



7. Orientering om og drøftelse af ændringerne på beredskabsområdet som følge af ændringer i bygge- og beredskabslovgivningen.

Sagsnr.: 24/1482

Resumé

Som opfølgning på bestyrelsens drøftelser – senest på mødet i juni 2023 - forelægges bestyrelsen en sammenfatning af de seneste års ændringer af byggelovgivningen mv., og deres konsekvenser for sagsbehandling og beredskabets opgavevaretagelse til orientering. I forlængelse heraf ønskes der en drøftelse af, hvorvidt bestyrelsen ønsker at rette henvendelse til KL med forslag om, at KL overfor Social- og Boligstyrelsen opfordrer til, at der iværksættes en evaluering af de gennemførte lovændringer og deres effekt.

Hovedstadens Beredskabs operative chef, Tim Jensen, deltager under behandling af punktet mhp. at svare på eventuelle spørgsmål.

Punktet har været drøftet i Arbejdsudvalget på udvalgets møde den 2. april 2024. Arbejdsudvalget anbefaler indstillingen overfor bestyrelsen.

Indstilling

Det indstilles:

1. at bestyrelsen tager orienteringen om ændringerne på beredskabsområdet som følge af ændringer i bygge- og beredskabslovgivningen til efterretning.
2. at bestyrelsen drøfter, hvorvidt bestyrelsen ønsker at rette henvendelse til KL's Klima- og Miljøudvalg med forslag om, at KL overfor Social- og Boligstyrelsen opfordrer til, at der iværksættes en evaluering af de gennemførte lovændringer og deres effekt i forhold til målsætningerne og de afledte effekter i forhold til borgersikkerhed, beredskabets indsatsmuligheder og mulighederne for fortsat lokalpolitisk styring af serviceniveauet.

Sagsfremstilling

I 2015 ønskede den daværende regering med sit politiske udspil om "Vækst og udvikling i hele Danmark" bl.a. at forenkle brandreguleringen igennem en modernisering af den tekniske byggesagsbehandling og en styrket sammenhæng i lovgivningsområderne. Som en konsekvens heraf overførtes reglerne vedrørende bygningers brandsikkerhed mv. til byggeloven samtidigt med, at der gennemførtes ændringer af beredskabslovgivningen.

Af det politiske udspil ses det, at målsætningerne for ændringerne bl.a. var, at:

- Forenkle brandreguleringen, så al brandlovgivning om indretning og drift af bygninger, hvor der er et særligt hensyn til personsikkerheden, samles i byggeloven. Derved reduceredes bygherrers og rådgiveres administrative omkostninger.
- Modernisere den tekniske byggesagsbehandling ved at indføre en certificeringsordning, hvor certificerede virksomheder skal indestå for, at bygningsreglementets regler vedrørende



tekniske forhold er overholdt ved det konkrete byggeri. Derved skulle kommunerne ikke længere varetage den tekniske byggesagsbehandling.

- Tilpasse de danske brandkrav til højlagre til niveauet i vores nabolande ved ændring af bygningsreglementet.
- Samle og forenkle brandkrav til lagerbygninger med oplag af emballerede brændbare produkter i byggeloven. Derved sikredes et sammenhængende brandsikkerhedsniveau for lagerbygninger i Danmark, og at det kun er én myndighed, der stiller brandkrav til disse bygninger.

Det politiske udspil er efterfølgende blevet implementeret i lovgivningen. Der er tale om en løbende proces, hvor de første ændringer skete i 2016 og de hidtil seneste trådte i kraft i 2024.

Hovedstadens Beredskab har nu haft mulighed for at vurdere erfaringerne fra de første år med meget af den nye lovgivning. Erfaringerne kan kort sammenfattes til:

- At redningsberedskabet med tiden kan få sværere ved at forberede sin indsats ved alarmering og derfor oftere vil kunne overraskes ved sin fremkomst til skadestedet med deraf følgende forsinkelser og reduceret mulighed for at kunne foretage en forsvarlig indsats.
- At udviklingen desuden kan betyde, at byggeriet på lidt længere sigt kan blive normsættende i forbindelse med dimensioneringen af beredskabet og dermed medføre øgede udgifter for ejerkommunerne. Eller at udviklingen kan give anledning til en løbende reduktion af beredskabets serviceniveau med de begrænsninger, det måtte få på indsatsmulighederne i de tilfælde, hvor byggeriet kræver en mere unik indsats.
- At der kan være behov for en belysning af beredskabets behov for kompetencemæssig, materielmæssig og organisatorisk mv. udvikling med henblik på en stillingtagen i forhold til det fremtidige serviceniveau.

