

KOMM. OG REG. DEP	
07 DES 2005	
OS/2258-121	
Ark.	4560
Avd.	BB / BY / GAH

Brannfaglig Fellesorganisasjon  
Postboks 2585 Sola, 0203 Oslo  
Tel.: 22 94 76 50 • Faks: 22 94 76 60  
e-post: service@bfo.no  
www.bfo.no

**BFO**

Kommunal- og regionaldepartementet  
Bolig- og bygningsavdelingen  
Postboks 8112 Dep.  
0032 Oslo

Oslo, 01.12.05

## HØRING: NOU 2005:12 MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING II

Brannfaglig fellesorganisasjon ( BFO ) er en fellesorganisasjon for foretak som arbeider med og har betydelig interesse innen det brannfaglige området. BFOs medlemmer representerer de fleste roller i byggeprosessen: eiere, byggherrer, rådgivere, utførende, utstyrsleverandører. Dette gir oss blant annet muligheten til å drøfte problemstillinger internt der både oppdragsgiveres og leverandørers synspunkter og interesser blir ivarettatt. Dette har vi ikke minst sett som en fordel ved vår drøfting av NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II ( BLU ).

Gjennom våre drøftelser har vi sett på leverandørsidens utfordringer i forhold til eiere/byggherres behov for kostnadseffektive løsninger og prosesser – og løsningenes langsiktige bærekraft. Vi har således sett på plan- og bygningslovens målsetting om forbedret kvalitet, de forutsetninger som vi har sett for oppfyllelse av dette samt prosessavklaring for å sikre at kvalitetsmålsettingen ikke kommer i konflikt med prosessøkonomiske målsettinger.

Styret representerer alle medlemskategorier og vi har lagt opp til brede drøftelser i styret for å komme frem til synspunkter som er representative for alle medlemmer. Styremedlem Dag Skansen, Skansen Consult AS har ledet dette arbeidet med eksternt rådgiver Olaf Chr. Olsen, siv.ing./MBA som har utarbeidet dette høringsdokumentet.

Vi har valgt å behandle noen temaer som vi anser som viktige. Disse er ikke referert inn i rammen av lovutkast, m.m. Det ser vi ikke som vår oppgave – ihvertfall ikke i denne høringsrunden.

### 01 Målsetting med plan- og bygningsloven – premisser

Formålet med revisjonen av pbl i 1997 var kvalitetsforbedring mens formålet med revisjonene 10 år tidligere var effektivisering av byggesaksbehandlingen. Målsettingen ( den politiske ) med BLUen slik det fremkommer i forskjellige presentasjoner er forenkling og effektivisering - og at dette ikke må gå på bekostning av rettsikkerheten og at kvaliteten ikke må bli dårligere.

Det hevdes i BLUen at prosessforårsakede byggskader trolig er redusert som følge av byggesaksreformen, jf. NBI prosjektrapport 384. Omfanget av byggskader er imidlertid meget usikkert, jf. NBI prosjektrapport 308. Omfanget av de prosessforårsakede byggskadene er enda mer usikre. Man kan derfor ikke med troverdighet påstå at dette skadeomfanget er redusert. Dersom det skulle finnes dokumenterbare data på at disse byggskadene er redusert, kan man uansett ikke fastslå at det er som følge av endringene i pbl. Det kan være andre årsaker til reduksjon i skadeomfanget som f.eks. boligoppføringsloven og generelt bedre bruk av de

entrepriserettslige standardkontraktene, dvs. de privatrettslige premisser – ikke minst på grunn av de direkte økonomiske virkemidlene som følger av denne loven og standardkontraktene.

Man kan således ikke hevde at kvalitetsforbedrings-målsettingen i 97-reformen er oppfylt og å fravike dette som fortsatt primærmålsetting for plan- og bygningsloven anser vi som å snu problemstillingen på hodet. BLUen burde derfor vært gjennomført med ombygging av målfunksjon og premissene for dette.

