

RAPPORT

UTREDNING AV BYGGSKADEFORSIKRING OG -REGISTER



MENON-PUBLIKASJON NR. 119/2020

Av Simen Pedersen, Sissel Rødevand, Iselin Kjelsaas, Fredrik Haugen og Maja Olderskog Albertsen



Forord

Menon Economics og Actecan har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet utredet en byggskadeforsikring og et byggskaderegister.

Våre kontaktpersoner hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vært Lisbeth Flateland Iversen, Eirik Dragsund, Sebastian Stene Law, Ole Dahle Kvadsheim, Else-Karin Øvernes og Mariann Jodis Blomli. Ressurspersoner fra forsikringsbransjen, byggenæringen, Norsk takst, Forbrukerrådet, Direktoratet for byggkvalitet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har også kommet med nyttige innspill til utredningsarbeidet. Vedlegg 4 gir en samlet oversikt over hvem vi har hatt dialog med i løpet av prosjektperioden.

Arbeidet er gjennomført i perioden fra august 2020 til desember 2020. Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Sissel Rødevand, Iselin Kjelsaas, Fredrik Haugen og Maja Olderskog Albertsen. Jonas Erraia har gjennomført beregninger av prognoser for omfang av nye boliger og produksjonsverdien. Gjermund Grimsby har kvalitetssikret arbeidet. Nils-Henrik van der Fehr har fungert som ekstern kvalitetssikrer.

Desember 2020

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Oppdraget	11
1.3 Metodisk tilnærming	12
1.4 Avgrensninger	12
1.5 Leseveiledning	13
2 PROBLEM OG BEHOV	14
2.1 Problemer påpekt i Byggkvalitetutvalget sin rapport	14
2.2 Behov	15
3 KVANTIFISERING AV RELEVANTE DIMENSJONER AV NULLALTERNATIVET	16
3.1 Omfanget av nye boligbygg	17
3.2 Produksjonsverdien av nye boligbygg	18
3.3 Omfanget av relevante byggskader	19
3.4 Omfanget av saker som går til domstolene	20
4 TILGRESENDE FORSIKRINGSORDNINGER, GARANTIORDNINGEN OG REGISTRE	22
4.1 Bustadoppføringslova	22
4.2 Dagens kontrollregime	23
4.3 Tilgrensende forsikring	23
4.4 Obligatoriske skadeforsikringsordninger	24
4.5 Felles registre og databaser innen skadeforsikring	25
4.6 Andre relevante registre og databaser	26
5 TILSVARENDE ORDNINGER I DANMARK OG SVERIGE	28
6 VURDERING AV MODELLER FOR BYGGSKADEFORSIKRING OG -REGISTER	31
6.1 Mulighetsrommet	31
6.2 Krav til en modell	32
6.3 Viktige dimensjoner i valg av forsikringsordning	33
6.4 Andre forhold som er viktige ved innretning av forsikring	35
6.5 Spesielt om byggskaderegisteret	37
6.6 Konkretisering av modeller	37
7 VURDERING AV I HVILKEN GRAD FORSIKRINGSMARKEDET VIL VÆRE VELFUNGERENDE I DE ULIKE MODELLENE	40
7.1 Generelle tilbakemeldinger fra forsikringsbransjen	40
7.2 Attraktiviteten ved å etablere seg i markedet	43
8 VURDERINGER AV SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER	45
8.1 Beregningsforutsetninger	45
8.2 Valg av målenhet på de prissatte virkningene	46
9 SAMFUNNSØKONOMISKE KOSTNADSVIRKNINGER	47
9.1 Ressursbruk forsikringsselskap	47
9.2 Kostnader ved kontroll	49
9.3 Kostnaden ved å etablere og drifte et byggskaderegister	53
9.4 Kostnaden av lov- og forskriftsarbeid	54
9.5 Kostnader av å øke reklamasjonsretten fra fem til ti år	55
9.6 Reduksjon i omfanget av nye boliger	55

9.7	Skattefinansieringskostnad	57
9.8	Oppsummering av kostnadsvirkninger	58
10	SAMFUNNSØKONOMISKE NYTTEVIRKNINGER	59
10.1	Frigjorte ressurser knyttet til dagens garantiordning	59
10.2	Økt byggkvalitet, forbrukerrettigheter og trygghet for forbruker	60
10.3	Mer seriøsitet og mindre arbeidskriminalitet	62
10.4	Mer data og mer tilgjengelige data om byggskader og aktører i byggmarkedet	63
10.5	Færre tvister og saker til Boligtvistnemda og domstolene	64
10.6	Oppsummering av nyttevirknninger	65
11	SAMLET VURDERING AV SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET	67
11.1	Forventet samfunnsøkonomisk lønnsomhet av de ulike modellene	67
11.2	Følsomhet 1 – Omfanget av nye boliger	69
11.3	Følsomhet 2 – Boligpopulasjoner forsikringsordningene gjelder for	70
11.4	Følsomhet 3 – Størrelsen på forsikringsselskapenes driftskostnader	71
11.5	Følsomhet 4 – Tidsbruken ved kontroll av bygg	72
11.6	Følsomhet 5 – Redusert analyseperiode til 40 år	72
11.7	Samlet samfunnsøkonomisk vurdering	73
12	FORSIKRINGSPREMIEN	75
13	FORDELINGSVIRKNINGER	77
14	FORUTSETNING FOR VELLYKKET GJENNOMFØRING	79
14.1	Byggskadeforsikringsordning	79
14.2	Kontroll	79
14.3	Byggskaderegister	80
	REFERANSELISTE	82
	VEDLEGG 1 – DEN DANSKE BYGGSKADEFORSIKRINGSORDNINGEN	84
	VEDLEGG 2 – DEN TIDLIGERE SVENSK BYGGSKADEFORSIKRINGSORDNINGEN	92
	VEDLEGG 3 – TILGRESENDE ORDNINGER	95
	Bustadoppføringslova	95
	Ansvarsforsikring for entreprenører	97
	Prosjektforsikring	97
	Boligkjøperforsikring	98
	Boligselgerforsikring	99
	Obligatoriske skadeforsikringsordninger	99
	Registre innen skadeforsikring	102
	VEDLEGG 4 – LISTE OVER GJENNOMFØRTE MØTER OG INTERVJUER	104
	VEDLEGG 5 – INTERVJUGUIDE FORSIKRINGSSLESKAPER OG FORESPØRSEL TIL FORSIKRINGSSLESKAPENE	105

Sammendrag

Byggkvalitetutvalget foreslo at det bør innføres en obligatorisk byggskadeforsikring og et byggskaderegister. Anbefalingene fra utvalget bygger på forutsetningen om at det er et grunnlag for et forsikringsmarked for byggskader. Om denne forutsetningen stemmer ble ikke undersøkt nærmere. Utvalget har altså konkretisert problemene og hvordan problemene kan løses, men ikke hvordan man kan få forsikringsordningen til å fungere. På denne bakgrunn har Menon Economics og Actecan fått i oppdrag å utrede en byggskadeforsikring og et byggskaderegister i Norge. Basert på vårt mandat og problemene som skal løses for å øke byggkvalitet, har vi konkretisert seks modeller som er vurdert opp mot videreføring av dagens situasjon (nullalternativet). Én av modellene vi har vurdert er forlenget reklamasjonsrett fra fem til ti år, og omfatter således ikke en forsikringsordning.

Basert på vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkninger har vi grunnlag for å konkludere med at utvidelse av dagens reklamasjonsrett fra fem til ti år sannsynligvis er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Vi finner at den økte reklamasjonsretten må utløse økt boligkvalitet med en verdi som tilsvarer minst 2,6 millioner kroner for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det tilsvarer 3 kroner per ferdigstilte nybolig i analyseperioden. Sett i sammenheng med at økt reklamasjonsrett gir entreprenør incitamenter til å øke byggkvaliteten, er det grunn til å tro at endringen isolert sett er samfunnsøkonomisk lønnsom.

En grunnleggende forutsetning for at forsikringsmodellene skal fungere etter hensikten og utløse ønskede nytte-virkninger er at forsikringsmarkedet blir velfungerende. I et velfungerende marked for byggskadeforsikring vil det være flere tilbydere av forsikring og markedsmakten mellom dem vil være noenlunde jevnt fordelt. Vår kontakt med norske forsikringsselskaper avdekket at selskapene i hovedsak er skeptiske til å etablere et byggskadeforsikringsprodukt. Skepsisen er størst til modeller med ti års forsikringslengde og obligatoriske kontroller. Selv om forsikringsaktørene er skeptiske har tidligere erfaringer for eksempel fra innføringen av yrkesskadeforsikring, vist at forsikringsselskapene likevel kan være villige til å gå inn i et marked de i utgangspunktet var skeptiske til..

Vi har ikke faglig grunnlag for å anbefale om man bør etablere en byggskadeforsikring eller ikke. Utover at det er usikkerhet om forsikringsmarkedet blir velfungerende er det slik at modellene som kommer dårligst ut i vurderingen av prissatte virkninger kommer best ut i vurderinger av ikke-prissatt nytte. Slik sett er det et spørsmål om hva man mener den ikke-prissatte nytten er verdt for samfunnet.

Behov for utredning av byggskadeforsikring og -register

I 2018 nedsatte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) et ekspertutvalg (Byggkvalitetutvalget) for å få innspill og et godt grunnlag for å vurdere hvilke virkemidler som bidrar til å ivareta målsettingen om forsvarlig byggkvalitet. Byggkvalitetutvalget leverte sin rapport 5. februar 2020, hvor de blant annet foreslår at det bør innføres en obligatorisk byggskadeforsikring og et byggskaderegister (Byggkvalitetutvalget, 2020). Anbefalingene fra utvalget bygger på forutsetningen om at det er et grunnlag for et forsikringsmarked for byggskader. Om denne forutsetningen stemmer ble ikke undersøkt nærmere. Utvalget har altså konkretisert problemene og hvordan problemene kan løses, men ikke hvordan man kan få forsikringsordningen til å fungere. På denne bakgrunn har Menon Economics og Actecan har fått i oppdrag å utrede en byggskadeforsikring og et byggskaderegister i Norge. Oppdraget omfatter en kartlegging og en samfunnsøkonomisk analyse av ulike modeller for hvordan offentlige krav til byggskadeforsikring og -register kan utformes. Oppdraget omfattet også å vurdere forlenget reklamasjonsrett fra fem til ti år.

Det er vurdert seks innretninger utover nullalternativet

Basert på mandatet for vårt oppdrag og problemene som skal løses finner vi grunnlag for å vurdere seks modeller utover nullalternativet som representerer en situasjon uten tiltak. Fem av de seks modellene omfatter obligatorisk krav om at entreprenør har inngått forsikring. Modell 4 omfatter forlenget reklamasjonsrett fra fem til ti år. Tabell A gir en beskrivelse av innholdet i modellene.

Tabell A Konkretisering av modeller vi tar med oss videre i utredningen

	Null-alternativet	1 - Den danske modellen	2 - Modell med lite regulatorisk styring	3 - Modell med sterk regulatorisk styring	4 - Reklamasjonsrett på 10 år	5 - Komb. modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 - Komb. modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Antall obligatoriske kontroller i forsikringsordning	Ikke relevant	To kontroller	Ingen	Tre kontroller	Ikke relevant	Ingen	Én kontroll
Lengden på forsikringsordning	Ikke relevant	10 år	5 år	10 år	Ikke relevant	5 år	10 år
Lengde på reklamasjonsrett	5 år	10 år	5 år	10 år	10 år	5 år	10 år
Garantiordning	✓	Ingen	Ingen	✓	✓	✓	Ingen
Byggskade-register	Ingen	✓	Ingen	✓	Ikke relevant	✓	✓

Kilde: Menon Economics og Actecan

Forsikringsmodeller med få kontroller og kort varighet er mest attraktive

En grunnleggende forutsetning for at forsikringsmodellene skal fungere etter hensikten og generere ønsket nytte er at forsikringsmarkedet blir velfungerende. I et velfungerende marked for byggskadeforsikring vil det være flere tilbydere av forsikring og markedsmakten mellom dem vil være noenlunde jevnt fordelt. Vår kontakt med de norske forsikringsselskapene avdekket at selskapene i hovedsak er skeptiske til å etablere et byggskadeforsikringsprodukt. Slik sett er det en grunnleggende usikkerhet om realismen av forsikringsmodellene. Selv om de norske forsikringsaktørene er skeptiske, blant annet fordi manglende data i starten vil gjøre det vanskelig å sette premien korrekt, har erfaring fra tidligere utrullinger (eksempelvis etableringen av yrkesskadeforsikring) vist at det er mulig å etablere en forsikring i et marked med lite skadehistorikk. Forsikringsbransjen har gitt oss tilbakemelding om at kontrollomfanget (satt til 0, 1, 2 og 3 kontroller i de ulike modellene) og lengden på forsikringsperioden (satt til fem eller ti år) påvirker attraksjonen til å etablere seg i et marked for forsikring av byggskade. Slik sett kan vi si at sannsynligheten for et velfungerende byggskadeforsikringsmarked er størst for modell 2 og 5 (modell med lite regulatorisk styring og kombinasjonsmodell 1), og minst for modell 3 (modell med

sterk regulatorisk styring). Tabell B oppsummerer vår vurdering av attraktiviteten ved å etablere seg i forsikringsmodellene.