I forbindelse med overførslen af de brandbegrænsede regler fra beredskabsloven til byggelovsområdet, blev bekendtgørelsen om brandsyn ændret den 1. januar 2022, hvilket betød en forskydning af kompetencefordeling og opgaver bl.a. for kommuner, byggemyndigheder, institutioner, virksomheder samt for redningsberedskaberne. De væsentligste ændringer betød:

- At fokus ændredes fra rådgivning til tilsyn samtidigt med, at rammerne for brandsynet blev tydeligt beskrevet i en såkaldt drifts-, kontrol- og vedligeholdelsesplan.
- At brandsynets kontrolområde blev udvidet i forhold til tidligere, og at udvidelsen i sig selv kan have medført en stigning i antallet af givne påbud.
- At ændringerne kombineret med ændringerne på byggelovsområdet, hvor redningsberedskabet ikke længere er fuldt opdateret på sagsbehandlingen af det enkelte brandsynsobjekt, betyder, at der anvendes betydeligt mere tid på forberedelse af det enkelte brandsyn end tidligere.

Skåret helt ind til benet har lovændringerne medført en omfattende 'privatisering' af brandsikkerheden ifm. nybyggeri, ombygninger m.v., hvor beredskabet ikke længere inddrages eller får den nødvendige viden samtidig med, at væsentlige dele af beredskabets forebyggende rolle er reduceret til en ren kontrolinstans. Bestyrelsen vil på mødet blive præsenteret for et antal konkrete eksempler herpå, blandt andet med afsæt i vedlagte bilag 1.



Uddybning - ændringer af byggelovgivningen mv. og afledte konsekvenser ift. teknisk byggesagsbehandling og den operative indsats

Indførelsen af den certificerede rådgiverordning med en lovændring i 2016 betød, at vurderingen af en stor del af byggeriets brandtekniske forhold flyttede fra kommunalbestyrelsen til de certificerede rådgivere, der enten kunne være ansatte i bygherres virksomhed, i rådgivningsfirmaer eller være selvstændige private rådgivere. Den certificerede rådgiver indestår med sin personlige certificering for, at bygningsreglementets krav overholdes.

Samtidigt samledes brandforebyggende foranstaltninger i byggelovgivningen med henblik på at styrke sammenhængen imellem bygge- og brandreguleringen. Dette omfattede en overførsel af de driftsmæssige regler fra beredskabslovgivningen for lokaliteter, hvor mange mennesker er samlet, eller hvor mennesker er samlet under særlige forhold, som f.eks. hoteller, forsamlingslokaler, hospitaler og institutioner. Kravene om brandvænsforanstaltninger for forsamlingsstelte, salgsområder og campingområder, der ikke er omfattet af campingreglementet, blev ligeledes flyttet til byggelovgivningen, idet der også her er tale om arrangementer, hvor mange mennesker er samlet.

Hovedstadens Beredskab har i forbindelse med ændringerne løbende afgivet egne - eller bidraget til Danske Beredskabers og KLs høringssvar. Et eksempel herpå er vedlagt som bilag 2. Samtidigt har Hovedstadens Beredskab overfor bl.a. bestyrelsen peget på, at de mange reformer på området ikke synes at være koordineret, og dermed kunne få stor indflydelse på borgernes sikkerhed fremover.

I forlængelse af de ændrede regler blev der udarbejdet en supplerende vejledning om redningsberedskabets indsatsmuligheder, der uddyber de dele af bygningsreglementet, der omhandler det såkaldte indsatstaktiske traditionelle byggeri (ITT), ligesom det – efter indstilling fra Hovedstadens Beredskab – blev bestemt, at beredskabet skulle have afvigelser herfra forelagt til udtalelse med henblik på bedst muligt at sikre, at de valgte løsninger er i overensstemmelse med beredskabets indsatsmuligheder, herunder også beredskabets materiel, kapacitet og kompetencer.

Erfaringerne viser, at beredskabet i et stigende omfang kommer under pres fra rådgivere og bygherrer, der ønsker særlige løsninger udført. Dette gælder både nybyggeri og ombygninger, der kan falde inden for ITT-vejledningen og udenfor.