Forslag: BLUen må kritisk gjennomgå for å sikre at kvalitetsmålsettingen ivaretas. Deretter må man vurdere om dette kan gjennomføres samtidig som man sikrer forenkling og effektivisering. Ytterligere effektivitetsforbedring og forenkling må fortløpende vurderes - men dette må være sekundær- problemstillinger/-målsettinger.

## **02 Betydning av endringene i 1997 for brannsikkerheten**

Gjennom lovendringen i 1997 og de tilhørende forskrifter ble krav til brannsikkerheten tydeliggjort. Krav til brannsikkerhet som tidligere var «gjemt bort» i lov- og forskriftsverket kom i fokus slik at de forskjellige aktørene i byggesaken ble klar over kravene på eksplisitt måte var et betydelig fremskritt. Dette er gjen- speilet i BLUen ved at brann behandles som eget kapittel.

Vi mener det imidlertid er en svakhet ved utvalgets arbeid at man ikke har trukket brann- og sikkerhets- kompetanse tettere inn i arbeidet med BLUen. I det videre arbeidet med BLUen frem til saken fremmes for Stortinget vil vi be om at slik kompetanse trekkes aktivt inn i prosessen. Det er flere årsaker til dette. Den viktigste er at brannteknisk prosjektering er tverrfaglig prosjektering på funksjons- og ytelsesnivå og som oftest et viktig underlag for andre fagområder. Videre gjelder at en overordnet kontroll av den branntekniske prosjekteringen vil være en form for systemkontroll der man kontrollerer at de enkelte fagområders prosjektering gir den forutsatte branntekniske sikkerhet.

Kravene som stilles til brannsikkerheten er i hovedsak godt dekket men det er et fortsatt problem at det er en rekke brudd på disse kravene. De forslagene til endringer og presiseringer som vi behandler i det etterfølgende reflekterer dette.

## **03 Ansvarssystemet**

Ansvarssystemet er bærebjelken for at man skal lykkes med oppfyllelse av målsettingen med plan- og bygningsloven. Vi er kjent med at dere fra flere høringsinstanser vil bli fremsatt kritikk av ansvarssystemet og at man mener det må endres, bl.a. gjennom direkte medvirkning fra offentlige etater, o.l. som rådgivere og kontrollører i byggesaken. Offentlige etater, o.l. som skal ivareta tilsynsroller og -oppgaver kan ikke samtidig opptre som rådgivere, eller komme i fare for å falle inn i en slik ansvarsbelagt rolle. Tilsvarende må tilsynsomfanget tydeliggjøres slik at ikke tilsyn trer inn i rollen som kontrollerende.

Vi mener ansvarssystemet i sin struktur er bra. For at det også skal tilfredsstillende ovennevnte kvalitets- målsetting er det imidlertid noen forbedringer som må gjennomføres. Dette er reflektert i våre senere forslag til endringer.

## **04 Brannsikkerhet i eksisterende bygg**

I forbindelse med lovarbeidet med brannloven vurderte man å stille strengere krav til brannsikkerheten i eksisterende bygg. Dette valgte man ikke å gjennomføre på grunn av de kostnadene man mente dette ville medføre. Man så således kun på kostnadene uten samtidig i tilstrekkelig grad å vurdere den nytten man kunne oppnå ved bedret brannsikkerhet. Som eksempel på dette kan nevnes hvordan man stilte krav til brann-/røykvarslere uten å se på driftssikkerhet over tid, jf. enkle batteridrevne røykvarslere som, iht. undersøkelser foretatt av Norsk Brannvernforening, svikter etter kort tid.

Det er derfor interessant å se argumentasjonen i forhold til den senere tids behandling av universell utforming, energisertifikater, o.l. i lys av denne argumentasjonen. Man burde kunne tilsvarende argumentasjon for brannsikkerhet og bygningers tilstand mer generelt. BLUens kap 20 må vurderes i lys av dette.

