og mangler på byggene i forhold til kravene som er definert i TEK/REN. Feilene oppstår i alle ledd av byggeprosessen, og byggeprosjektets egne kontrollsystemer har ikke avdekket feilene. Dette bygger opp under de funn som utvalgets faktaundersøkelse viser angående det store antall feil som avdekkes i de få tilsyn som blir gjennomført.

Et av hovedproblemene i dag er at hensynet til hva bygningen skal brukes til synes å være fraværende i dagens byggesaksprosess. Driftsmessige hensyn er lite påaktet i dagens bygningsregelverk. Et bygg bør følges av en "bruksanvisning" i form av en dokumentasjon som viser hvilke forutsetninger som er lagt til grunn for de løsningsvalg som er gjort, og som driftsansvarlig og tilsynet kan forholde seg til.

Eksempelvis må det her fremgå hvilke branntekniske vurderinger som er lagt til grunn for maksimalt persontall i en bygning, valgte rømningsveier, vanntilførsel til brannsløkkingsformål etc..

Vannforsyning til beredskap og automatiske slokkesystemer er et sentralt spørsmål som ikke er tilfredsstillende dekket i bygningslovgivningen i dag. Kvalitetskrav til drikkevann kommer ofte i motstrid med kravene til brannvannforsyning, og må løses i bygningsregleverket.

Vi vil henvise til dagens bygningslov der bestemmelsene i §§ 87 og 93 om søknadsplikt gjelder når det skjer en "vesentlig endring av tidligere drift". Dette gjelder etter vår oppfatning, og nå også etter BEs oppfatning, dersom det skjer endringer i lovlig persontall i et lokale. Dette var et av de punktene som kom opp etter brannen i Midtbyen i Trondheim i desember 2002. Loven bør inneholde klare krav til at det skal tilrettelegges for driftsdokumentasjon slik at enhver virksomhet kan ha en oppegående HMS-organisering på plass fra det tidspunktet bygget tas i bruk.

Et annet problem som tas opp er uklar rollefordeling i og manglende utførelse av kontroll og tilsyn i byggesaksprosessen. Vi merker oss at utvalget ønsker å se på dette, og nevner at både interkommunalt samarbeid og privatisering av tilsynsfunksjonen vil kunne være aktuelt (ref. kap. 2.2 side 19). DSB mener at man her også bør se på mulighetene for en bedre utnyttelse av tilsynsressursene internt i kommunen, og peker på den lovregulerte tilsynskompetansen som ligger i de forebyggende avdelingene i brannvesenene. I denne forbindelse er det naturlig å vise til dagens plan- og bygningslov § 108 hvor bl.a. de som utfører branntilsyn skal melde forhold som står i strid med loven til kommunen. Det er viktig at bygningsmyndigheten tar tak i disse tilbakemeldingene og sørger for at forholdene blir rettet opp.

Direktoratet har merket seg utvalgets beskrivelse av utbyggerens lovoppfatning hva angår kommunens mulighet til å avslå tiltak som var prosjektert av sentralt godkjente foretak (ref. kap. 8.1.2 side 104). Dette er en problemstilling også branntilsynene ofte kommer opp i da de ved tilsyn kommer over løsninger som i mange tilfeller er svært tvilsomme. Denne uklarheten må løses i ny lov.

### **Utbyggingsavtaler**

I bygningslovutvalgets utredning beskrives utbyggingsavtaler som et instrument for å gjennomføre og realisere utbygginger i privat regi. Det offentlige har tradisjonelt hatt ansvaret for å tilrettelegge for boligbygging og industrietablering ved etablering av infrastruktur slik som vei, vann og avløp, samt ved etablering av sosial infrastruktur slik skoler, helsetjenester m.v.

DSB er opptatt av at samfunnssikkerhet også ivaretas i forbindelse med slike avtaler. Det er viktig å være klar over den rolleendringen som skjer i kommunen når utbyggingsavtaler inngås.

### **Oppsummering**

Som en oppsummering vil vi si oss enige i utvalgets forslag om fire grunnpilarer i byggesaksgjennomføringen:


1. Klare ansvarsforhold
2. Bedre tilsynsordninger
3. Kompetanse i foretakene
4. Privatisert og uavhengig kontroll.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap vil igjen understreke viktigheten av en tett sammenheng mellom plan- og bygningslovgivningen og hensynet til samfunnssikkerhet og beredskap. Vi uttrykker derfor et ønske om å komme i en nærmere dialog med Bygningslovutvalget i forbindelse med utvalgets arbeid med delutredning II.

Med hilsen  
for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap



Jon A. Lea  
direktør



Tor Suhrke  
avdelingsdirektør

Saksbehandler:

Terje Olav Austerheim  
Odd Kirkeby

Kopi til:

Justis- og politidepartementet

Postboks 8005 Dep

0030

Oslo