Tabell B Vurdering av attraktiviteten av å etablere seg i markedet for byggskadeforsikring til ulike modeller*

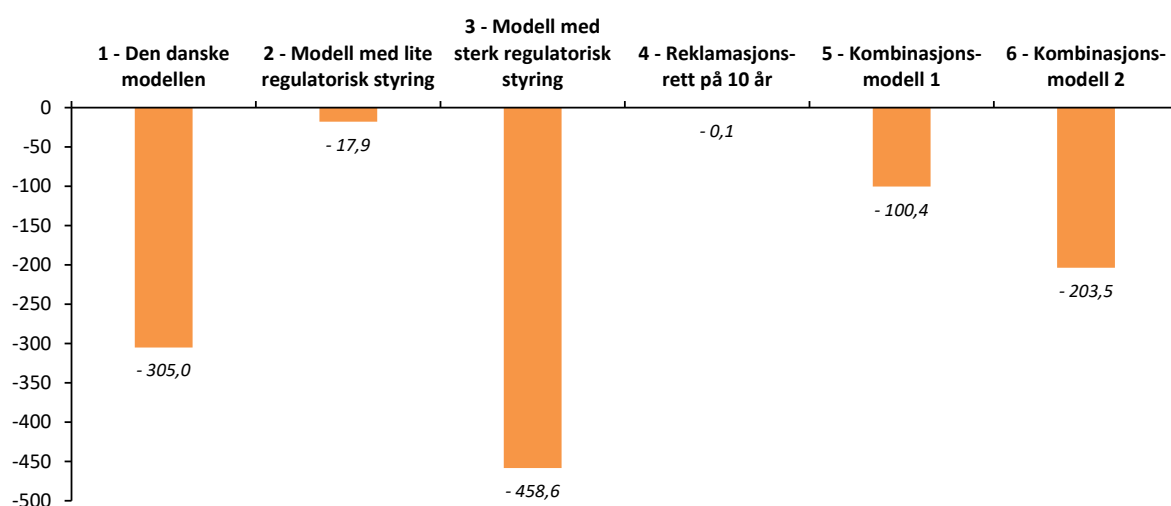
	Null- alter- nativet	1 - Den danske modellen	2 - Modell med lite regulato- risk styring	3 - Modell med sterk regulato- risk styring	4 - Reklama- sjonsrett på 10 år	5 - Komb. modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 - Komb. modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Attraktiviteten i markedet	Ikke relevant	✓✓	✓✓✓	✓	Ikke relevant	✓✓✓	✓✓

*Antall ✓-er angir vår vurdering av om modellene anses å være attraktive relativt til øvrige forsikringsmodeller. Kilde: Actecan og Menon Economics

De prissatte virkningene taler isolert sett for at alle tiltak er ulønnsomme

I den samfunnsøkonomiske analysen har vi funnet grunnlag for å prissette alle identifiserte kostnadsvirkninger og én nyttevirkning. De mest betydningsfulle kostnadsvirkningene av modellene er økt ressursbruk i forsikrings-selskap og kontrollkostnader. Dette gjør at modell 1, 3, og 6 med byggskadeforsikring, ti års forsikringsperiode og kontroller fremstår som mest ulønnsomme når vi tar utgangspunkt i de prissatte virkningene. Nyttevirkingen, som vi har funnet grunnlag for å prissette, er spart tid knyttet til forvaltning av garantiordningen i bustad-oppføringslova. Denne nyttevirkingen gir en høyere nettonytte for modell 1, 2 og 6. Det er stor variasjon i den prissatte samfunnsøkonomiske nettonytten mellom de seks modellene, se figur A. Isolert sett taler vurderingene av de prissatte virkningene for at det beste er å ikke gjøre noen ting (nullalternativet). Blant modellene som vurderes kommer forlenget reklamasjonsrett best ut, mens modell med sterk regulatorisk styring kommer dårligst ut.

Figur A Samfunnsøkonomisk prissatt nettonytte av modellene som vurderes sammenlignet med nullalternativet, årlig verdi målt i millioner 2020-kroner



Kilde: Menon Economics

Vår rangering av prissatt nettonytte vurderes å være robust for endringer i sentrale forutsetninger. Det vil si at rangeringen av de ulike modellene etter prissatte virkninger ikke endres når vi gjør endringer i de sentrale forutsetningene.

Modell 3 kommer best ut av vurdering av de ikke-prissatte virkningene

Vi har identifisert seks nyttevirkinger vi ikke har funnet faglig grunnlag for å prissette. De ikke-prissatte virkningene omfatter blant annet positiv påvirkning på byggkvalitet, seriøsitet og arbeidslivskriminalitet, samt mer tilgjengelige data for byggfeil o.l. Vår vurdering er at modell 3 (modell med sterk regulatorisk styring) kommer bedre eller like godt ut som de andre modellene for alle ikke-prissatte virkninger. Slik sett kan vi konkludere med at modell 3 er best ut fra vurdering av ikke-prissatte virkninger. Tabell C gir en oversikt over de ikke-prissatte nyttevirkningene for alle modeller sammenlignet med nullalternativet.

Tabell C Samfunnsøkonomisk vurdering av ikke-prissatte nyttevirkninger, sammenlignet med nullalternativet*

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Økt byggkvalitet i byggenes levetid	+++	++	++++	++	++	+++
Mer effektiv håndtering av saker	+	+	+	0	+	+
Økt rettssikkerhet	+	+	+	0	+	+
Økt seriøsitet og mindre arbeidslivskriminalitet	++	+	++(+)	+	++(+)	++
Mer data og mer tilgjengelig data	++	+	++(+)	0	++(+)	++
Færre tvister og saker til retten	0/+	0/+	0/+	0/+	0/+	0/+
Samlet rangering av de ikke-prissatte virkningene	2	5	1	6	4	2

*Ikke-prissatte konsekvenser angis på en skala fra meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (----). Kilde: Menon Economics

Forsikring er lønnsomt hvis de ikke-prissatte virkningene utgjør mellom 540 og 13 800 kroner per nye bolig

Sett i sammenheng med at rangeringen av prissatt nettonytte gir stikk motsatt rangering av ikke-prissatte virkninger, står beslutningstaker overfor en utfordrende avveining. For å gi merverdi til beslutningen er det naturlig å stille seg spørsmålet om hva nytten av de ikke-prissatte nyttevirkningene minst må være per nye bolig som ferdigstilles i analyseperioden for at hver av modellene er samfunnsøkonomisk lønnsom, se Tabell D. For å

komme frem til tallet har vi beregnet en årlig verdi av nettonytten over analyseperioden og delt den på våre prognoser for gjennomsnittlig antall nyboliger i den samme perioden. Som vi ser fra tabellen må den ikke-prissatte nytten være lik cirka 13 800 kroner per bygg i modell 3 og 3 kroner per bygg i modell 4.

Tabell D Samfunnsøkonomiske «break even»-analyser av ulike modeller sammenlignet med nullalternativet, nåverdi sammenstilt i 2025 og målt i 2020-kroner*

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Hva må de ikke-prissatte nyttevirkningene minst være lik per nybolig* for at tiltaket er samfunnslønnsomt?	9 200	540	13 800	3	3 000	6 100

*Med nybolig menes antall nye boligbygg (eneboliger, småhus og leiligheter) som antas å ferdigstilles i perioden 2025 til 2034.

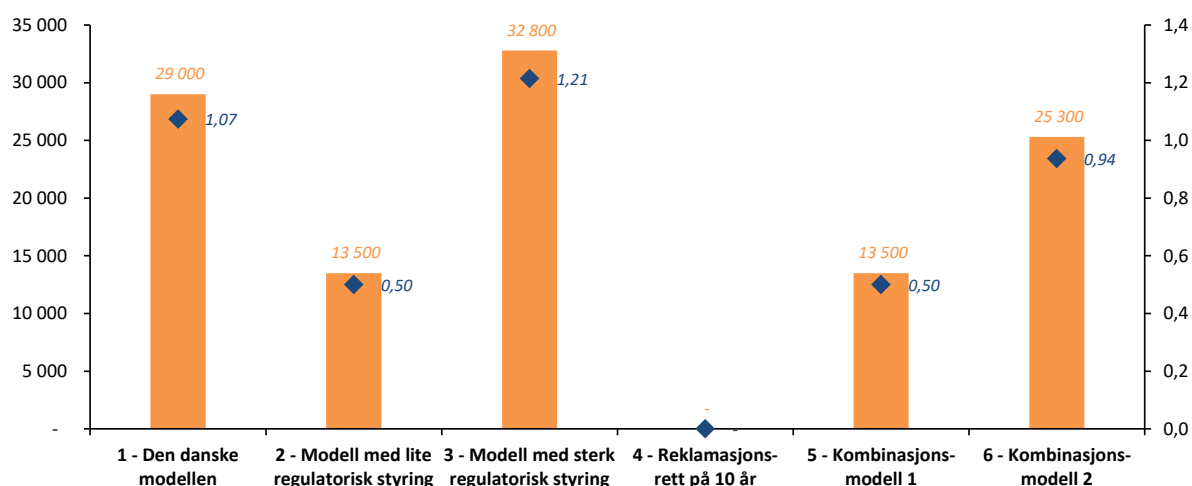
Kilde: Menon Economics

Forsikringspremien vil utgjøre mellom 13 500 og 32 800 kroner per nybolig

Det er nyttig å ha et forhold til størrelsen på forsikringspremien i de ulike modellene fordi det er dette sluttbrukerne må betale for å bedre byggkvalitet, få mer seriøse aktører mv.

Forsikringspremien øker med lengden på forsikringsordningen og omfanget av kontroller. Vi anslår at forsikringspremien utgjør et sted mellom 13 500 og 32 800 kroner per nye bolig i gjennomsnitt, se figur B. Forsikringspremien for modell 1, 3 og 6 inkluderer kostnader til obligatoriske kontroller.

Figur B Anslått gjennomsnittlig forsikringspremie i kroner per nybygg (til venstre), samt samlet forsikringspremie som prosentandel av produksjonsverdi (til høyre)*



*Beregnet for anslått gjennomsnittlig produksjonsverdi i 2025. Kilde: Menon Economics

Forsikringspremien er størst for modell 3 (med ti års forsikringslengde og tre kontroller) og minst for modell 2 og 5 (med fem års forsikringslengde og ingen kontroller). I flere av modellene (modell 1, 2 og 6) avvikles dagens garantiordning. Slik sett er det også interessant å anslå de ulike modellenes innvirkning på samlet innbetaling, for både forsikringspremie og garantiinnbetaling. Garantiinnbetalingen i nullalternativet anslått til å utgjøre 10 100 kroner per nybygg i gjennomsnitt i 2025. Den dyreste forsikringsmodellen for entreprenør/boligkjøper er modell 3, som innebærer at den samlede innbetalingen utgjør rundt 43 000 kroner. Forsikringsmodellen med lavest kostnader for entreprenør/boligkjøper er modell 2, som ikke har garantiordning. Vi anslår at denne modellen samlet utløser kostnader lik 13 500 kroner per nye bolig i gjennomsnitt.

Det er en betydelig differanse mellom beregnet forsikringspremie og det nytten per bolig minst må være lik for at modellene skal være lønnsomme i et samfunnsøkonomisk perspektiv (se tabell D). En grunnleggende forklaring på dette er at forsikringspremien representerer en gjennomsnittlig nominell verdi per bygg mens tabell D viser årlig nettoverdi per bygg basert på neddiskonterte kostnader og nytte som påløper over 75 år. En annen forklaring er at forsikringspremien inkluderer risikopremien, profitt til forsikringsselskaper og profitt til kontrollører – som ikke anses som samfunnsøkonomiske kostnader. Forsikringspremien inneholder heller ikke nytten som utløses av at garantiordningen legges ned i flere av modellene (1, 2 og 6), samt at forsikringsmodellene bidrar til effektiviseringsgevinster av garantiordningen (modell 3 og 5).

