

4. Temadrøftelse om kommunernes by-/erhvervsudviklings bindinger for Hovedstadens Beredskabs indsats og udvikling

Sagsnr.: 2021-0001326

Igennem de seneste år er der sket en liberalisering af grundlaget for indretning og brandsikring af nyt byggeri, hvor det i et stort omfang nu er bygherre og brandtekniske rådgivere, der udvikler og godkender de konkrete brandsikringsløsninger.

Hovedstadens Beredskab har nu sine første erfaringer med de nye ordninger, og ønsker derfor at lægge op til en temadrøftelse om ordningernes betydning for beredskabet og for det fremtidige samarbejde imellem ejerkommunernes planlægningsafdelinger og Hovedstadens Beredskab, idet udviklingen peger i retning af, at beredskabets dimensioneringsmæssige og økonomiske rammer vil blive udfordret i et langt større omfang end tidligere.

Operativ chef Tim Jensen og områdeleder i Brandteknik, Henriette Elmer, deltager under behandlingen af punktet i bestyrelsen mhp. at give et kort oplæg som indledning til drøftelsen.

Punktet har været drøftet i Arbejdsudvalget på udvalgets møde den 9. juni 2021. Arbejdsudvalget anbefaler indstillingen overfor bestyrelsen.

Indstilling

Det indstilles:

1. at bestyrelsen tager orienteringen til efterretning.
2. at bestyrelsen drøfter mulighederne for en styrkelse af samarbejdet imellem de kommunale planlægningsafdelinger og Hovedstadens Beredskab.

Sagsfremstilling

Byggelovgivningen er i de seneste år, som et led i regeringens erhvervsrettede initiativ "Vækst og udvikling i hele Danmark" tilbage i 2015, udviklet for at skabe grundlaget for bedre, hurtigere og mere ensartet landsdækkende praksis i behandling af sager vedrørende bygningers brandsikkerhed.

Sagsbehandlingspraksis er ændret fra en kommunal teknisk byggesagsbehandling til en certificeringsordning, hvor private certificerede rådgivere varetager dokumentation og ansvar for brandsikkerhed, herunder de indsatsmæssige forhold, i forbindelse med både nyt byggeri og ved til- og ombygninger af eksisterende byggeri.

Hovedstadens Beredskab kan nu se, at alene et fåtal af de private certificerede rådgivere besidder viden om brandmæssige forhold. Dette kan gælde viden i relation til en brands påvirkning af konstruktioner, til etablerede sikkerhedsmæssige foranstaltninger og deres beredskabsmæssige betydning eller i relation til beredskabets arbejdsform og -vilkår.

Erfaringerne viser bl.a., at der i sagsbehandlingen i forbindelse med nybygninger eller væsentlige ombygninger accepteres løsninger, der ligger væsentligt uden for de fastlagte rammer, som ligger til grund for beredskabets dimensionering og indretning.

Udviklingen medfører dermed en række projektoplæg, hvor rammerne for Hovedstadens Beredskabs muligheder for at kunne gennemføre en faglig og sikkerhedsmæssig forsvarlig indsats udfordres væsentligt. Det kan være i relation til, at der vælges nye, utraditionelle eller unikke løsninger f.eks. i konstruktionen, til brandsikringen, til personredningen eller ved anlæggelsen af beredskabets adgangsveje/arbejdsforhold omkring en bygning.

Hovedstadens Beredskab ser det som en væsentlig opgave at tilpasse sin virksomhed til den udvikling, der ønskes i ejerkommunerne, samtidigt med at virksomheden lever op til beredskabslovgivningen, de fastsatte servicemål, der er en garant for borgeres og virksomheders sikkerhed samt at arbejdet kan udføres effektivt og forsvarligt.

En fortsættelse af den nuværende udvikling kan lægge nogle bindinger på beredskabets serviceniveau, planlægning og gennemførelse af fagligt- og sikkerhedsmæssigt forsvarlige indsatser, der vil kunne resultere i behov for udvikling eller omlægning af beredskabet inden for eksempelvis følgende områder:

- Behov for nyt eller mere materiel
- Behov for nye og eventuelt tidskrævende kompetencer
- Behov for en øget bemanning for at kunne tilvejebringe arbejdstid til uddannelse
- Behov for en øget bemanning af udrykningerne eller – i særlige tilfælde – yderligere en brandstation
- Behov for justering af serviceniveauet

Alt sammen behov der kan medføre større udgifter for beredskabet, der kan begrænse den ønskede udvikling af opgaveløsningen blandt andet med henblik på opnåelse af en større effektivitet og et bedre arbejdsmiljø eller som kan medføre ændringer i serviceniveauet.

Den ansvarlige styrelse har udsendt en række vejledninger til støtte for de private certificerede rådgiveres arbejde. Vejledningerne definerer bl.a., hvilke præaccepterede løsninger, der kan anvendes for at sikre, at hensynene bag bygningsreglementets funktionskrav varetages i den enkelte sag.

Der er udsendt tilsvarende vejledning vedrørende redningsberedskabets indsatsmuligheder. Vejledningen sætter - med de præaccepterede løsninger - et minimumsniveau i beredskabets indsatsforhold, der kan anvendes uden behov for yderligere sagsbehandling af de enkelte forhold. Danske Beredskaber, herunder

Hovedstadens Beredskab, har rådgivet den ansvarlige styrelse under udarbejdelsen af vejledningen.

I de tilfælde, hvor der afviges fra de præaccepterede løsninger i vejledningen, skal kommunalbestyrelsen/byggemyndigheden godkende forholdet. Hovedstadens Beredskab rådgiver ejerkommunernes byggemyndigheder i godkendelse af disse afvigelser, så det sikres, at beredskabets ønsker/behov med henblik på at kunne yde en forsvarlig indsats indgår i behandlingsgrundlaget.

