



## NOTAT

Forum for Samfundets Beredskab (FSB)  
Dok. nr. PB20160316-DB01  
København den 16. marts 2016

# Uhensigtsmæssighederne ved udbud og udlicitering af brandteknisk byggesagsbehandling og brandsyn

ATT: Medlemmer af Forsvarsudvalget  
Medlemmer af Transport og Bygningsudvalget

## Baggrund

Udbud og udlicitering af opgaver i samfundets beredskab, herunder indenfor området brand og redning er ikke noget nyt fænomen, hvilket brandslukningsopgaven i sig selv er et udtryk for. Således varetages det primære beredskab i dag i henholdsvis kommunerne selv og enkelte private entreprenører.

Andre opgaver som indenfor området brand og redning er blevet foreslået - eller prøvet udliciteret er brandteknisk byggesagsbehandling og brandsyn. Således kunne regeringen den 23. november 2015 i sit vækststudspil - blandt flere initiativer - præsentere forslag om at udlicitere byggesagsbehandlingen.

Begrundelsen for fremsættelsen af det omtalte forslag er, at man vil skabe gode vilkår for produktion og investeringer.<sup>1</sup> Med udliciteringen af brandteknisk byggesagsbehandling, vil man fra regeringens side opnå en "... enklere brandregulering, mere effektiv sagsbehandling og øget konkurrence med henblik på lavere omkostninger ved byggeri", som det udtrykkes.<sup>2</sup>

Hvor det i dag enten er kommunernes tekniske forvaltninger eller kommunernes brandberedskaber som varetager den brand- og redningstekniske behandling af komplicerede byggesager, foreslår regeringen at denne praksis afskaffes med henblik på at gøre systemet mere smidigt og uden at gå på kompromis med sikkerheden.

---

<sup>1</sup> For mere herom henvises til: Vækst og udvikling i hele Danmark, Regeringen, København, november 2015 kapitel 2, afsnit 2.1, s. 29-30.

<sup>2</sup> For mere herom henvises til: Vækst og udvikling i hele Danmark, Regeringen, København, november 2015 kapitel 2, afsnit 2.1, s. 29-30.

Således lægger regeringen op til "... at indføre en certificeringsordning. Det vil sige, at certificerede virksomheder skal stå inde for, at bygningsreglementets regler vedrørende tekniske forhold er overholdt", som udtrykt af Transport og Bygningsminister Hans Christian Schmidt.<sup>3</sup>

Ifølge Danske Beredskaber (DB) vil en certificeringsordning for brandteknisk byggesagsbehandling i modsætning til andre beslægtede områder imidlertid ikke være tilstrækkeligt til at kunne garantere den nødvendige sikkerhed. Af samme årsag er det vurderingen hos DB at der ikke alene som følge heraf vil opstå en mere ensartet sagsbehandling i forhold til brandkrav, idet virksomhederne ikke vil skulle viderefordre den viden de erhverver.<sup>4</sup>

Tværtimod vil man kunne "... opfatte viden om 'best practice' som et forretnings- og konkurrenceparameter, og derfor ikke dele det med andre", som det hedder i en kronik forfattet af DB selv.<sup>5</sup> I forlængelse heraf hedder det, at forslaget om en ordning med certificering ikke vil give mere ensartet sagsbehandling, ligesom samfundsmæssig viden ikke bliver delt på samme måde, som vi kender det fra i dag".<sup>6</sup>

## Manglende ensartethed i sagsbehandlingen og skabelse af vækst

Hvad angår netop argumentet om den ensartede sagsbehandling er regeringen af en anden opfattelse, som det også kommer til udtryk i planen for "Vækst og udvikling i hele Danmark", som den kaldes. Manglen på samme inden for den nugældende ordning er således en af bevæggrundene til at udlicitere byggesagsbehandlingen som opgaveområde.

Hvor der ganske vist stilles samme landsdækkende tekniske krav til byggeri af tekniske forhold vedrørende blandt andet bygningskonstruktion, brandforhold, indeklima og energiforbrug, forekommer der alligevel stor forskel i byggesagsbehandlingen i de forskellige kommuner.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> For mere herom henvises til: Smidig byggesagsbehandling uden at gå på kompromis med sikkerheden, Replik af Transport og Bygningsminister Hans Christian Schmidt, Ingeniøren, København, 3. december 2015.

<sup>4</sup> For mere herom henvises til: Svar på høring over udkast til forslag til lov om ændring af beredskabsloven, lov om beskyttelsesrum, lov om beskyttelse af havmiljøet, samt lov om fyrværkeri og andre pyrotekniske artikler, Danske Beredskaber (DB), København, 15. februar 2016.