Ti års reklamasjonsrett er lønnsom hvis økt boligkvalitet utgjør 6 kroner per bolig

Modell 4, som omfatter utvidelse av dagens reklamasjonsrett fra fem til ti år, skiller seg fra de øvrige modellene ved at den ikke omfatter etablering av en forsikringsordning. Vi finner at modell 4 må utløse økt boligkvalitet med en verdi som tilsvarer minst 6 kroner per nybygg for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Sett i sammenheng med et innspill fra Forbrukerrådet, om at man generelt ser en sammenheng mellom levetid på varer og reklamasjonstider, er det grunn til å tro at modellen isolert sett er samfunnsøkonomisk lønnsom. Forlenget reklamasjonsrett innebærer at sluttbruker har større rettigheter enn i nullalternativet. Modellen innebærer således å omfordele risiko for byggfeil og -skader fra sluttbruker til entreprenør. Ser man bort fra naturskader kan byggskader både skyldes byggfeil og brukerfeil. Det er grunn til å tro at det er større sannsynlighet for at man identifiserer byggskader i årene rett etter ferdigstillelse og at sannsynligheten for at årsaken er brukerfeil øker med levetiden til boligen. Ut fra et rettferdighetshensyn kan man si at reklamasjonsrettens varighet bør settes til det antall år der det er like sannsynlig at entreprenøren har skyld i byggskaden (byggfeil) som om sluttbruker har skyld i byggskaden (brukerfeil).

Vi har ikke grunnlag for å anbefale om det bør etableres en byggskadeforsikring

Vi har ikke faglig grunnlag for å anbefale om man bør etablere en byggskadeforsikring eller ikke. Utover at det er usikkerhet om forsikringsmarkedet blir velfungerende er det slik at modellene som kommer dårligst ut i vurderingen av prissatte virkninger kommer best ut i vurderinger av ikke-prissatt nytte. Slik sett er det et spørsmål om hva man mener den ikke-prissatte nytten er verdt for samfunnet. Den ikke-prissatte nytten avhenger i stor grad av modellenes effekt på byggkvaliteten, som det ikke finnes gode data på.

Beslutningstaker kan tilnærme seg valg av tiltak på ulike måter. Hvis man tror at byggfeilomfanget i dag er stort og at et forsikringsmarked vil bli velfungerende kan man vurdere å etablere en forsikringsordning som varer i fem år fra ferdigstillelse med et byggskaderegister og uten obligatoriske kontroller. Det tilsvarer modell 5 i tabell A. Denne modellen tilsvarer en gjennomsnittlig forsikringspremie på 13 500 kroner per nybolig. Hvis markedet blir velfungerende kan man på lengre sikt vurdere å utvikle ordningen til å omfatte ti års varighet og obligatoriske kontroller. Det er også mulig å se for seg at man velger en modell med større grad av regulatorisk styring (modell

1, 3 eller 6), går for full implementering av denne og følger med på utviklingen i markedet og innvirkning på blant annet byggskader.

Byggskadeforsikring handler om å fordele skaderisikoen på alle sluttbrukerne

Alle modellene bidrar til at risiko blir flyttet fra sluttbruker til entreprenør/forsikringsselskap. Ved en forsikringsordning vil kostnadene også fordeles på flere sluttbrukere enn i dag hvor enkelte sluttbrukere må betale mye som følge av byggfeil og -skader, mens andre ikke påføres denne kostnaden. Aktører som leverer høy kvalitet vil komme bedre ut av ordningene, noe som også er ønskelig. Samtidig vil også godt etablerte og større aktører få et fortrinn over mindre og/eller nyetablerte aktører gjennom etablering av en forsikringsordning. Selv om dette kan anses som en etableringshindring vil forsikringsaktørene i markedet alltid være på jakt etter seriøse forsikringstakere. Sett i lys av at forsikringsaktørene har lang erfaring med å inngå forsikringsavtaler med nye kunder og har vist innenfor andre forsikringsprodukter at de kan være kreative for å få tak i informasjonen som trengs, anser vi ikke at dette vil bidra til store etableringshindringer. Inntrykket vi har fått gjennom dialog med aktører som opererer i Danmark og Sverige underbygger dette.

Byggskaderegisteret vi har vurdert kan ikke etableres uten forsikring

I dialogen med ulike aktører i prosjektet har flere ytret at en god tilnærming vil være å starte med å etablere byggskaderegisteret, og benytte den innsamlede byggskadehistorikken til å vurdere grunnlaget for et forsikringsmarked. Dette kan virke som en forlokkende tilnærming, hvor man kan ta en lav kostnad i dag og skaffe seg opsjonsverdier for fremtiden. Utfordringen med denne tilnærmingen er at man ikke har en løsning på hvor byggskadedataene skal komme fra. I forsikringsmodellene vi vurderer er det forsikringsbransjen, med hjelp fra kontrollører i modeller som legger opp til kontroller, som rapporterer og samler sammen byggskadedataene. Innenfor vårt mandat gir det derfor ikke mening å snakke om et byggskaderegister uten en forsikringsordning.

1 Innledning

Menon Economics og Actecan er gitt i oppdrag å utrede en byggskadeforsikring og et byggskaderegister i Norge. Bakgrunnen for oppdraget er Byggkvalitetutvalget sitt forslag om innføring av en obligatorisk byggskadeforsikring for å bidra til økt byggkvalitet.

1.1 Bakgrunn

I 2018 nedsatte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) et ekspertutvalg (Byggkvalitetutvalget) for å få innspill og et godt grunnlag for å vurdere hvilke virkemidler som bidrar til å ivareta målsettingen om forsvarlig byggkvalitet. Byggkvalitetutvalget leverte sin rapport 5. februar 2020, hvor de blant annet foreslår at det bør innføres en obligatorisk byggskadeforsikring og et byggskaderegister (Byggkvalitetutvalget, 2020). Anbefalingene fra utvalget bygger på forutsetningen om at det er et grunnlag for et forsikringsmarked for byggskader. Om denne forutsetningen stemmer ble ikke undersøkt nærmere. Utvalget har altså konkretisert problemene og hvordan problemene kan løses, men ikke konkretisert hvordan man kan få forsikringsordningen til å fungere.

Byggskadeforsikring er ikke et ukjent konsept for våre nærmeste naboer, som allerede har hatt en lignende ordning i mange år. Danmark har siden 1. april 2008 hatt regler om obligatorisk byggskadeforsikring, og denne ordningen er fortsatt aktiv i dag. Sverige innførte sin «byggförsäkring» i juli 1993, men denne ordningen ble avskaffet i 2014. En ordning med såkalt «färdigställandesskydd» ble imidlertid videreført og er fortsatt en lovfestet obligatorisk ordning.

1.2 Oppdraget

Menon Economics og Actecan har fått i oppdrag å utrede en byggskadeforsikring og et byggskaderegister i Norge. Oppdraget omfatter en kartlegging og en samfunnsøkonomisk analyse av ulike modeller for hvordan offentlige krav til byggskadeforsikring kan utformes. Gjennom oppdraget vurderes virkninger av en forsikringsordning og et byggskaderegister, herunder kvaliteten på nye boliger, og den samfunnsøkonomiske nytten av økt kvalitet ses opp mot kostnader.

Utredningen skulle inkludere en diskusjon av hvordan ulike modeller for krav til byggskadeforsikring kan redusere antall byggfeil på boliger, sikre samfunnsøkonomisk effektivitet og gi incitamenter til å følge regelverket. Et viktig spørsmål er her hvordan det økonomiske ansvaret for skader på boligbygg kan plasseres på en slik måte at markedsaktørene får et sterkest mulig incitament til å følge regelverket, å redusere risikoen for feil og å rette opp feil underveis i byggeprosessen. Videre skulle utredningen gi anbefaling om hvordan en ordning med krav til byggskadeforsikring og -register bør utformes.

KMD ba i utlysningen om at utredningen minst må analysere fire modeller for en forsikringsordning, med følgende krav:

- Én modell bør innebære et fåtall overordnede krav der markedet selv fyller inn detaljene.
- Én modell bør innebære omfattende offentlig regulering med detaljerte krav.
- Én modell bør innebære en implementering av den danske ordningen med nødvendige tilpasninger.
- Én modell bør innebære at reklamasjonsretten i bustadoppføringslova utvides fra dagens fem år uten at det stilles krav om byggskadeforsikring.

I tillegg ble det bedt om vurdering av om det er andre modeller for en forsikringsordning som er mer egnet enn de fire som er foreslått. For de vurderte modellene må spørsmålene i utredningsinstruksen besvares.

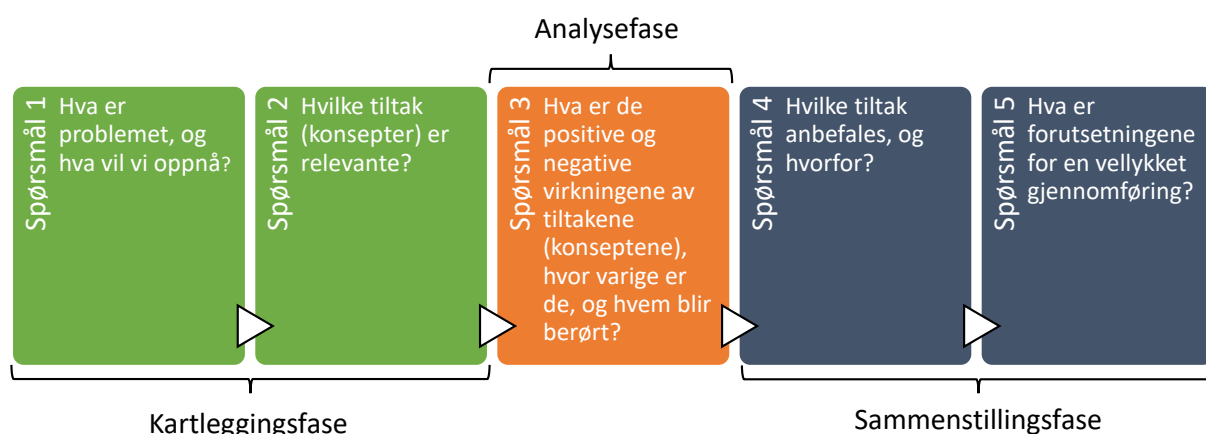
1.3 Metodisk tilnærming

En samfunnsøkonomisk analyse er et verktøy for å definere problemet, finne ulike måter å løse problemet på (tiltak) og identifisere og synliggjøre virkninger (konsekvenser) av tiltakene for berørte grupper i samfunnet. Gjennom oppdraget har vi gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse som er utarbeidet i henhold til:

- Finansdepartementets (2014a) føringer (jf. Rundskriv R-109/14),
- DFØ sin Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2018a), og
- Utredningsinstruksen (2018b)

I gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser etter utredningsinstruksen har vi en konkret sekvensiell tilnærming som sikrer at analysene dimensjoneres etter utredningsbehov, tilgjengelig informasjon og ressurser. Dette sikrer et godt og konsistent beslutningsgrunnlag. Vi deler den samfunnsøkonomiske analysen opp i fem spørsmål (i henhold til utredningsinstruksen), se Figur 1.1.

Figur 1.1 De fem relevante spørsmålene i utredningsinstruksen*



*Utredningsinstruksen består opprinnelig av seks spørsmål. Siden det ikke har vist seg å være relevant har vi kuttet ut spørsmålet som lyder: 'Hvilke prinsipielle spørsmål utløser tiltakene?'. Kilde: Menon Economics basert på DFØ (2018).

Beregningsforutsetninger er nærmere beskrevet i kapittel 8.

1.4 Avgrensninger

Byggkvalitetutvalget beskriver flere problemområder og mulige tiltak, også utover en byggskadeforsikring og et byggskaderegister. Denne utredningen ser kun på eventuell innføring av en byggskadeforsikring, et byggskaderegister og forlengelse av reklamasjonsretten fra fem til ti år. Vi har ikke vurdert andre typer tiltak som kan bidra til å løse problemene.

I diskusjoner om forlenget reklamasjonsrett fra fem til ti år har det også blitt diskutert endringer i foreldelsesregelverket. Gjennom utredningen har vi ikke vurdert endringer i lov om foreldelse av fordringer (foreldelsesloven).

1.5 Leseveiledning

I dette kapitlet beskrives bakgrunn og forutsetninger for oppdraget og hvilken metodikk som er benyttet. Kapittel 2 oppsummerer problemer som søkes løst og behov som søkes oppnådd gjennom tiltakene som utredes. Kapitlet er i all hovedsak basert på Byggkvalitetutvalgets rapport. Tiltakene som utredes skal sammenliknes med et nullalternativ, som representerer dagens situasjon og forventet utvikling uten at det settes inn ytterligere tiltak på området. I kapittel 3 beskrives og kvantifiseres relevante dimensjoner av nullalternativet. Kapittel 4 beskriver tilgrensende ordninger, og kapittel 5 beskriver tilsvarende ordninger for byggskadeforsikring og -register i Danmark og Sverige. Dette er ordninger som det er relevant å trekke erfaringer fra i utarbeidelse og vurdering av aktuelle modeller. I kapittel 6 gjør vi rede for aktuelle modeller som vurderes videre. Utvelgelsen av modeller baserer seg på mandatet for oppdraget, overordnede føringer, problemene som skal løses, behovene som skal ivaretas og krav som må tilfredsstilles. En viktig forutsetning for modellene er at forsikringsmarkedet er velfungerende. I kapittel 7 har vi derfor oppsummert hva forsikringsbransjen i Norge mener om de ulike modellene. Kapittel 8 oppsummerer noen viktige forutsetninger for de samfunnsøkonomiske vurderingene. Kapittel 9 omfatter de samfunnsøkonomiske kostnadsvirkningene ved de ulike modellene og kapittel 10 omfatter de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene ved de ulike modellene. I kapittel 11 gjør vi en samlet vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved hver av modellene og ser på hvor robuste konklusjonene våre er for endringer i sentrale forutsetninger. Ettersom størrelsen på forsikringspremien ved ulike modeller kan være viktig for beslutningstaker har vi vurdert dette særskilt i kapittel 12. Kapittel 13 beskriver hvordan ulike grupper påvirkes av tiltakene. Til slutt, i kapittel 14, drøfter vi noen forutsetninger for vellykket gjennomføring.