Hvis et byggeri ikke er omfattet af ITT-vejledningen, og dermed falder uden for de mere standardiserede løsninger, kan der være valgt unikke eller sjældent forekommende brandtekniske løsninger, beredskabet ikke på forhånd er bekendt med. Det kan betyde, at beredskabet under en indsats ikke formår at udnytte den tilsigtede effekt med deraf følgende mulig øget risiko for personsikkerheden mv.

Hertil kommer tilfælde, hvor en certificeret rådgiver fejlagtigt har vurderet/oplyst, at byggeriet er inden for ITT-vejledningen, og hvor dette kun er blevet afdækket ved byggemyndighedens screening af sagerne.

Som eksempler hvor det i dokumentationen – måske fejlagtigt - forudsættes, at byggeriet følger ITT-vejledningen og dermed ikke normalt bliver forelagt beredskabet for kontrol, kan nævnes:

- Det er oplyst, at beredskabet kan arbejde med længere adgangsveje til fremføring af håndstiger end ITT, hvilket kan besværliggøre eller i værste fald forhindre fremkommeligheden og dermed påvirke muligheden for personredning.
- Det er oplyst, at beredskabet kan opstille håndstigen på mindre areal end ITT.
- Det er oplyst, at redningsberedskabet kan arbejde med længere indtrængningsdybder/slangeveje end ITT.
- Det er oplyst, at de eksisterende forhold er lovlige med ordvalg så som "anser", "antager", "forventes", "overvejende" mv. uden stillingtagen til om det er lovligt i dokumentationen.
- Håndstigearealer er ikke oplyst i dokumentationen.
- Der er oplyst brug af særligt stigeredningsmateriel, som f.eks. ikke er tilgængeligt i forhold til objektets placering.
- Der er oplyst en indsatstaktik, som beredskabet ikke har et indsatskoncept for, eksempelvis indvendig ophaling af slanger i trapperum, hvor beredskabet ikke har taktik og materiel til at fremføre slanger i trapperummet.

Konkrete eksempler belyst via byggesager fremgår af bilag 3. Sagstyperne i eksemplerne har tidligere været forelagt beredskabet af byggemyndigheden i forhold til en korrekt dokumentation af de indsatsmæssige forhold. En mulighed som med ændringerne i bygningsreglementet den 1. januar 2024 - jævnfør nedenfor - nu er blevet væsentlig reduceret.

Udviklingen må forventes intensiveret med den seneste ændring af bygningsreglementet i januar 2024, hvor den kommunale myndighedskontrol i byggesager begrænses yderligere. Byggemyndighederne vil således - med ændringen i bygningsreglementets § 36 - ikke længere skulle vurdere, hvorvidt større dele af byggeriet er korrekt klassificeret fra rådgiverens side – en klassificering der sker på baggrund af byggeriets kompleksitet, hvor der stilles større krav med en stigende kompleksitet. Derudover undtages kommunerne tillige for at vurdere dokumentationen for, hvorledes byggeriet opfylder kravene til redningsberedskabets indsatsforhold, hvis byggeriet falder inden for ITT-vejledningen. For en uddybning heraf kan henvises til vedlagte bilag 2.

Konsekvenserne heraf er, at redningsberedskabet får sværere ved at forberede sin indsats ved alarmering og først opnår viden om de bygningsmæssige forhold ved sin ankomst til skadestedet med deraf følgende forsinkelser og reduceret mulighed for ikke at kunne foretage en forsvarlig indsats. Denne udvikling vil desuden kunne betyde, at byggeriet på sigt kan blive normsættende for beredskabet i forbindelse med planlægningen af dimensioneringen af beredskabet og dermed medføre øgede udgifter for ejerkommunerne.

En alternativ mulighed kan være, at udviklingen kan give anledning til en diskussion af, om redningsberedskabet videreføres uden tilpasninger og med de begrænsninger, det kan få på indsatsmulighederne og borgernes sikkerhed i de tilfælde, hvor byggeriet kræver en mere unik indsats.

De dimensioneringsmæssige forhold og beredskabets muligheder for at kunne yde en forsvarlig indsats og det ønskede serviceniveau vil skulle danne rammen for et arbejde med en yderligere belysning af behovet for den kompetencemæssige, materielmæssige, organisatoriske mv. udvikling, der skal bidrage til at fremtidssikre beredskabet.