<sup>5</sup> For mere herom henvises til: Brandsikkerhed kan ikke overlades til frie markedskræfter, Kronik af Beredskabsdirektør Flemming Nygaard-Jørgensen, Midt- og Sydsjællands Brad og Redning, Ingeniøren, 30. november 2015.

<sup>6</sup> For mere herom henvises til: Brandsikkerhed kan ikke overlades til frie markedskræfter, Kronik af Beredskabsdirektør Flemming Nygaard-Jørgensen, Midt- og Sydsjællands Brad og Redning, Ingeniøren, 30. november 2015.

<sup>7</sup> For mere herom henvises til: Vækst og udvikling i hele Danmark, Regeringen, København, november 2015 kapitel 2, afsnit 2.1, s. 29-30.

Det være sig i forhold til de tekniske løsninger, som kan godkendes, hvilket ifølge regeringen er en barriere for vækst og produktivitet i byggesagsbranchen.<sup>8</sup>

Af selvsamme årsag og med henblik på at skabe rammerne og forudsætningerne for en mere ensartet og effektiv sagsbehandling, foreslår regeringen indførelsen af "... en certificeringsordning, hvor certificerede virksomheder skal indestå for, at bygningsreglementets vedrørende tekniske forhold er overholdt ved det konkrete byggeri".<sup>9</sup>

Det betyder, at den brandtekniske byggesagsbehandling i kommunerne erstattes af en kontrolinstans af, om byggeriet lever op til bygningsreglementets regler, der kan udføres som en integreret del af virksomhedens projektering.<sup>10</sup>

Om udliciteringen af teknisk byggesagsbehandling vil skabe en mere ensartet sagsbehandling end det i dag er tilfældet, er ikke på forhånd at udelukke. Omvendt synes det ikke utænkeligt, at det meget vel blot kan være et spørgsmål om eller behov for at tydeliggøre den nuværende lovgivning på området mere og snarere end at ændre på det samlede lovgivningskompleks.

Hvorvidt og i hvilken udstrækning en udlicitering af teknisk byggesagsbehandling i sig selv vil skabe vækst og udvikling inden for byggebranchen, synes dog umiddelbart vanskeligt at vurdere. Ikke mindst fordi det ikke synes understøttet i det lovforberedende arbejde.

Tilsvarende er det vanskeligt at vurdere, om regeringens ønske om større ensartethed og effektivitet i sagsbehandlingen vil blive resultatet. Med andre ord, kan resultatet meget vel blive det modsatte af det faktisk tilstræbte.

Med henvisning til rapport udarbejdet af Det Nationale Institut for Kommunernes og Regionernes Analyse og Forskning (KORA), fremgår det at "... udliciteringens effekter for pris og kvalitet i opgaveløsningen, forskelle i effekter for pris og kvalitet på henholdsvis de tekniske områder og de bløde velfærdsområder, samt konsekvenserne for de medarbejdere som berøres af udlicitering".<sup>11</sup>

Konklusionerne er, at "... der generelt er dokumenteret besparelser ved at udlicitere på de tekniske områder, men at disse besparelser er forholdsvis små, og at der i mange tilfælde

---

<sup>8</sup> For mere herom henvises til: Vækst og udvikling i hele Danmark, Regeringen, København, november 2015 kapitel 2, afsnit 2.1, s. 29-30.

<sup>9</sup> For mere herom henvises til: Vækst og udvikling i hele Danmark, Regeringen, København, november 2015 kapitel 2, afsnit 2.1, s. 29-30.

<sup>10</sup> For mere herom henvises til: Vækst og udvikling i hele Danmark, Regeringen, København, november 2015 kapitel 2, afsnit 2.1, s. 29-30.

<sup>11</sup> For mere herom henvises til: Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver - En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 200-2011, Det Nationale Institut for Kommunernes og Regionernes Analyse og Forskning (KORA), København 2011, kapitel 3, afsnit 3.1, s. 35-37.

ikke er kontrolleret tilstrækkeligt for, om kvalitetsniveauet er det samme efter en udlicitering".<sup>12</sup>

## Brandsyn som myndighedsfunktion og forebyggende tryghedskabende tiltag

Hvor brandsyn fra 2008 og indtil dags dato alene har haft karakter af kontrolbesøg i henhold til den gældende lovgivning på området, er disse dog langt mere omfattende. Således er brandsyn ligeledes forbundet med vejledning og forebyggelse, som giver den stedlige kommunale myndighed vigtig indsigt og viden om, herunder skjulte brandrisici i den pågældende bygning.

Som det lader sig forstå synes det vanskeligt at betragte opgaven med brandsyn, som enkeltstående, idet denne rummer langt flere elementer og facetter end umiddelbar antaget.