2 Problem og behov

Byggkvalitetutvalget fremhever at det forekommer for mange alvorlige byggfeil og at det er behov for tiltak som bidrar til å fremme byggkvalitet og redusere feil og skader. Det er også behov for bedre forbrukervern enn hva som sikres gjennom dagens garantiordning. Byggkvalitetutvalget anbefaler at det innføres en obligatorisk byggskadeforsikring for å sikre bedre byggkvalitet for boligkjøpere og bedre etterlevelse av regelverket. Et byggskaderegister som gir oversikt over entreprenører som har tegnet forsikring, registrerte byggskader og i hvilken grad skadene er rettet opp kan gi incitamenter til bedre byggkvalitet.

2.1 Problemer påpekt i Byggkvalitetutvalget sin rapport

I sin rapport *Forsvarlig byggkvalitet – Kompetanse, kontroll og seriøsitet* trekker Byggkvalitetutvalget fram noen av utfordringene som bygge- og anleggsvirksomheten står overfor (Byggkvalitetutvalget, 2020). Utvalget slår fast at selv om det i stor grad er høy kvalitet ved byggingen som skjer i Norge, forekommer det likevel for mange alvorlige byggfeil. I tillegg forekommer arbeidslivskriminalitet og innslag av useriøse aktører i for stor grad i bygge- og anleggsvirksomheten. Problemene med byggfeil og useriøse aktører henger blant annet sammen med at regelverket er komplisert og at det er mangelfull oppfølging og kontroll av bransjen.

Utvalget trekker blant annet fram at oppfølgingen og kontrollen av bransjen er mangelfull, og at det er grunn til å tro at det gjennomføres for lite kontroller. Kommunenes kontrollarbeid er i stor grad innrettet mot tidlige faser av prosjektene før fysisk arbeid har startet, og mot dokumenter i saken heller enn besøk på byggeplasser. Ifølge utvalgsrapporten utføres gjerne kontroller i forbindelse med søknad om midlertidig brukstillatelse og ferdigstillelse, hvor det kan være vanskelig å avdekke feil og det kan koste mye å rette opp feil. Uavhengige tredjeparter utfører deler av kontrollarbeidet, spesielt rundt helse, miljø og sikkerhet (HMS). Utvalget peker på at det er behov for å utvide og oppruste dette arbeidet, blant annet gjennom økt ansvarliggjøring av kontrollørene. Det pekes også på at det er behov for å i større grad utnytte digitale systemer, at kontrollene følger hele prosessen, herunder flere kontrollpunkter i utførelsesfasen, og at kontrollene i større grad baseres på risiko. Kontrollene i dag oppfattes ikke å være tilstrekkelig målrettede.

Det er i dag lite informasjon om byggfeil i byggeprosjekter, både andelen boliger med skader eller feil, størrelse på skadene og når og hvor feil oppstår. Dette gjør det både vanskelig å sikre effektive og risikobaserte kontroller, å lære av feil og å vite i hvilken grad regler etterleves. Iht. Byggkvalitetutvalgets rapport er det en generell oppfatning om at byggskadeomfanget er stort. De fleste byggskader knytter seg til fukt. I en undersøkelse fra 2019 hadde over halvparten av kjøpere av ny bolig som ble spurt opplevd feil ved boligen ilt. de siste ti årene (Forbrukerrådet, 2019a). Det var flere som oppga problemer med ytre tak, isolasjon og fukt blant kjøpere med botid på seks til ti år enn kjøpere med kortere botid.

Mange byggskader kan være vanskelig å oppdage, og oppdages først flere år etter at bygget er ferdig og tatt i bruk. Boligkjøper har i dag reklamasjonsrett og garanti iht. bustadoppføringslova i fem år, men ingen å rette klage mot ved feil som oppdages senere enn dette. Det oppfattes som særlig krevende for boligkjøpere dersom det oppdages byggfeil og ansvarlig foretak har gått konkurs eller opphørt. Dette kan spesielt være tilfelle dersom byggfeil oppdages sent.

Byggkvalitetutvalget ønsker at utfordringene skal møtes med tiltak som skal bidra til:

- Tydelig plassering av ansvaret for at reglene etterleves
- Høy kompetanse i næringen

- Et forståelig og hensiktsmessig regelverk som er enkelt å følge
- Effektive kontroller og økt risiko for oppdagelse
- Opplyste bestillere
- At det skal lønne seg å være seriøs aktør og å levere høy kvalitet

De tre siste punktene er særlig relevante for en eventuelt byggskadeforsikring og et -register.

2.2 Behov

Det er behov for tiltak som bidrar til å fremme byggkvalitet og redusere feil og skader, og bedre forbrukervern enn hva som sikres gjennom dagens garantiordning (se delkapittel 4.1 og vedlegg 3). Entreprenører bør få økt incitament til å sikre kvalitet og varighet ved bygg, å opptre seriøst og etterleve regelverket.

Byggkvalitetutvalget anbefaler at det innføres en obligatorisk byggskadeforsikring for å sikre bedre byggkvalitet for boligkjøpere og bedre etterlevelse av regelverket. En byggskadeforsikring antas også å påvirke seriøsiteten i bransjen gjennom krav fra forsikringsselskap til entreprenørene. Byggskadeforsikringen bør ifølge utvalget supplere eller erstatte dagens garantiordning. Videre mener utvalget det er behov for å etablere et byggskaderegister som gir oversikt over entreprenører som har tegnet forsikring, registrerte byggskader og i hvilken grad skadene er rettet opp. En forsikringsordning og et register vil kunne bidra til at entreprenørene får incitamenter til å levere byggkvalitet.

En byggskadeforsikring kan ifølge Byggkvalitetutvalget bidra til økt byggkvalitet ved at forsikringsselskapene bidrar til forebyggende kvalitetsarbeid og til disiplinering av entreprenører. En ordning hvor premien blant annet baseres på aktørenes skadehistorikk vil gjøre det dyrere for aktører som ikke leverer kvalitet, eller de kan risikere å ikke få forsikring. Byggkvalitet kan også øke gjennom effektiv oppfølging av skader som skyldes byggfeil, og økt involvering i kvalitetssikring og kontroll. Et forsikringsselskap som tilbyr en byggskadeforsikring vil ha incitamenter til å gjennomføre aktiviteter som kan være skadeforebyggende, gjennom blant annet befaringer og vurderinger av entreprenøren. Videre kan økt tilgjengeliggjøring av informasjon ha innvirkning på byggkvalitet. En oversikt over hvilke aktører som er ansvarlig for skader og hvorvidt de er villige og evner å utbedre skadene vil gjøre det lettere å velge seriøse aktører.

Det kan sies å være en form for markedssvikt i bygge-/boligmarkedet i dag som følge av informasjonsasymmetri. Det er vanskelig for boligkjøper å gjennomskue hvorvidt en bolig er bygget med god eller dårlig kvalitet og hvorvidt eventuelle skader skyldes byggfeil. En byggskadeforsikring og et byggskaderegister kan bidra til å redusere informasjonsasymmetrien ved at forbrukere får økt informasjon blant annet om hvorvidt entreprenørene får forsikring eller ikke og deres skadehistorikk. Det blir vanskeligere for entreprenører å skjule eventuelle tidligere byggskader og lettere for forbrukere å velge seriøse aktører. Årsaker til at det ikke eksisterer en forsikringsordning og et register i dag kan også ha sammenheng med informasjonsasymmetri. Det er vanskelig å forstå omfanget og alvorligheten ved byggskader og -feil og vanskelig for en forbruker å vite om det ville lønt seg å ha en forsikring, dersom det hadde vært mulig å inngå. Det kan også være at forbrukerne i dag ikke har riktig forventning om sannsynlighet og konsekvens av eventuelle skader.

3 Kvantifisering av relevante dimensjoner av nullalternativet

Omfanget av nye boliger, produksjonsverdien av boligene, omfanget av byggskader og omfanget av byggskadesaker til rettssystemet er fire sentrale størrelser i beskrivelsen av nullalternativet. Størrelsene er beheftet med stor usikkerhet. I analysen opererer vi derfor med tre scenarier (lavt, middels og høyt) for disse størrelsene. I vår hovedberegning legges middelanslaget til grunn. I følsomhetsanalysene i kapittel 11 ser vi på konsekvensen av lavt og høyt anslag.

Tre størrelser som står sentralt i kvantifisering av nytte- og kostnadsvirkningene er omfanget av nybyggingsaktivitet som er omfattet av forsikringsordningen som innføres, verdien på byggene som oppføres og omfanget av byggskader. Vi har derfor utviklet prognoser for omfanget av nybyggingsaktivitet og verdien av oppførte bygg innenfor relevante kategorier og anslag og prognoser for omfanget av relevante byggskader. I denne sammenheng er de relevante byggskadene skader som utløser utbedringskostnader som er for store til å omfattes av garantiordningen i bustadoppføringslova, dvs. tre eller ti prosent av entreprenørens vederlag under oppføring og fem prosent av vederlaget etter overtakelse. I definisjonen av byggskader har vi lagt til grunn Byggkvalitetutvalget sin definisjon, se Boks 3.1.

Boks 3.1 Byggkvalitetutvalgets definisjon av byggskader

Det finnes heller ingen entydig definisjon av begrepet byggfeil. For bygningsmyndighetenes del kan byggfeil forstås som feil som gjør at det ferdige bygget ikke oppfyller kravene i byggteknisk forskrift.

I forbrukerlovgivningen benyttes det videre begrepet mangel. En mangel foreligger der resultatet ikke er i samsvar med det som er avtalt, herunder at resultatet ikke samsvarer med byggteknisk forskrift.*

Feil som ikke rettes, kan føre til byggskader. Byggskader oppdages som regel først etter at byggverket er tatt i bruk, og det kan derfor ta flere år før man blir kjent med at det forekommer byggfeil. Det er heller ikke nødvendigvis slik at alle byggfeil blir oppdaget etter at bygget er tatt i bruk. Slike skader kan også oppstå uten at det foreligger, eller kan påvises, brudd på byggteknisk forskrift. Byggskader kan for eksempel oppstå på grunn av gal bruk. En byggskade vil ofte være en mangel etter forbrukerlovgivningen.

I dagligtale brukes begrepene byggfeil, mangel og byggskade gjerne om hverandre. Feil som oppdages og rettes under bygging, reduserer utbyggers lønnsomhet og kan forsinke prosjektet, men forstås ikke som feil når prosjektet er ferdigstilt. I fortsettelsen brukes begrepet byggfeil i betydningen at kravene i byggteknisk forskrift ikke er oppfylt ved prosjektets ferdigstilling, altså manglende byggkvalitet.

**Forbrukerlovgivningen omfatter blant annet bustadoppføringslova, avhendingslova og håndverkertjenesteloven. Kilde: Byggkvalitetutvalget*

I vurdering av kostnads- og nyttevirkninger er det også relevant å ha et forhold til omfanget av byggskadesaker som går til domstolene og Boligtvistnemda – samt omfanget av kontrollører som har kompetansen til å gjennomføre byggkvalitetskontroller. Basert på tilgjengelige datakilder har vi derfor valgt å kvantifisere disse størrelsene.

3.1 Omfanget av nye boligbygg

Antall nye boliger er en sentral størrelse for å vurdere de samlede samfunnsøkonomiske kontrollkostnadene, se delkapittel 9.2. Basert på data hentet fra Statistisk sentralbyrå, med bakgrunn i usikkerheten rundt bygging av nye boliger, har vi valgt å utarbeide prognoser for tre scenarier for nybyggingsvolumet (lavt, middels og høyt). Vi har valgt å gjøre dette for tre boligpopulasjoner:

- Eneboliger og småhus
- Alle boliger (eneboliger, småhus og leiligheter)
- Alle boliger og fritidseiendommer

Årsaken til at vi gjør dette er at det er en usikkerhet rundt hvilke typer boliger forsikringsordningene som vurderes og forlenget reklamasjonsrett (fra fem til ti år) skal omfatte. Som et utgangspunkt legger vi i våre hovedberegninger, se kapittel 9 og 10, til grunn prognosene for alle boliger (eneboliger, småhus og leiligheter). Vi gjennomfører imidlertid følsomhetsanalyser av de to øvrige boligpopulasjonene.