En anden væsentlig ændring i den nye bekendtgørelse er, at der fremover alene stilles bygningsmæssige krav til sikring af person- og dyreredning. Hvorefter bygninger ikke længere skal opføres på en måde, hvor hensynet til begrænsning af brandspredning og værdiskring varetages.



Det fremgår af Bygningsreglementets § 126, at byggeriets placering på grunden samt dets udformning skal sikre, at der i tilfælde af brand er forsvarlig mulighed for, at redningsberedskabet kan foretage redning og bistå evakuering af personer og dyr. Det skal ligeledes sikres, at der kan gennemføres det slukningsarbejde, der er nødvendigt hertil. En oversigt over bestemmelsens udvikling kan ses på side to i det vedlagte bilag 2, hvor det i januar 2018 eksempelvis fremgik, at ”Redningsberedskabet skal have forsvarlig mulighed for redning og begrænsning af brandspredning”.

Hermed understøtter byggeriet ikke længere beredskabets forpligtelser til – efter beredskabsloven – at forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljøet. Beredskabet vil derfor ikke kunne opfylde beredskabslovens gældende krav på samme måde som tidligere. Konkret kan det bl.a. betyde, at skader på bygninger og miljøet kan blive større og dermed medføre forøgede menneskelige, økonomiske, og samfundsmæssige omkostninger.

Ved ændringerne af byggelovgivningen blev det forudsat, at indførelsen af certificerede rådgivere ville medføre en konkurrencebaseret prisfastsættelse, ligesom det var forudsat, at der ville ske en vis standardisering af byggeri på tværs af landet. Erfaringerne har vist, der endnu ikke er det tilstrækkelige antal certificerede rådgivere til at skabe et konkurrencebaseret marked. Dette betyder højere omkostninger for den enkelte bygherre eller bygningsejer, der ønsker at foretage ændringer af en bygning eller dens anvendelse. Dette gælder også for kommunalt ejede bygninger og nybyggeri.

Brugen af certificerede rådgivere er således blevet en merudgift med få muligheder for begrænsning. Dog skal der peges på, at der er i Bygningsreglementets § 11b stk. 2, sammenholdt med § 6h, stk. 1, pkt. 1 er en mulighed for, at pladsfordelingsplaner for forsamlingslokaler med mere end 150 personer, indretningsplaner for flugtveje og inventaropstillingsplaner kan godkendes af kommunalbestyrelsen/ kommunens byggemyndighed. Denne mulighed vil formentlig være billigere end anvendelse af en certificeret rådgiver. Tilsvarende teknisk sagsbehandling ved kommunens byggemyndighed er mulig på en række andre områder, herunder midlertidige arrangementer, større telte mv.

Uddybning - ændringer inden for brandsynsområdet og afledte konsekvenser

Som en konsekvens af ressortoverførslen af de brandbegrænsende regler fra beredskabsloven til byggelovsområdet, ændredes bekendtgørelsen om brandsyn den 1. januar 2022. Ændringerne har medført en betydelig forskydning af kompetencefordelingen og opgaverne bl.a. for kommuner, byggemyndigheder, institutioner og virksomheder samt for redningsberedskaberne.

Med bekendtgørelsen fik en række brandsynsobjekter nye tidsterminer, idet man valgte at indføre den korteste standardtermin. Det var ikke hensigten at øge antallet af brandsyn, idet der var enighed om, at redningsberedskabernes risikovurdering af objekterne – og deraf følgende risikobaserede fastsættelse af terminerne - ville udligne dette.

Regelændringerne har imidlertid medført, at der bruges væsentlig længere tid på forberedelsen af de enkelte brandsyn, da der skal findes et specifikt brandsynsgrundlag frem i form af byggetilladelser og tilhørende dokumentation, ibrugtagningstilladelser m.m. for det enkelte brandsynsobjekt. Disse informationer skal bl.a. findes i ejerkommunernes byggesager. Samtidigt kender de driftsansvarlige på institutionerne og virksomhederne sjældent selv brandsynsgrundlaget og kan derfor ikke bidrage.



Med ændringerne af brandsynsbekendtgørelsen er fokus flyttet fra rådgivning til kontrol. Ordet kontrol fremgår således af bekendtgørelsens formålsbestemmelse i § 1, hvor man i den tidligere bekendtgørelse fra 2016 i selve formålsbestemmelsen valgte at fokusere på rådgivning, information og motivation. Kontroldelen fremgik i stedet af underordnede bestemmelser om brandsynets gennemførelse.