At opfatte opgaven med brandsyn isoleret udfra den i ovenstående omtalte kontekst, vil vanskeliggøre opretholdelsen af nuværende serviceniveau når det handler om tryghed og sikkerhed for borgerne og omgivelserne, herunder ikke mindst til indsatsmandskabets sikkerhed i forbindelse med indsættelse.

I forlængelse heraf skal det påpeges, at brandsyn i dag udføres af folk med baggrund i det afhjælpende beredskab, og således har en indgående viden og indsigt på området. Det er en viden og kompetencer, som kan tabes ved at udlicitere opgaven med brandsyn. Endvidere tjener disse tilsynsbesøg også det formål, at beredskabsmyndigheden kan foretage visse forberedende tiltag i det tilfælde, at der rent faktisk skulle indtræffe en hændelse.

Samtidig kan det ikke på forhånd udelukkes, at udliciteringen af opgaven med brandsyn vil - omend ikke umuliggøre, så vanskeliggøre den nødvendige videndeling mellem på den ene side de kommunale redningsberedskaber og de private entreprenører og på den anden side de private entreprenører imellem, som også understreget af DB.<sup>13</sup>

Netop den manglende vidensdeling vil kunne betyde at vigtig indhentet og oparbejdet viden hos de respektive involverede private entreprenører tilbageholdes, og at den af selvsamme årsag ikke kommer de kommunale redningsberedskaber til kendskab med risiko for tab af menneskeliv, værdier, ejendom m.m.

Hvad også skal bemærkes er, at der med en mulig tildeling af brandsyn til private entreprenører, vil gå legitimation tabt i selve opgaveudførelsen, idet denne alt andet lige vil kunne mistænkeliggøres, idet disse private entreprenører vil få hjemmel til at pålægge en virksomhed til at indstille sin produktion, ikke at forveksle med at dette vil ske.

Men blot muligheden herfor vil i sig selv kunne fremme en mistænkeliggørelse, hvilket hverken synes hensigtsmæssigt for den private entreprenør eller tredje part. Som det lader

---

<sup>12</sup> For mere herom henvises til: Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver - En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 200-2011, Det Nationale Institut for Kommunernes og Regionernes Analyse og Forskning (KORA), København 2011, kapitel 3, afsnit 3.1, s. 35-37.

<sup>13</sup> For mere herom henvises til: Svar på høring over udkast til forslag til lov om ændring af beredskabsloven, lov om beskyttelsesrum, lov om beskyttelse af havmiljøet, samt lov om fyrværkeri og andre pyrotekniske artikler, Danske Beredskaber (DB), København, 15. februar 2016.

sig forstå er udførelsen af brandsyn en kompleks og sammensat opgave "... beroende på dynamisk og fagligt opdateret viden, der udøves af f.x. Arbejdstilsynet og deres tilsynsførende, eller på det sociale myndighedsområde".<sup>14</sup>

## Tidligere forsøg på udlicitering af teknisk byggesagsbehandling og brandsyn

Det er ikke fordi det er første gang netop den brandtekniske byggesagsbehandling og brandsyn har været forsøgt udliciteret. Allerede i juli 1994 pågik der i Holbæk Kommune planer om at udlicitere hele beredskabet til Falck Danmark A/S, herunder også opgaverne vedrørende brandteknisk byggesagsbehandling og brandsyn.

Bevæggrundende for at udlicitere hele beredskabet omfattende også brandteknisk byggesagsbehandling og brandsyn, var den på daværende tidspunkt nye beredskabslov, som trådte i kraft den 1. januar 1993.

Den nye lov muliggjorde sammenlægningen af civilforsvaret og brandvæsenet til et en-strengt og integreret beredskab, ligesom den indrømmede kommunerne en række nye muligheder.

Disse nye muligheder omfattede dog ikke en udlicitering af brandteknisk byggesagsbehandling og brandsyn, som også understreget i det af Indenrigsministeriet udsendte notat af maj 1995, hvori det fastslås, "... at myndighedsopgaver ikke kan udliciteres med mindre der er en klar og udtrykkelig lovhjemmel i henhold til beredskabsloven".<sup>15</sup>

Dermed ikke være sagt, at området ikke kan udliciteres. Forudsætningen herfor vil dog kræve en lovændring på området, hvilket der også er lagt op til i regeringens udspil.

Forslaget går på at forenkle brandreguleringen, "... så al brandlovgivning om indretning og drift af bygninger, hvor der er et særligt hensyn til personsikkerheden samles i byggeloven".<sup>16</sup>

## Forskellen mellem håndhævelse og udførelse af opgaven

Som udgangspunkt er den tekniske sagsbehandling og brandsyn at betragte som en myndighedsfunktion og dermed også en offentlig opgave. Det er vurderingen at en mulig udlicitering af de to omtalte områder til en privat entreprenør, kan afstedkomme en række komplikationer, såfremt en udlicitering ikke følges af en nøje beskrevet tilsynsforpligtelse, ikke at forveksle med at en certificeringsordning ikke vil kunne implementeres.