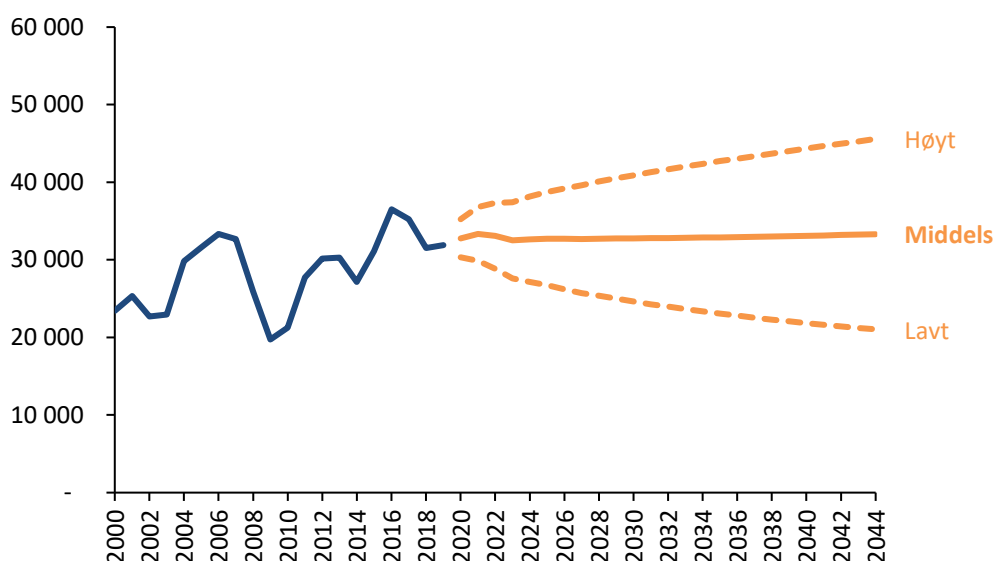
For å lage en framskriving av antall igangsatte boliger vi forventer i årene framover har vi satt opp en enkel autoregressiv modell med eksogene variabler (ADL-modell), hvor langsiktig boligbygging avhenger av befolkningsvekst, verdiskapingsvekst og inflasjonen i byggekostnader. På kort sikt vil konjunkturer og markedssentimenter og flere andre faktorer være viktige, men i et langsiktig perspektiv vil antall boliger som bygges være positivt korrelert med befolkningsveksten og verdiskapingsveksten, og negativt korrelert med veksten i utgiftene ved å bygge. Vi ser dermed på den historiske sammenhengen mellom nye boligbygg og disse variablene, og finner koeffisienter for forholdet mellom forklaringsvariablene og antall igangsatte eneboliger, småhus og leiligheter.

For å framskrive byggeaktiviteten baserer vi oss på SSB sine befolkningsframskrivninger, som gir et middelanslag på befolkningstallene helt fram til år 2060 (Statistisk sentralbyrå, 2020a). I tillegg baserer vi oss på verdiskapingsveksten som forespeilet i perspektivmeldingen (Finansdepartementet, 2017). Vekstraten i byggekostnadsindeksen har ligget noenlunde stabilt historisk (Statistisk sentralbyrå, 2020c), og vi tar derfor utgangspunkt i at den vil fortsette å vokse med gjennomsnittet av den historiske vekstraten over de siste ti årene. Summen av disse forutsetningene gir oss framskrivingene for igangsatte eneboliger, småhus og leiligheter som vist i Figur 3.1.¹ I våre hovedberegninger legger vi til grunn middelanslaget.

I delkapittel 11.2 viser vi konsekvensen for virkningsberegningene av å legge til grunn lavt og høyt anslag for omfanget av nye boliger. Det er heller ikke åpenbart at boligpopulasjonen skal omfatte eneboliger, småhus og leiligheter. Vi har derfor valgt å undersøke konsekvensen på virkningsberegningene av å definere boligpopulasjonen bredere og mindre. Disse følsomhetsanalysene er dokumentert i delkapittel 11.3.

¹ Vi har kommet frem til lavt og høyt anslag ved å legge til grunn 50 prosent konfidensintervall basert på den underliggende modellen.

Figur 3.1 Vårt anslag på utvikling nye boliger (eneboliger, småhus og leiligheter) i nullalternativet, i antall bygg per år



Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Menon Economics

3.2 Produksjonsverdien av nye boligbygg

På samme måte som for nye boliger har vi utarbeidet prognoser for de samme boligenes samlede produksjonsverdi for de tre nybyggpopulasjonene, se Figur 3.2. Med produksjonsverdi menes verdien av årlig byggeproduksjon av nye boligbygg. For å komme frem til anslagene har vi tatt utgangspunkt i historikken for igangsettingstillatelser (Statistisk sentralbyrå, 2020b). Igangsettingstillatelser ett år tilsvarer ikke produksjonsverdi det samme året, fordi man ikke nødvendigvis ferdigstiller et bygg det samme året som tillatelsen går gjennom. Både den historiske serien for igangsettingstillatelser og for produksjonsverdi er ganske stabile. Vi antar derfor at forholdstallet mellom disse to også er ganske stabilt og deler produksjonsverdi for hvert år på igangsettingstillatelser for samme år. Dette gir oss et estimat på gjennomsnittlig verdi per nybygg historisk sett. Dette er gjort for hver av de tre boligtypene, og gir oss en gjennomsnittlig årlig produksjonsverdi i perioden 2007-2019 på 3,5 millioner kroner per enebolig, 2,4 millioner kroner per småhus og 2,2 millioner kroner per leilighet.

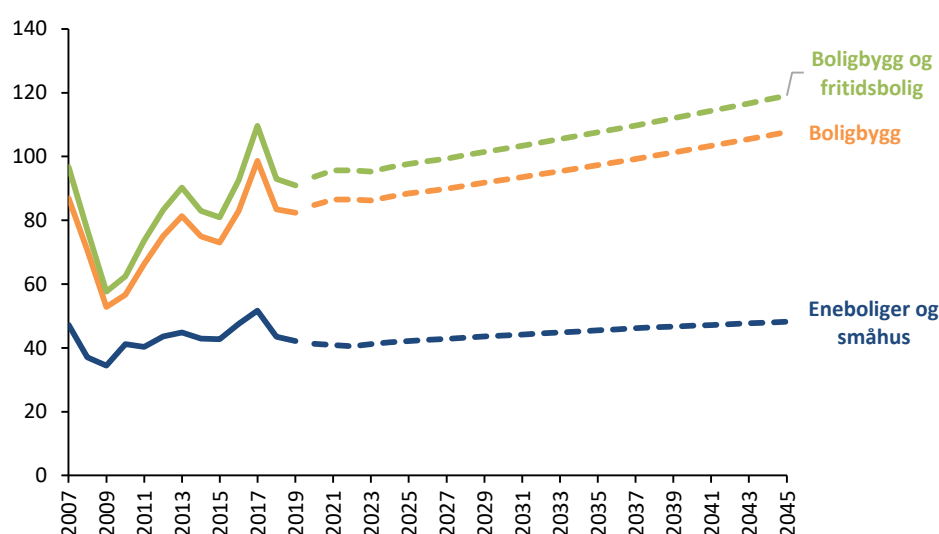
For å framskrive veksten i produksjonsverdien av småhus, eneboliger og leiligheter, trenger vi en prognose for framtidig vekst i produksjonskostnader, som vi så kan multiplisere med antall igangsettingstillatelser. For å gjøre dette ser vi på månedslønninger i bygg- og anleggsbransjen fra 1997 til 2019 og sammenligner vekstraten her med vekstraten i indeksen for byggekostnader.

Indeksen for byggekostnader er fordelt på arbeidskraftkostnader og materialer, og summen av disse. Vekstraten i månedslønningene følger vekstraten i arbeidskraftkostnader ganske tett, og følger også materialkostnadsveksten, noe mindre tett enn arbeidskraftkostnadene. Fra 1997 til 2019 har månedslønninger vokst med 3,8 prosent gjennomsnittlig per år. På den samme tiden har byggekostnader samlet vokst i gjennomsnitt 3,2 prosent per år. Gjennomsnittlig er den nominelle månedsveksten 0,56 prosentpoeng høyere enn byggekostnadene i alt for denne perioden. Denne differansen tar vi utgangspunkt i at står ved lag framover, når vi framskriver produksjonskostnadene.

En framskriving av nominell månedslønn kan ta utgangspunkt i en årlig vekst på forventet produktivitet (omtrent 1,5 prosent)² og forventet inflasjon (2 prosent)³. Det vil si at vi framover forventer 3,5 prosent årlig vekst i nominell lønn i bransjen. Dette tallet bruker vi for å fremskrive produksjonskostnader i bygg og anlegg, eller byggekostnader, sammen med differansen i månedslønnsvekst og byggekostnader. Vi antar med andre ord en gjennomsnittlig nominell prisvekst i byggekostnader på 2,9 prosent årlig. Ved å trekke fra inflasjon får vi den faste prisveksten som vi vil ta utgangspunkt i, som ligger på 0,9 prosent. Antall igangsettingstillatelser multiplisert med stykkpris gir dermed produksjonsverdien for alle framskrivinger.

Figur 3.2 viser prognoser for produksjonsverdien. I vår hovedberegning har vi som nevnt lagt til grunn prognoser for boligbygg, definert som eneboliger, småhus og leiligheter. I delkapittel 11.3 viser vi konsekvensen på virkningsberegningene av å legge de to andre boligpopulasjonene til grunn.

Figur 3.2 Vårt anslag på utvikling i produksjonsverdien av nye boliger i nullalternativet, i milliarder kroner per år



Kilde: Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og Menon Economics

3.3 Omfanget av relevante byggsaker

Omfanget av byggsaker er det generelt lite informasjon om. Ingvaldsen (2008) konkluderer med følgende:

Vår konklusjon er at utbedring av prosessforårsakete byggsaker i gjennomsnitt og beregningsmessig koster 4 prosent +/- 2 prosentpoeng av byggevirksomhetens netto produksjonsverdi.

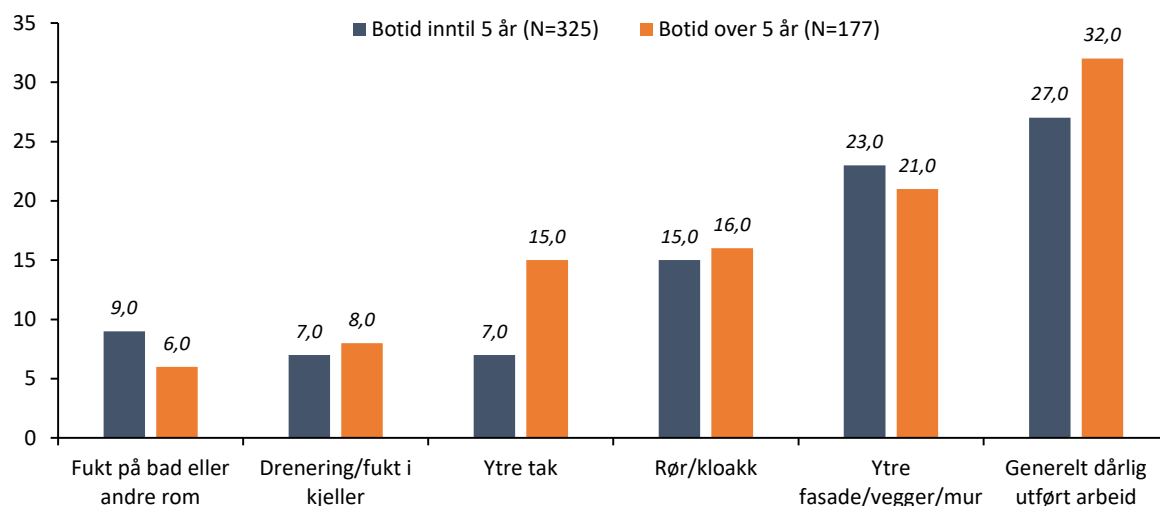
I 2019 gjennomførte Forbrukerrådet en utvalgsundersøkelse med 1 000 nyboligkjøpere via Norstats respondent-panel (Forbrukerrådet, 2019a). 525 av de 1 000 respondentene, altså over 50 prosent, hadde opplevd mangler, feil eller problemer med nyboligen som de mente boligbygger var ansvarlig for. Ser vi bort fra mangler, feil eller problemer som anses å være ubetydelige i forhold til de offentligrettslige kravene, anses å være rimelige å rette opp eller er dekket av annet lovverk (eksempelvis elektroarbeider), sitter vi igjen med feilene vist i Figur 3.3. Som vi ser fra figuren er det i større grad oppdaget mangler, feil eller problemer for de med botid over fem år ved

² Fra perspektivmeldingen (Finansdepartementet, 2017).