Det kan her også tilføyes at da Eiendomsforvaltningsutvalgets undersøkelse ble gjennomført for kommunale og fylkeskommunale eiendommer, valgte man å stille spørsmål om tilstanden på eiendommen med referanse

til bl.a. tilgjengelighet – og ikke sikkerhet. Noe kynisk kan man hevde at man var ensidig opptatt av tilgjengeligheten og ikke tilsvarende sikkerhet og evalueringsmuligheter. Dette er beklagelig men ikke tilfeldig ettersom vi ser at visse pressgrupper supplert av EU/EØS-regeilverk ofte setter annet fokus enn det vi mener er vesentlig.

Vurdering av brann sikkerheten i eksisterende bygg er viktig og det følger av Forskrift om forebyggende tilsyn og tiltak ( FOBTOT ) at brann sikkerheten i disse bygningene skal tilfredsstillende et sett av kriterier. Til dette kreves det brannfaglig kompetanse samt kjennskap til plan- og bygningslov samt brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter. Gjennomføring av branntekniske tilstandsanalyser, risikoanalyser og -vurderinger foretas på dette referansegrunnlaget. Det er imidlertid ikke noen formelle krav til at de som utarbeider slike vurderinger skal dokumentere faglig kunnskap og erfaring. Vi ser derfor at svært mange vurderinger av brann sikkerheten i eksisterende bygg ikke er faglige forsvarlige. Det bør derfor innføres kompetansekrav for utførelse av slike oppdrag. Hvordan dette skal reguleres må vurderes nærmere. Vi har behandlet dette temaet nærmere under avsnittet om Godkjenningsordninger og kompetansekrav.

Forslag: Det må stilles klare krav brann sikkerheten i eksisterende bygg og at denne er dokumentert. BLUen må vurderes i forhold til bl.a. brann- og eksplosjonsvernloven slik at man kan få en lovmessig samordning for å unngå hull, overlapping og motstridende krav i forskjellige deler av lovverket. Man bør også vurdere hvordan kravene til tilgjengelighet iht. universell utforming reflekteres i tilsvarende krav til rømning/evakuering.

## 05 Dokumentasjon

Dokumentasjon på bygg er for dårlig. To dokumentasjonskrav må derfor stilles som krav i pbl:

- **Dokumentasjon fra byggeprosess til bruk** ( med FDVUS ), jf. SINTEF rapport: Overgang fra byggesak til driftsfase: Dokumentasjon og brann sikkerhet. Dette er delvis forankret i BLUen men bør utdypes og presiseres. Dokumentasjonskrav til eksisterende bygg fremgår delvis av FOBTOT samt andre lover og forskrifter. Dokumentasjonskravene må samordnes og vi viser til eget avsnitt om Samordning med annet lovverk.
- **Offentlig oppbevaring av dokumentasjon av ferdig bygg.** Dokumentasjonen bør omfatte
  - Situasjonsplan med offentlig tilkobling ( VA, El, Tele, vei, m.m. )
  - Fundament(erings)plan. Dette kan bl.a. være meget viktig for utbedring av bygg etter brann- og eksplosjoner – samt tilsvarende på naboeiendommer
  - Plan ( med funksjonsangivelse, brann- og risikoklasse, o.l. ), snitt, fasader
  - Hovedstatikk, jf. kommentarer til fundamenteringsplan.
  - Brannteknisk dokumentasjon, jf. SINTEF-rapport

Dokumentasjon som sendes inn i forbindelse med byggesaksbehandlingen er ikke tilstrekkelig til å dekke dokumentasjonsbehovet for bygg. Private arkiveringsordninger vil ikke være sikre over tid, uklar plassering/lokalisering og derved heller ikke troverdige. Arkivplikt kan tillegges tiltakshaver men byggeiere skifter over tid. Derfor offentlig arkiv.

Den offentlige arkivplikten må ikke medføre merarbeid men en forenklet arkivordning iht Riksarkivets eller Nasjonalbibliotekets retningslinjer, dvs. materialet arkiveres men kontrolleres i prinsippet ikke ettersom det skal foreligge kontrollerklæringer. Hvorvidt byggesakene skal legges inn i nasjonal database eller i de enkelte byggesaksavdelinger/-etater må vurderes. Noen problemstillinger rundt dette er vurdert i forbindelse med den kommende matrikkelen/lov om eiendomsregistrering samt senere i forbindelse med bygningsenergi-direktivet.