Ses der på Hovedstadens Beredskabs dækningsområde i dag, afspejler bygningsmassen, byindretningen mv. flere hundrede års byggeskik og byudvikling. Beredskabet har løbende igennem tiderne søgt at tilpasse og opretholde sin kapacitet (materiel, metoder og kompetencer) til at kunne yde en faglig og sikkerhedsmæssig forsvarlig indsats inden for de givne rammer.

De seneste ændringer i byggelovgivningen med indførelse af certificeringsordningen, den 1. januar 2020, synes at betyde, at udviklingen indenfor byggeriet, byudvikling mv. sker – som samfundsudviklingen i øvrigt – langt hurtigere og med en betydeligt større mangfoldighed end tidligere. Som et resultat heraf sker der også en betydelig styrkelse af ønskerne om, at beredskabet kan yde en forsvarlig indsats i relation til mangfoldigheden af nye bygninger mv.

Der er aktuelt tale om bl.a. følgende eksempler, der stiller særlige krav til beredskabet på grund af unikke løsninger, lange, komplicerede adgangs- og flugtveje, vandforsyning der er afhængig af 'indbyggede' pumper, mange beboere, brændbare konstruktioner eller oplag af brandmæssigt komplicerede batterier:

- Parkeringskældre med 3 eller flere etager under jorden og med begrænsede adgangsveje og kompliceret vandforsyning
- Større bygningsværker under jorden - f.eks. fjernvarmetunneler, trafiktunneller mv. med begrænsede og lange adgangsveje
- Større batteripakker / UPS-batterier i bygninger
- Byggeri med større erhvervslokaler og boligbyggeri i forskudte plan
- Højhusbyggeri med lange adgangsveje, og en sikkerhedsmæssig unik og kompliceret indretning
- Offentlige byrum i tredje sals højde
- Ungdommens ø
- Træbyggeri med træ i de bærende konstruktioner

Hvis Hovedstadens Beredskab skal imødegå de mange nye udfordringer, vil det - samlet set - ikke kunne ske inden for de nuværende rammer uden at påvirke den udvikling, der skulle bidrage til at ruste beredskabet til fremtiden, herunder gennemføre mere sikre og arbejdsmiljømæssigt gode og effektive værktøjer og procedurer.

Hovedstadens Beredskab har i sin hidtidige praksis i rådgivning af byggemyndigheden lagt vægt på, at beredskabet med overvejende sandsynlighed yder det serviceniveau, der forventedes i byggelovgivningen, dog med mulighed for afvigelser. I skønnet indgår der en vurdering af afvigelsens betydning for beredskabets dimensionering, arbejdsmiljøet, og som ikke har kompromitteret borgernes/virksomhedernes sikkerhed,

men som sikrer, at beredskabet kan yde en forsvarlig indsats jævnfør beredskabslovens §12 om det kommunale redningsberedskabs opgaver.

Særligt når der er uoverensstemmelse imellem, hvad rådgiver og beredskabet vurderer som acceptable kompenserende tiltag, opstår der uenigheder. Der kan ofte være tale om forhold, der ikke lader sig dokumentere videnskabeligt eller matematisk, eller som kan være svære at anvende for beredskabet under indsats.

Hertil kommer, at der ikke er formkrav for rådgiveres/bygherrers forelæggelse af sager for kommunen/beredskabet. Et forhold der yderligere vanskeliggør sagsbehandlingen og øger ressourceforbruget, når sagerne behandles individuelt og efter hensigten.

Såfremt der i sagsbehandlingen accepteres løsninger, der ligger væsentligt uden for de fastlagte rammer eller eksisterende lovlige forhold ikke kan imødekommes med beredskabets dimensionering, vil dette f.eks. kunne medføre behov for nyt materiel, nye kompetencer, en øget bemanning af udrykningerne eller – i særlige tilfælde – yderligere en brandstation. Alt sammen behov, der vil medføre større udgifter for beredskabet.

Derfor har Hovedstadens Beredskab lagt til grund, at de hidtidige forudsætninger - i det nuværende niveau for dimensionering, arbejdsmiljø og borgernes/virksomhedernes sikkerhed - videreføres i den nuværende sagsbehandling. Hermed vurderer Hovedstadens Beredskab, at der vil kunne ydes en forsvarlig indsats inden for beredskabets nuværende rammer.

Hovedstadens Beredskab har samtidigt iværksat et arbejde, der skal tydeliggøre disse rammer for både myndigheder, rådgivere/bygherrer og borgere. Første fase af dette arbejde forventes gennemført i 2021.

De fastlagte rammer justeres løbende i takt med, at beredskabet udvikles.

Med henblik på at sikre en balance imellem bygningsmæssig udvikling og Hovedstadens Beredskabs muligheder for - inden for den nuværende dimensionering og økonomi – at kunne yde den forsvarlige indsats, bør der arbejdes på at udvikle dialogen imellem ejerkommunerne og beredskabet ved udarbejdelse af både kommune- og lokalplaner samt den løbende sagsbehandling.

Beslutning i bestyrelsen den 23. juni 2021

1. Til efterretning.
2. Drøftet. Der var enighed om synspunktet om, at styrke samarbejdet mellem de kommunale planlægningsafdelinger og Hovedstadens Beredskab.

Fraværende: Anne Tønnes, Franciska Rosenkilde, Kim Christiansen, Ninna Hedeager Olsen, Sisse Marie Welling