³ Etter inflasjonsmålet satt av Norges Bank.

drenering/fukt i kjeller, ytre tak, rør/kloakk og generelt dårlig utført arbeid. Dette er interessant fordi disse skadene ikke er dekket fullt ut av dagens garantiordning og reklamasjonsrett etter at fem år er gått siden ferdigstillelse. Det er ikke nødvendigvis slik at alle skader som ble oppdaget etter fem års botid ville blitt dekket av en byggskadeforsikring. Det er likevel slik at omfanget av skader som forløper uten sikkerhet i dag ikke registreres og sannsynligvis i stor grad heller ikke klages på.

Figur 3.3 Svar på spørsmålet om hva slags mangler, feil eller problemer man har opplevd som man mener boligbygger var ansvarlig for, i prosent av de som har opplevd mangler, feil eller problemer



N= 502. Kilde: Forbrukerrådet (2019a), bearbeidet av Menon Economics

I undersøkelsen er også de som har reklamert, som utgjør 267 respondenter, blitt spurt om hvor stort beløp det har dreid seg om. 17 prosent svarte at beløpet det ble reklamert om utgjorde mellom 50 000 og 100 000 kroner, 12 prosent mellom 100 000 og 250 000 kroner, og 9 prosent 250 000 kroner eller mer. Som vi kommer tilbake til dekker garantiordningen i bustadoppføringslova inntil 5 prosent av produksjonsverdien i fem år etter ferdigstillelse (nærmere omtalt i delkapittel 4.1). Fra delkapittel 3.2 har vi at gjennomsnittlig produksjonsverdi per boligbygg (sett bort fra fritidsboliger) utgjør om lag 2,7 millioner kroner i 2025. Slik sett kan vi konkludere med at om lag 20 prosent av reklamasjonene ikke blir dekket fullt ut av dagens garantiordning. Slik sett er disse skadene relevante sett i lys av omfanget av byggfeil.

Basert på resultatene fra utvalgsundersøkelsen og forutsetningen om at svarene er representative for nyboligkjøpere, taler undersøkelsen for at:

- Om lag halvparten av nyboligkjøperne rapporterer om feil, mangler eller problemer ved forhold som anses å være mulig relevante byggfeil
- Nyboligkjøpere med botid over fem år ser ut til å oppleve flere mangler, feil og problemer med ytre tak og generelt dårlig utført arbeid enn nyboligkjøpere med botid under fem år
- Om lag 20 prosent av feilene utgjør et beløp som ikke er fullt ut dekket av dagens garantiordning

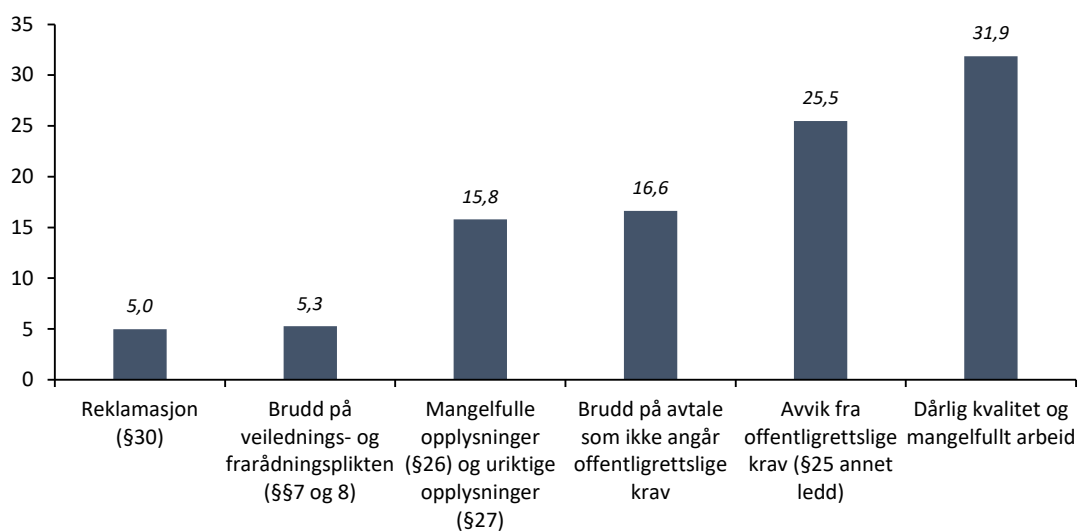
3.4 Omfanget av saker som går til domstolene

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet Forbrukerrådet i 2019 en kartlegging av mangelsaker etter bustadoppføringslova (Forbrukerrådet, 2019b). Kart-

leggingen omfattet en kvalitativ gjennomgang av rettsdokumenter fra norske domstoler og Boligtvistnemda i perioden fra 2010 til 2018.⁴ Rapporten inneholder et kort sammendrag av alle relevante og publiserte mangelsaker fra Høyesterett, lagmannsretten, tingretten og Boligtvistnemda (Forbrukerrådet, 2019b).

I denne gjennomgangen fant Forbrukerrådet 361 relevante saker. Av disse fikk forbruker helt eller delvis medhold i 68 prosent av sakene. Forbruker meldte ofte en rekke mangler, og det var derfor ofte kun delvis medhold. Sakene var av forskjellig karakter, og ble fordelt på seks ulike kategorier. Kun én sak i fra Høyesterett ble funnet i kartleggingen. Figur 3.4 viser en kategorisering av resten av mangelsakene.

Figur 3.4 Fordeling av identifiserte mangelsaker etter Bustadoppføringslova i seks kategorier



N=361. Kilde: Forbrukerrådet (2019b), bearbeidet av Menon Economics

⁴ Mangler data fra Boligtvistnemda for andre halvår i 2018, grunnet at det på tidspunktet ikke var publisert på nettsiden.

4 Tilgrensende forsikringsordninger, garantiordningen og registre

Bustadoppføringslova gir, gjennom reklamasjonsrett og krav om garanti, forbrukere sikkerhet og rettigheter ved feil i boligen de første fem årene etter ferdigstillelse. Kravene i bustadoppføringslova, og eventuell justering av disse, er relevante ved en eventuell byggskadeforsikring. I tillegg finnes det tilgrensende forsikringer, obligatoriske skadeforsikringsordninger og registre og databaser innen skadeforsikring av relevans ved vurdering av innføring av en byggskadeforsikring. Til tross for at eksisterende ordninger til en viss grad bidrar til byggkvalitet og forbrukervern, er det fortsatt behov for tiltak som ytterligere fremmer dette. Blant annet dekker dagens ordninger i mindre grad større feil og mangler ved boliger, og feil og mangler mer enn fem år etter ferdigstillelse.

I dette kapittelet oppsummerer vi hvordan tilgrensende ordninger i Norge kan være av relevans for vurdering av en eventuell byggskadeforsikring og byggskaderegister. Se vedlegg 3 for utfyllende informasjon om ulike ordninger.

4.1 Bustadoppføringslova

Lov om avtaler med forbruker om oppføring av ny bustad m.m. (bustadoppføringslova) gjelder avtaler mellom entreprenør og en forbruker om oppføring av ny bolig, jf. § 1. Loven gir forbrukere sikkerhet og rettigheter ved feil i boligen de første fem årene etter ferdigstillelse. Forbrukeren har rett til reklamasjon iht. § 30. Entreprenører er ansvarlige for feil og mangler på boligen i fem år etter overtakelse, og boligkjøper kan klage til entreprenør dersom boligen ikke samsvarer med avtalen.

I tillegg til reklamasjonsretten er alle entreprenører som utfører arbeid på oppdrag med kontraktssum over 2G inkl. mva. pålagt å stille en økonomisk garanti overfor forbruker, jf. § 12. Garantier gjelder for krav i byggeperioden, ved overtakelse og fram til fem år etter overtakelse. Ved avtaler om oppføring av bolig der forbrukeren eier tomten, skal garantien i byggeperioden dekke en sum som tilsvarer minst ti prosent av entreprenørens vederlag⁵. Der forbrukeren ikke eier tomten, skal garantien i byggeperioden dekke en sum som tilsvarer minst tre prosent av entreprenørens vederlag. Etter overtakelse justeres garantibeløpet til fem prosent av vederlaget i begge tilfellene. De fleste entreprenører garanterer for sin bolig via en garantiforsikring i et forsikringsselskap, som tar en engangspremie for å stille som garantist. En mulig grunn til å kjøpe garantiforsikring i stedet for å få en bankgaranti, kan være at med en forsikring trenger entreprenøren ikke belaste kredittrammen bedriften har i banken, eller å binde opp kapital.

Mangler rettes stort sett via reklamasjonsretten, og utbetaling av garanti skjer nesten utelukkende ved konkurs hos entreprenøren, eller om entreprenøren av andre grunner ikke kan rette mangelen selv (NOU 2016: 10, 2016). Eksempler på dette kan være at selskapet ikke lenger eksisterer, eller at entreprenøren er forsvunnet ut av landet. Garantiordningen slik den foreligger i dag fungerer dermed i praksis som en konkursforsikring for forbrukere.

⁵ Godtgjørelse for ytelse, mest relevant her er betaling eller honorar.

4.2 Dagens kontrollregime

Ifølge Byggkvalitetutvalget (2020) kan offentlig kontroll skje på to måter i henhold til plan- og bygningslovgivingen: kontroll utført av kommunen og uavhengig kontroll utført av tredjepart. Detaljer rundt dagens kontrollregime er beskrevet i utvalgsrapportens (ibid.) delkapittel 5.5. Vi nøyer oss derfor med en kort oppsummering av de to kontrolltypene, som i stor grad bygger på utvalgsrapporten:

- **Kommunal kontroll av byggesaker.** Kommunen er forpliktet til å utføre tilsyn i byggesaker. Tilsyn innebærer kontroll med at tiltakshaver og ansvarlige foretak overholder forpliktelsene sine etter loven, og er kommunenes virkemiddel for å følge opp byggesaker med hensyn til lovlighet, byggkvalitet m.m. Kommunen kan kontrollere alle forhold i en byggesak, herunder overordnede rammer og tekniske forhold, formelle krav, ansvarsregler og materielle krav. Det kan føres tilsyn med alle sakstyper og kommunen står fritt til å prioritere hva den vil kontrollere av forhold knyttet til byggesaken. Bortsett fra at staten hvert andre år gir føringer om tilsynsområder som skal prioriteres ved eventuell kontroll, kan kommunen selv avgjøre hva som skal kontrolleres og hvordan, hvor ofte og når kontrollen skal gjennomføres.
- **Obligatorisk uavhengig kontroll av tredjepart.** I tillegg til kommunal kontroll av byggesaker er det obligatorisk med uavhengig kontroll av tredjepart for viktige og kritiske områder ved arbeid og byggverk som fuktsikring, lufttetthet, bygningsfysikk, konstruksjonssikkerhet, geoteknikk og brannsikkerhet. Kommunen kan også stille krav om uavhengig kontroll for andre fagområder ut fra kunnskap om lokale områdespesifikke utfordringer med bygging eller dersom kommunen ikke har så god erfaring med foretakene involvert i byggesaken. Uavhengig kontroll skal sikre at tiltak er i overensstemmelse med kravene i plan- og bygningslovgivingen. Kontrollkravene avhenger av tiltakets kompleksitet. De kan handle om sjekk av kvalitetssikringsrutiner, gjennomgang av dokumentasjon for utførte arbeider og anvendte produkter og kontroll av at anvisninger i regelverk og bransjestandarder er fulgt. Det er krav til helhetlig kontroll, med særlig vekt på grensesnitt mellom forskjellige fagområder. Det innebærer ikke at tredjeparten må føre kontroll med hele tiltaket. Hensikten er å forebygge at det oppstår feil mellom ulike fagområder innenfor det enkelte kontrollområdet, for eksempel konstruksjonssikkerhet.

4.3 Tilgrensende forsikring

Det finnes flere forsikringsordninger som er tilgrensende til en eventuell byggskadeforsikring og kanskje kan dekke noen av de samme feilene og skadene som en eventuell slik forsikring kan dekke, slik den er tenkt i denne rapporten. Dette gjelder følgende:

- **Ansvarsforsikring for entreprenører** dekker skader som påføres en tredjepart under byggingen, og vil i liten grad kunne overlappe med en byggskadeforsikring.
- **Prosjektforsikring** dekker verdien av de materialer og arbeidstimer som er lagt ned i prosjektet dersom arbeidet blir rammet av en uforutsett og plutselig skade (herunder naturskade). Dette vil i liten grad overlappe med en byggskadeforsikring.
- **Husforsikring og innboforsikring** vil i visse tilfeller kunne dekke feil og skader som har sin bakgrunn i byggfeil som oppsto under oppføringen av boligen. Dette kan være feil og skader som vil kunne være dekket av en byggskadeforsikring.
- **Boligkjøperforsikring** dekker advokatkostnader og kostnader forbundet med reklamasjon ved kjøp av bruktbolig. Forsikringen dekker ikke kostnader knyttet til å rette feil i konstruksjoner, installasjoner og lignende. Men det kan være at forsikringen dekker skader som følger av feil, som vil kunne være dekket av en byggskadeforsikring, selv om boligen har skiftet eier etter at den ble bygget.