Arkivspørsmålet bør også vurderes i lys av de mulighetene som vil komme gjennom bruk av IFC-formatet. Inntil dette tas i bruk kan dokumentasjonen lagres i PDF-format.

Man må se dette dokumentasjonskravet i lys av samfunnets generelle behov for å dokumentere kulturarv, m.m. samt den praktiske nytten som skissert over. Kulturarven bør ses i lys av den regulering man bl.a. har m.h.t. offentlig arkiv for tidsskrifter, aviser, film, videogrammer, m.m.

Forslag: Det opprettes offentlig arkiv for oppbevaring av bygningsdokumentasjon. Dokumentasjonen må lagres i dataformater godkjent gjennom arkivloven/-forskriften samt spesielle tekniske formater godkjent av f.eks. Statens byggetekniske etat. Hvorvidt det opprettes lokale, regionale eller sentrale

arkivordninger må vurderes. Arkivet må også ses i sammenheng med Matrikkelsystemet som vil bli innført f.o.m. 2006. Kostnadene belastes som engangsgebyr samt evt. senere tilgangsgebyr. Arkivordningen må være selvfinansierende basert på selvkostprinsipp.

## 06 Uavhengig kontroll

BLUen foreslår mer bruk av uavhengig kontroll og man må vurdere om en ytterligere endring slik at uavhengig kontroll skal gjennomføres som den vanlige kontrollform - med mindre ansvarlig søker kan dokumentere at det ikke er behov for uavhengig kontroll.

Sviktende ivaretagelse av brannkrav bør kunne avdekkes ved bruk av uavhengig kontroll av prosjektering og utførelse. Dette skal sikre at aktørene ivaretar brannsikkerheten tilfredsstillende og ikke minst at man kan avdekke der det skulle vært benyttet brannteknisk prosjekterings- og utførelseskompetanse i tiltakene. Erfaringen er at svært mange tiltak gjennomføres uten tilstrekkelig faglig dekning av brannsikkerhet.

Forslag: Uavhengig kontroll skal være den vanlige kontrollformen. Uavhengig kontroll vil bidra til tidligere å avdekke kvalitets- og systemsvikt. Man må også vurdere om tiltak i tiltaksklasse 1 bør kunne gjennomføres med egenkontroll som normal kontrollform.

## 07 Samordning med annet lovverk

Pbl er dårlig samordnet med annet lovverk, jf. bl.a. samordningen med Byggherreforskriften. Byggherreforskriften er under revisjon og det bør tas hensyn til dette, jf. arbeidet til dept'ets referansegruppe. Dette reflekteres bl.a. i krav i byggesak, virkemidler/sanksjoner og begrepsbruken. Dette kommer spesielt tydelig frem i forhold til brann- og eksplosjonsvernloven og lov om elektriske anlegg. Som eksempel på dette bør man vurdere om det skal stilles krav om at det skal dokumenteres at krav etter lov om elektriske anlegg skal inngå som del av sluttokumentasjon. Tilsvarende bør man vurdere om et nærmere definert tilsyn fra brann- og redningsetat skal være forutsetning for ferdiggjøring. Omfanget av dette tilsynet må presiseres.

BFOs medlemmer representerer et «bygge-Norge» i miniatyr og erfarer således problemer og utfordringer som mange foretak er ukjente med. Dette reflekteres gjennom sammensetning av medlemsmassen samt at medlemmene vil ha erfaring med annet lovverk, f.eks. brann- og eksplosjonsvernloven. Derved møter medlemmene ofte de problemene man har med å forholde seg til forskjellige lovverk – og delvis motstrid mellom dem.

Forslag: Plan- og bygningsloven må ses i forhold til annet lovverk i mer omfattende form enn det som reflekteres i BLUen.