Samtidigt er der sket en tydeliggørelse af rammerne for brandsynet, idet forholdene omkring drift og egenkontrol er præciseret i form af en drifts-, kontrol- og vedligeholdelsesplan (DKV-plan). Brandsynets kontrol dokumenterer, at kontrollen, som er foreskrevet i driftsjournalen, er gennemført og nødvendige udbedringer er gennemført. Ved brandsynet påses, om der er en organisationsplan, og om de brandtekniske anlæg, som f.eks. brandalarmeringsanlæg, sprinkleranlæg, røgalarmanlæg og varslingsanlæg er kontrolleret og om nødvendigt udbedret. Tidligere var det alene varslingsanlæg og flugtvejsbelysning, der blev kontrolleret efter de driftsmæssige forskrifter. Tilsynet er derved blevet mere omfattende, hvilket i sig selv kan forklare, at antallet af overtrædelser og dermed antallet af påbud øges.

Disse forhold vurderes at være forklaringen på, at antallet af påbud givet under brandsyn i 2022 var 4.667, mens tallet i 2021 var 2.262. En reduktion af antallet af påbud vil kunne opnås ved en forstærket indsats ved de brandsynspligtige institutioner mv., hvor der sættes fokus på den løbende opfyldelse af DKV-planens (drift-, kontrol- og vedligeholdelsesplan) kontrolpunkter.

Ligeledes ses der en stigning i andelen af påbud i forbindelse med flugtveje, der efter det foreliggende kan skyldes, at bygningsreglementet har indført en eksakt grænse for den brandbelastning, der må være i flugtveje (ikke trappeopgange), ligesom inventaret primært skal være udført af klassificerede materialer. Efter vejledningen til brandsynsbekendtgørelsen er det ikke hensigten, at redningsberedskabet skal foretage en kontrolberegning af brandbelastningen i forbindelse med brandsyn, men alene kunne foretage en umiddelbar vurdering baseret på baggrund en forståelse af begrebet og principperne. Dette kontrolområde antages - efter det oplyste - at give anledning til forøgelse af antal påbud på området.

Uanset det øgede antal påbud, er disse imidlertid ikke årsagen til den øgede brug af brandrådgivere i ejerkommunerne, idet det altid er en mulighed at følge vejledningen til bygningsreglementet om drift, kontrol og vedligehold. Kun hvis man ønsker at fravige vejledningen, vil det kræve en brandteknisk dokumentation. Afvigelser kan f.eks. skyldes et ønske om en ændret udnyttelse af flugtvejene eller ved brug af ændrede pladsfordelingsplaner (opstilling af borde og stole). Forhold, der tidligere kunne godkendes af redningsberedskabet. Med andre ord er det bygningsreglementets bestemmelser, der afgør, hvornår der skal anvendes en brandrådgiver.

Det indstilles, at bestyrelsen tager orienteringen til efterretning og i forlængelse heraf drøfter, hvorvidt bestyrelsen ønsker at rette henvendelse til KLs Klima- og Miljøudvalg med forslag om, at KL overfor Social- og Boligstyrelsen opfordrer til iværksættelsen af en evaluering af de gennemførte lovændringer og deres effekt i forhold til målsætningerne og de afledte effekter i forhold til borgersikkerhed, beredskabets indsatsmuligheder og mulighederne for fortsat lokalpolitisk styring af serviceniveauet.

Hovedstadens Beredskab vil i givet fald med afsæt i dagsordenspunktet og bestyrelsens drøftelser udarbejde forslag hertil.



Beslutning i Bestyrelsen den 23-04-2024

1. Til efterretning
2. Drøftet. Udover henvendelse til KL udarbejdes henvendelse til relevante ministerier. Teknik- og Miljøforvaltningen i Københavns Kommune understøtter udarbejdelsen heraf. Øvrige tiltag kan overvejes.

Fraværende: Kasper Damsgaard, Sophie Hæstorp Andersen, Kim Christiansen

Bilag

1	ÅBENT	Eksemplificering af konsekvenserne af regelændringerne	13529/24
2	ÅBENT	Høringssvar Danske Beredskaber - forslag til lovændring af bygningsreglement_jnr_2023-10152_161023	8977/24