- **Boligselgerforsikring** dekker feil og mangler ved boligen som var skjult ved salget av bruktbolig. I den grad feilen og mangelen oppsto i byggeprosessen vil forsikringen dekke feil og skader som vil kunne være dekket av en byggskadeforsikring, selv om boligen har skiftet eier etter at den ble bygget.

Felles for forsikringene er at de er frivillig å tegne eller ha. De kan ha litt forskjellig varighet. Husforsikring og innboforsikring gjelder gjerne for ett år av gangen. Ansvarsforsikring og prosjektforsikring er gjerne årlig eller for en prosjektperiode. Boligkjøperforsikring og boligselgerforsikring gjelder gjerne i fem år etter salget.

Ved en eventuell innføring av byggskadeforsikring bør det vurderes hvordan erstatninger skal avgrenses mot andre forsikringsordninger.

4.4 Obligatoriske skadeforsikringsordninger

Ved innføring av en obligatorisk forsikringsordning kan det være hensiktsmessig å se på erfaringene fra andre obligatoriske skadeforsikringsordninger. De andre obligatoriske skadeforsikringsordningene som finnes i dag er:

- Yrkesskadeforsikring
- Ansvarsforsikring på bil
- Naturskadeforsikring

Alle de tre ordningene er lovregulerte. For yrkesskadeforsikring og ansvarsforsikring på bil kan forsikrings-selskapene selv fastsette premien ut fra kriterier de mener er relevante, i tråd med forsikringsvirksomhetsloven. Premien for naturskadeforsikring er regulert, men naturskadeforsikringen er en pool-ordning der forsikrings-selskapene er felles ansvarlig for resultatet.

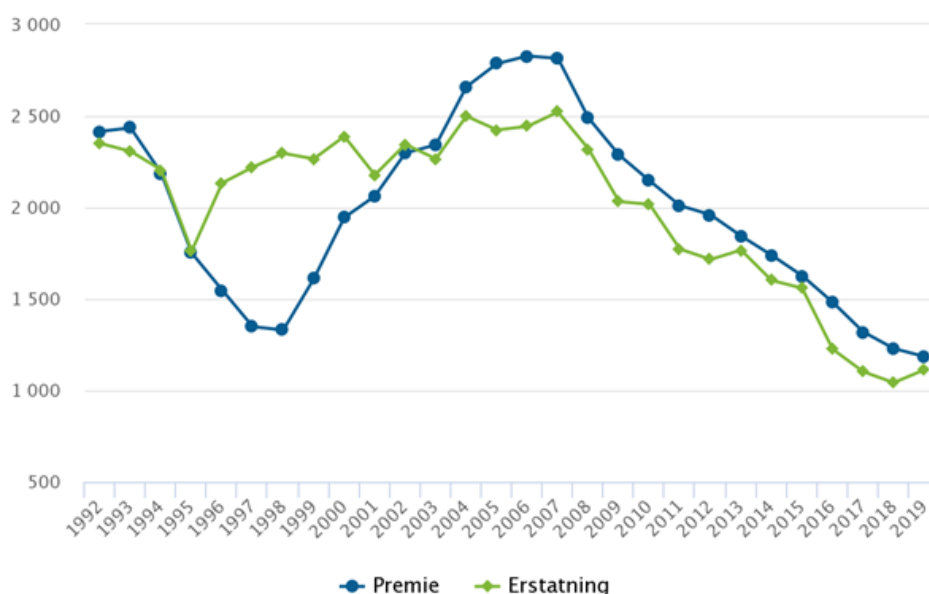
For yrkesskadeforsikring og ansvarsforsikring er det regulert løsninger som sikrer at alle som er erstatnings-berettiget skal få erstatning, selv om ikke arbeidsgiver eller bileier har tegnet forsikring. Forsikringsselskapene har imidlertid mulighet til å søke regress hos disse.

Forsikringsselskapene har ikke kontraheringsplikt, det vil si at de ikke er pålagt å tilby forsikringen til enhver som ber om et tilbud på forsikring. Etter forsikringsavtaleloven § 3-10 skal avslag på forsikring likevel ha en saklig grunn og et avslag på forsikring må begrunnes.

Det er særlig innføringen av yrkesskadeforsikring som kan være interessant å trekke erfaringer fra når det vurderes å innføre en byggskadeforsikring.

Ved innføringen av yrkesskadeforsikring manglet det data knyttet til mulige erstatningssummer. Forsikrings-selskapene brukte da erfaringsmateriale fra dansk arbeidsskadeforsikring ved fastsettelse av premie.

Figur 4.1 Yrkesskade premie og erstatning. G-regulert, per forsikret årsverk, hele kroner



Kilde: Finans Norge

Som det fremgår av Figur 4.1 var det fra 1995 til 2007 dårlig sammenheng mellom premie og erstatninger. Dette skyldtes stor konkurranse i markedet, og blant annet NHO presset på og mente at premiene var for høye. Det viste seg fort at premienivået derfor måtte økes.

Premienivået ble bedre tilpasset til erstatningene fra cirka 2007. Dette skyldes flere forhold, blant annet at data-materialet med erfaringer fra erstatningssaker frem til cirka 2007 var begynt å bli tilstrekkelig godt til å kunne benyttes ved beregning av premie. Årsaken til at det tok lang tid å få godt nok datagrunnlag er at yrkesskade innebærer såkalt «langhalet» risiko. Det kan ta lang tid fra premien innbetales og til en yrkesskade er kjent og meldt til forsikringsselskapet, til årsakssammenhengen er avklart, og også til at konsekvensen av skaden er kjent, og at det til slutt blir foretatt en utbetaling fra yrkesskadeforsikring.

Ved beregning av premien tar de fleste forsikringsselskapene nå utgangspunkt i yrker og bransjer arbeidsgiver opererer i, og ser i mindre grad på skadehistorikk hos den enkelte arbeidsgiver.

Ved innføringen av en byggskadeforsikring vil det være mulig for flere forsikringsselskaper å benytte eksisterende opplysninger om egne kunder (entreprenører). Vurderingen av premien for en boligbygger kan også til en viss grad bygge på risikofaktorer som erfaringen i byggebransjen, soliditet m.m., som er tilgjengelige data. Også erfaringer fra Danmark og Sverige vil i noen grad kunne benyttes ved premievurderingen. Ut fra erfaringene fra innføringen av yrkesskadeforsikring bør premiene ikke reguleres for mye ut fra ytre press før det foreligger tilstrekkelige data til å kunne fastsette premiene ut fra egne erfaringer.

Yrkesskadeforsikring, ansvarsforsikring for bil og naturskadeforsikring er nærmere beskrevet i vedlegg 3.

4.5 Felles registre og databaser innen skadeforsikring

I forbindelse med vurdering av innføring av et register for byggskade, er det nyttig å vite at forsikringsnæringen har erfaring med å registrere skader i, og håndtere, felles registre. Også når det gjelder takstmenn og skade-forebyggende arbeid har næringen gode og lange erfaringer.

Forsikringsnæringen har i dag flere felles registre innen skadeforsikring, Daysy, FOSS, Nina-systemet og TFFAuto, samt en database for bedrifter og produkter som er godkjent av bransjen når det gjelder elanlegg, slokke-systemer, innbruddsikring og alarmanlegg.

Daysy er et register for yrkesskade. Forsikringsselskapene skal etter yrkesskadeforsikringsloven registrere krav som følge av yrkesskade og yrkessykdom. Hensikten med å ha et slikt register er å drive skadeforebyggende arbeid. Offentlige myndigheter, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner kan kreve innsyn i registeret for bruk i skadeforebyggende arbeid. Den enkelte arbeidsgiver, eller arbeidstaker, har ikke krav på innsyn i registeret.

FOSS er et register som skal redusere omfanget av forsikringssvindel. Finans Norge har fått konsesjon fra Data-tilsynet til å drive et sentralt skaderegister. Den enkelte som er registrert har innsynsrett i opplysningene som er registrert på vedkommende.

Nina-systemet er et registreringssystem for naturskader, der naturskadehendelser registreres. Systemet er først og fremst laget for å utligne de økonomiske konsekvensene av skadene mellom forsikringsselskapene.

TFFAuto er et "masterregister" for trafikkforsikringsforsikringer og inneholder opplysninger om alle forsikrede motorkjøretøy i Norge. Registeret brukes også av Statens vegvesen, som dermed har sluppet å utvikle egen forsikringsmodul i Autosys⁶.

Registrene driftes av Finans Norges Forsikringsdrift. FOSS og Daysy, samt FG-godkjenningsordningen er nærmere beskrevet i vedlegg 3.

4.6 Andre relevante registre og databaser

I rapporten til Byggkvalitetutvalget nevnes det en lang rekke tilgrensende registre og databaser som ikke er nevnt i delkapittel 4.4. I sammenheng med vår utredning ønsker vi spesielt å trekke frem to ordninger som anses å være spesielt relevante fordi de representerer registre og databaser som man kan dra erfaringer fra eller bygge videre på i etablering av et byggskaderegister:

- **Kunnskapsbanken (pilot).**⁷ Kunnskapsbanken er en teknisk løsning bestående av verktøy for innhenting, sammenstilling og tilgjengeliggjøring av data. Dataene hentes, lagres og sammenstilles i dataplattformen Babelfisk. Dataplattformen er bygget skalerbar, slik at den på sikt kan dekke hele samfunns-sikkerhetsområdet. Babelfisk er utviklet for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) av Atea Analytics, bygger utelukkende på åpen kildekode (Superset, Spark, Presto, NiFi med flere) og er automatisert via Ansible. Dette gjør at teknologien også kan brukes av andre.
- **StartBANK.** Dette nettverket ble lansert i 2005 i samarbeid med Byggenæringens Landsforening (BNL), og ble utviklet for å imøtekomme den stadig mer krevende lovgivningen og behov for risikostyring hos entreprenørkunder og Facility Management-kunder over hele Norge. StartBANK har et samarbeid med Skatteetaten om tilgang på skatte- og avgiftsinformasjon som oppdateres i sanntid. StartBANK gir tilgang til kvalitetssikret informasjon om blant annet leverandørenes forsikringer, standarder for samfunnsansvar (CSR), HMS- og kvalitetsstandarder, sikkerhetserklæringer og økonomiske tall.

⁶ Autosys er Statens vegvesens digitale løsning for registrering av nye og brukte kjøretøy.

⁷ <https://kunnskapsbanken.dsb.no/>

Kunnskapsbanken er relevant å se til i vurderingen av byggskaderegisteret fordi dataplattformen offentliggjør skadedata fra forsikringsbransjen via Finans Norge. StartBANK er relevant å se hen til fordi man gjennom løsningen samler sammen informasjon fra entreprenører som kan være interessant å knytte opp mot byggfeilinformasjon fra forsikringsselskapene. Utover dette er det verdt å nevne at Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) er i prosess med å utrede mulighetsrommet som ligger i digitale tilstandsrapporter. Dette er videre diskutert i kapittel 6 og 12.

5 Tilsvarende ordninger i Danmark og Sverige

I vurderingen av en byggskadeforsikring og et byggskaderegister er det relevant å trekke på erfaringer fra Danmark, som har en obligatorisk byggskadeforsikring, og Sverige som tidligere har hatt det.

Under oppsummeres tilsvarende ordninger med byggskadeforsikring i Danmark og Sverige. Ordningene og bakgrunnen for avskaffelsen av ordningen i Sverige, er utdypet i vedlegg 1 og 2.

Danmark har en obligatorisk og lovfestet byggskadeforsikringsordning som ble innført i 2008. Bakgrunnen for innføringen av byggskadeforsikringsordningen var at det i en årrekke hadde vært mange feil og mangler knyttet til nyoppførte private boliger der boligkjøperne måtte gå gjennom en lang og komplisert prosess med tvister og rettssaker for å få utbedret det som var galt. Det uttalte formålet med å lovfeste byggskadeforsikringen var dels å styrke forbrukernes rettsstilling i forbindelse med utbedring av alvorlige byggskader og dels å redusere antallet feil og mangler knyttet til oppføring av private boliger.

Sverige hadde fra 1993 til 1. juni 2014 en lovfestet obligatorisk byggskadeforsikring, «Byggförsäkring». Etter mye kritikk mot ordningen og flere utredninger ble den avviklet som obligatorisk ordning i 2014. Byggskadeforsikring finnes fremdeles som en frivillig forsikringsordning i det svenske forsikringsmarkedet. Formålet med den obligatoriske byggskadeforsikringen var at feil som ble oppdaget skulle rettes raskt og uten langvarige tvister om hvem som hadde ansvaret for feilene, samt at feil skulle rettes selv om det ikke var mulig å avgjøre hvem som var ansvarlig for feilen. Formålet med kravet om å ha byggskadeforsikring var å beskytte forbrukeren. Myndighetene mente imidlertid at dette målet ikke ble nådd med ordningen slik den var. I forarbeidene for vedtaket om å avskaffe loven ble det pekt på en rekke ulike grunner til at ordningen ikke virket som tiltenkt, herunder blant annet manglende konkurranse og mange unntaksbestemmelser som begrenset verdien av forsikringen.