## 08 Tilsyn, jf. BLUen kap 25.

Privatisering av tilsynsfunksjonen er vurdert og BLUen konkluderer med at tilsynet i hovedsak skal være offentlig eller under offentlig kontroll. Tilsynsfunksjonen bør i utgangspunktet være offentlig. Dersom samordnede kontroll-/tilsynsordninger gjennomføres, bør man vurdere å akseptere privatisert tilsyn som ledd i dette.

Det er meget betenkelig med formuleringen om hvem som skal dekke kostnadene ved tilsyn. Det er ikke akseptabelt at det foretaket som har utløst et tilsyn automatisk skal bære kostnadene ved tilsynet. Det finnes mange eksempler der kommunenes manglende forståelse av lovverket fører til urimelige og feilaktig belastede kostnader ved tilsyn.

Kommunene bruker ofte tilsyn som en salderingspost – og derfor er tilsynene meget mangelfulle i en rekke kommuner. Statens byggetekniske etat (BE) må få tilsynsstatus i forhold til kommunene tilsvarende DSBs tilsynsfunksjon overfor brann- og redningsetater. Dette tilsynet må omfatte problemstillinger som

1. byggesaksbehandling i forhold til rådgivning ( frigjøring av ressurser til lovpålagte oppgaver og ikke gratis rådgivning ),
2. unngå sammenblanding av tilsynsfunksjoner og kontrollfunksjonene for prosjektering og utførelse – og evt. søker;
3. tilstrekkelig omfang på tilsyn slik at kvalitetsmålsettingen for tilsynet kan oppfylles.

BLUens § 25-2 2. avsnitt presiseres at tilsynsretten opphører ved ferdigattest. Ettersom det er gitt 14 dagers frist for utstedelse av ferdigattest bør kommunene ha en forlenget frist for tilsyn uten at det krever at ferdigattesten trekkes tilbake. Det kan hevdes at tilsyn etter ferdigattest bør være så alvorlig sak at det må fattes eksplisitt vedtak om tilbaketrekking. Vi tror ikke det er en god løsning.

Forslag: Følgende forslag følger av dette:

- a) Privatisering av tilsyn kan aksepteres dersom det inngår i samordnet kontroll- og tilsynsordning.
- b) Reglene for hvilke tilsynskostnader som skal bæres av forskjellige aktører må utredes og reglene for dette må være entydige for å unngå kostnadsbelastning på vilkårlig grunnlag. Dette emnet må også vurderes i forhold til andre privatrettslige forhold.
- c) BE gis tilsynsmyndighet og -ansvar overfor kommune.

### **09 Ansvarlig søker, jf. BLUen 23-3**

Denne funksjonen er helt avgjørende for at tiltak skal gjennomføres på forsvarlig måte og i henhold til lovens kvalitetsintensjoner – ikke minst etter at oppgaver som tidligere samordner hadde ble overført til ansvarlig søker i 2003.

Prosjektering og utførelse forutsetter kvalitetssikring gjennom kontrollfunksjonen. Det bør vurderes om det i større prosjekter kan være en fordel om det innføres ansvarlig kontroll av søkers dokumentasjon ( KOS-Kontroll av Søker ). Denne kontrollen må knyttes til søknadene samt anmodning om brukstillatelse og ferdigattest. Et viktig krav til denne kontrollen er fullstendighetskontroll av bl.a. prosjektering. Dette vil kreve at det stilles dokumentasjons- og sporbarhetskrav til ansvarlig søker, GOF §10-11. Som grunnlag for ansvarlig søkers anmodning om ferdigattest bør også annen offentlig dokumentasjon iht. eks. lov om elektriske anlegg samt det tidligere omtalte forslag om at brann- og redningsetat foretar kontroll av innsatsmessige forhold samt nærmere spesifiserte branntekniske forhold. Derved vil ansvarlig søker også plikte å få samordnet de forskjellige offentlige krav.

Forslag: Det skal utføres kontroll med søker gjennom kontroll av søknad om ramme- og igangsettings-tillatelse samt anmodning om brukstillatelse og ferdigattest. Uavhengig kontroll vil bidra til tidligere å avdekke kvalitets- og systemsvikt.