---

<sup>14</sup> For mere herom henvises til: Svar på høring over udkast til forslag til lov om ændring af beredskabsloven, lov om beskyttelsesrum, lov om beskyttelse af havmiljøet, samt lov om fyrværkeri og andre pyrotekniske artikler, Danske Beredskaber (DB), København, 15. februar 2016.

<sup>15</sup> For mere herom henvises til: Notat vedrørende brandteknisk byggesagsbehandling og brandsyn, Indenrigsministeriet, maj 1995.

<sup>16</sup> For mere herom henvises til: Vækst og udvikling i hele Danmark, Regeringen, København, november 2015 kapitel 2, afsnit 2.1, s. 29.

Men hvad angår myndighedsansvaret og driften, forstået som den udførende del af opgaven, er at betragte som to forskellige ting. Hvor det er myndigheden som opstiller kravene til eksempelvis kvalitet, sikkerhed og serviceniveau, vil driften kunne varetages af en privat entreprenør, som forpligter sig til at indfri de af myndigheden opstillede krav og under myndighedens tilsyn.

Således har omkring halvdelen af landets kommuner valgt at lade en privat entreprenør (læs: Falck Danmark A/S) forestå den udførende del af brandslukningsopgaven, mens kommunen selv har myndighedsansvaret.

Hvor det med henvisning til beredskabslovens § 13 således er kommunen selv, som træffer beslutning om, hvorvidt man agter at forestå brandslukningsopgaven eller overlade denne til det statslige redningsberedskab (Beredskabsstyrelsen) eller en privat entreprenør, har det i andre tilfælde været staten som har frataget kommunen driftsansvaret.<sup>17</sup>

I den forbindelse skal revisionen af vandmiljøloven finde omtale. Som det er tilfældet med forslaget vedrørende mulig udskillelse af teknisk byggesagsbehandling fra myndighedsansvaret, var det samme begrundelse, som gjorde sig gældende med vandmiljøloven.

Med vandmiljøloven handlede det ligeledes om "... at sikre en adskillelse mellem myndighedsansvaret og driftsansvaret gennem en udskillelse af de kommunale forsyninger fra den kommunale forvaltning", som understreget af den daværende miljøminister Troels Lund Poulsen.<sup>18</sup>

## Konkluderende bemærkninger

Fremsættelsen af forslaget til at konkurrenceudsætte de ikke komplicerede områder inden for området brand og redning, skete i 2014 og på foranledning af det daværende Redningsberedskabets Strukturudvalg.

Hvorvidt udliciteringen af teknisk byggesagsbehandling og brandsyn vil fritage kommunerne for en række udgifter, og hvorvidt det synes hensigtsmæssigt at udlicitere et eller flere områder, som i sit udgangspunkt er at betragte som myndighedsfunktion og dermed en offentlig opgave, er spørgsmålet som trænger sig på.

Hvor det tidligere har foregået forskelligartet brandteknisk byggesagsbehandling og varierende antal brandsyn i de forskellige kommuner, synes det oplagt og logisk om de nye kommunale beredskabsfællesskaber får muligheden for at effektivisere og professionalisere den tekniske byggesagsbehandling og brandsynsopgaven.

Hele intentionen med sammenlægningen af de kommunale redningsberedskaber til færre og større beredskabsfællesskaber går netop ud på at maksimere og effektivisere, ligesom det skaber rammerne og forudsætninger for at højne kvalitet og service.

---

<sup>17</sup> For mere herom henvises til: Beredskabslovens § 13 af 1. marts 2004 med de ændringer, der følger af § 1 i lov nr. 534 af 24. juni 2005, § 2 i lov nr. 1060 af 9. november 2005, § 101 i lov nr. 538 af 8. juni 2006, § 2 i lov nr. 1600 af 20. december 2006, § 1 i lov nr. 508 af 6. juni 2007 og lov nr. 1335 af 19. december 2008.

<sup>18</sup> For mere herom henvises til: Skrivelse til fomanden for DANVA, J.nr. BLS-401-00624, Miljøministeriet, København, 11. november 2009.

Det er disse nye rammer og forudsætninger, som vil muliggøre en højere standard og ensartet byggesagsbehandling og effektivt brandsyn end det tidligere har været tilfældet.

At konkurrenceudsætte den brandtekniske byggesagsbehandling og brandsyn, synes derfor at være en forhastet løsning inden de nye beredskabsfællesskaber har fået muligheden for at skabe det grundlag, som en effektivisering skal måles op ad.