Man må også vurdere om unntak for tiltak i tiltaksklasse 1 eller om det for slike tiltak gjennomføres med egenkontroll.

### **10 Godkjenningsordning og kompetansekrav**

Det er et problem at mange foretak ikke har tilstrekkelig kunnskap om plan- og bygningsloven. Det bør derfor innføres krav om at faglige ledere ( eller andre som foretaket utpeker ) må ha kunnskap om pbl gjennom obligatoriske kurs, jf. advokater, revisorer, regnskapsforetak, takseringsorganisasjonene ( privatrettslig regulert ) for å opprettholde godkjenning.

Gjennom slik opplæring bør man kunne unngå de problemer man har idag med at mange foretak ikke får med seg endringer i pbl.

Forslag: Det må stilles krav til kunnskap om plan- og bygningsloven for godkjenning og opprettholdelse at godkjenningen. Man bør vurdere om kravet kan eller bør fravikes for enklere tiltak, eks. foretak som kun er godkjente i tiltaksklasse 1.

### **11 Sentral/lokal godkjenning**

Det er positivt at det innføres krav til sentral godkjenning ettersom praksis har vist at mange kommuner har gitt lokal godkjenning til foretak som ikke burde hatt slik godkjenning etter forutsetningene for kompetansekrav.

Det kan imidlertid medføre at man får et unødig rigid system. For å forhindre dette kan man tenke seg at tiltak i «klasse 1» kan unntas kravet til sentral godkjenning eller at det utarbeides et enklere sentralt godkjenningssystem for foretak som kun skal være godkjente på dette nivået.

Tilsvarende bør man vurdere lokal godkjenning i enkelttiltak der foretaket allerede har sentral godkjenning

men mangler godkjenning for andre mindre kritiske funksjoner.

Tilbaketrekking av godkjenning er et svært alvorlig tiltak overfor foretak når det etter høringsdokumentet kun skal være sentral godkjenning. Dette forslaget er sannsynligvis i strid med EØS-regelverket ettersom det medfører yrkesforbud. Man bør derfor gi klare føringer til mer aktiv bruk av tilbaketrekking av godkjenning for kontroll. Tilbaketrekking av godkjenning for kontroll vil ikke medføre yrkesforbud og heller ikke at uskyldig tredjemann ( i andre prosjekter ) blir vesentlig lidende. Ettersom vi allerede har foreslått uavhengig kontroll som «standard» kontrollform, vil vi anta at man tidligere vil avdekke svakheter ved foretakenes ivaretagelse av sine funksjoner.

## 12 Byggeteknisk nemnd

Vi er meget usikre på om dette er en god idé. Vi antar at utvalget har sin erfaring fra tilsvarende organer i andre land. Vi antar at delstaten Victoria i Australia er en av referanseordningene. Den kjennskap vi har til dette er at denne ordningen ikke har fungert etter sin intensjon.

Vi ser en rekke problemer med en slik nemnd som f.eks. hva som skal skje i byggesaker mens man avventer nemndbehandlingen - og konsekvensene av feil i den samme nemndbehandlingen.

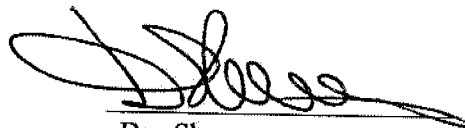
Forslag: KRD må innhente den vurderingen som er foretatt av «Building Appeals Board». På grunnlag av dette revurdere behov og omfang og vurdere alternative ordninger, eks. tilsvarende ekspertutvalgene til det svenske Boverket.

BFO takker for anledningen vi har fått til å bli del i Lovutvalgets utredning ved høringsprosessen og stiller oss gjerne til disposisjon for nærmere utdyping og arbeid med det videre lovarbeidet så langt ressursene strekker til.

BFO ønsker lykke til med det videre lovarbeidet.

Vennlig hilsen  
for Brannfaglig fellesorganisasjon

Knut Hjertholm  
Styrets leder



Dag Skansen  
Styremedlem