Gjennomgangen av den eksisterende obligatoriske danske byggskadeforsikringsordningen og den svenske ordningen som tidligere var obligatorisk, men nå kun er frivillig, reiser flere problemstillinger som det kan være nyttig å ta med i vurderingen av om det bør innføres en slik obligatorisk forsikringsordning i Norge, samt hvordan ordningen eventuelt bør innrettes.

Organisering

I Danmark administreres byggskadeforsikringsordningen av et eget sekretariat som skal veilede forsikrings-selskapene, sikre at de lovpålagte kontrollene gjennomføres innenfor de angitte tidsfristene, samt foreta stikk-prøver på kvaliteten på forsikringsselskaperens kontrollrapporter.

I Sverige var det ingen slik felles administrasjon. Mye av kontroller av ordningen var tenkt tillagt Finansinspektionen⁸.

Hvilke boliger er dekket

Både i den danske og den tidligere svenske ordningen er det nyoppførte boliger som er det primære målet for ordningen. I Sverige kunne også ferieboliger inngå. Ombygging kan inngå hvis ombyggingen fører til at bygget tas i bruk som bolig (Danmark) eller hvis den forlenget byggets levetid betydelig (Sverige). Alminnelig rehabilitering

⁸ Finansinspektionen tilsvarer Finanstilsynet i Norge.

og oppussing omfattes imidlertid ikke. I Danmark omfattes heller ikke boliger som oppføres av forbrukeren selv (dette var omfattet i Sverige i deler av perioden forsikringen var obligatorisk).

I Sverige skulle kommunene vurdere behovet for forsikring for hvert nybygg. Behovsvurderingen skulle ta utgangspunkt i kostnadene ved bygget, forsikring, samt risikoen for alvorlige feil og mangler. Det viste seg at det var stor variasjon mellom kommunene i hvordan de vurderte behovet for forsikring, noe som var én av flere grunner til at ordningen opphørte.

Hvem kjøper forsikringen og hvem er dekket

I begge ordninger er det den som bygger (entreprenøren) som kjøper forsikringen. Forsikringen følger imidlertid bygget, slik at det er den som til enhver tid eier boligen som har krav på utbedring/erstatning.

I Danmark må det foreligge tilbud om forsikring før bygging kan starte, og premie må være betalt for å få ferdigstillelsesgodkjenning. I Sverige skulle forsikringen være på plass før byggingen kunne påbegynnes.

Får alle forsikring?

Når en forsikringsordning er obligatorisk må det lages regler for tilfeller der en aktør ikke får forsikring. I Danmark er dette håndtert ved at det kan gis unntak dersom det dokumenteres at det ikke er noen selskaper som vil tilby forsikring. I Sverige var det kontraheringsplikt, men forsikringsselskapene kunne gjøre unntak for eksempel ut fra en risikovurdering.

Hva forsikringen dekker og forsikringstid

Forsikringene dekker kun feil eller skader som har oppstått i byggefasen. Feil/skader som skyldes forhold etter ferdigstillelsen, for eksempel manglende vedlikehold, dekkes derfor ikke.

I begge landene er utgangspunktet at forsikringsordningen skal dekke *alvorlige* eller *vesentlige* feil. Hvorvidt arbeidene er «fagmessig utført» og om offentlige reguleringer er overholdt skal telle med i disse vurderingene.

Forsikringstiden er ti år fra byggets ferdigstillelse i begge ordninger.

Regress

Både i Danmark og Sverige kan forsikringsselskapet søke regress hos entreprenør. I Danmark skal entreprenøren i utgangspunktet *rette* feilen/skaden.

Hvem som fastsetter forsikringsvilkårene

I den danske ordningen har myndighetene fastsatt detaljerte regler som spesifiserer hva slags feil og mangler som skal være dekket av forsikringen. I Sverige hadde imidlertid forsikringsselskapene større frihet til å definere hva ordningen dekket. Dette var for øvrig en av de viktigste kritikkene mot den svenske ordningen siden mange forbrukere opplevde å ikke få erstatning for forhold de trodde skulle være omfattet.

Egenandeler

Både i Danmark og Sverige er det lovregulert hvor store egenandelene kan være. I Danmark er maksimal egenandel per dekningsberettiget byggskaade 12 000 danske kroner (DKK). Ved flere skader i forsikringstiden kan samlet egenandel maksimalt utgjøre 24 000 DKK. I Sverige kunne egenandelen maksimalt være et halvt «prisbasbelopp» (p.t. 23 650 svenske kroner). Dersom det oppsto flere feil og skader, kunne samlet egenandel ikke overstige et og et halvt prisbasbelopp. Videre var det begrensninger på hvor mye som kunne utbetales fra et forsikringsselskap årlig.

Bygningstekniske kontroller

I Danmark skal det gjennomføres kontroller ett og fem år etter at bygget er ferdig.

I Sverige var det ikke tilsvarende krav om kontroller, men det var vanlig med kontroll ved ferdigstillelse av bygg.

Ikke garantiordninger tilsvarende den norske

Hverken Danmark eller Sverige har garantiordninger tilsvarende den norske ordningen. Sverige hadde en obligatorisk garantiordning som ble avviklet da den tidligere obligatoriske byggskadeforsikringen ble innført.

Premienivå

I Danmark ligger det gjennomsnittlige premienivået på om lag 1,5 prosent av boligens verdi. 20 prosent av virksomhetene fikk i 2016 en premie på under 1 prosent, litt over halvparten fikk premie på mellom 1 og 2 prosent, mens resten fikk premie på over 2 prosent. I Sverige kunne forsikringspremien variere fra 0,4 til 3,5 prosent av verdien på boligen. I Sverige inngikk ikke kontrollene i premien for forsikring.

Andre forsikringsordninger

I Danmark skjer erstatning uansett hva som måtte dekkes av andre forsikringsordninger.

I Sverige kunne forsikringsselskapet trekke fra mulig utbetaling fra andre forsikringsordninger, selv om slike ikke var tegnet.

Konkurranse/marked

I både Danmark og Sverige er/var det relativt få selskaper som tilbyr byggskadeforsikring. I Sverige var det lave antallet tilbydere en medvirkende faktor i beslutningen om å avvikle ordningen som en obligatorisk forsikringsordning.

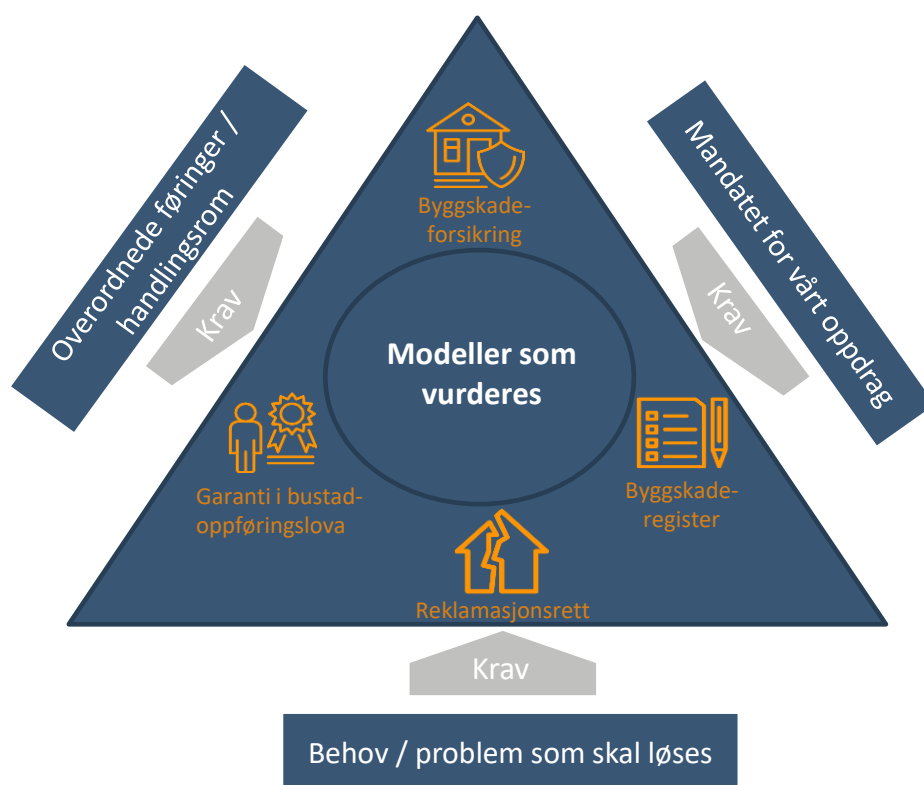
6 Vurdering av modeller for byggskadeforsikring og -register

Vi har skissert fire hovedmodeller i tillegg til nullalternativet, samt to kombinasjonskonsepter. Modellene skiller seg fra hverandre med hensyn til grad av offentlig regulering, antall kontroller, lengde på forsikringen, lengde på reklamasjonsretten i bustadoppføringslova, om garantiordningen videreføres eller avvikles og om det etableres et byggskaderegister.

6.1 Mulighetsrommet

Arbeidet med å komme frem til konkrete modeller som vi vurderer kostnader og nytte av i senere kapitler er en prosess som starter med å definere mulighetsrommet, definere dimensjonene som skal vurderes og konkretisere modeller som vurderes. Prosessen er illustrert i Figur 6.1.

Figur 6.1 Illustrasjon av prosessen med å komme frem til modeller som vurderes i utredningen



Kilde: Menon Economics

Mulighetsrommet defineres av hvilke løsninger som kan dekke behovet og svare ut problemene som skal løses innenfor vårt mandat. I tråd med utredningens mandat rendyrker vi modeller som kan bidra til økt byggkvalitet og seriøsitet gjennom:

- å regulere krav om byggskadeforsikring
- å øke reklamasjonsretten for nye boliger
- å etablere et byggskaderegister
- å legge ned eller videreføre garantiordningen i bustadoppføringslova

Å regulere krav om byggskadeforsikring har vi avgrenset i retning av at det skal reguleres at entreprenør, tiltaks-haver eller tilsvarende skal tegne en forsikring (regulering av etterspørselen). Dette kravet kunne også vært definert som at det ble regulert et krav om at definerte forsikringsselskaper skal tilby en forsikring (regulering av tilbudssiden). Det er imidlertid flere argumenter som taler mot dette. Dersom selskapene får kontraheringsplikt kan de som utgangspunkt ikke velge hvem de vil ha som kunder. Dette kan gjøre det langt mindre attraktivt for selskapene å gå inn i markedet. Det er heller ikke tradisjon for kontraheringsplikt i dag, det vil si at et forsikrings-selskap uansett må tilby forsikring til en som ønsker det. Forsikringsavtaleloven stiller imidlertid krav om saklig begrunnelse for å ikke tilby en forsikring. Ved en forsikringsplikt vil også entreprenører få forsikring selv om de leverer dårlig kvalitet. Dette går imot tanken om at seriøse aktører som leverer høy kvalitet bør belønnes fremfor useriøse aktører som leverer dårlig kvalitet. Ansvar for arbeid av lav kvalitet vil da kunne falle over på forsikrings-næringen. Ved den svenske ordningen var det en form for kontraheringsplikt, men selskapene kunne gjøre unntak hvis de mente det var nødvendig på grunn av risikoen. På dette grunnlag har vi kun sett på forsikrings-modeller som omfatter å stille krav til etterspørselssiden.

6.2 Krav til en modell

Dette delkapittelet redegjør for betingelsene som modellene som vurderes skal eller bør ivareta. Kravene er avledet av behov og mål og øvrige rammebetingelser.

Skal-krav

Skal-kravene benyttes for å avgrense mulighetsrommet for hvilke konsepter som skal utredes videre. Konsepter som ikke oppfyller skal-kravene siles ut før alternativanalysen.

- **Skal-krav 1: Det skal være en byggskadeforsikring.** Modellene vi vurderer skal omfatte en form for byggskadeforsikring i Norge. Dette er gitt av oppdraget, som omtalt i kapittel 1. Vi har dermed begrenset oss bort fra andre mulige tiltak som kan bidra til å løse problemene omtalt i kapittel 2. Det eneste unntaket er at vi iht. oppdragsbeskrivelsen skal vurdere en modell som innebærer at reklamasjonsretten i bustadoppføringslova utvides fra dagens fem år, uten at det stilles krav om byggskadeforsikring.
- **Skal-krav 2: Forsikringen skal minst dekke større feil og mangler.** Tanken bak en byggskadeforsikring er å verne forbruker mot større feil og mangler som følge av manglende etterlevelse av det tekniske regelverket, og å bidra til å øke kvaliteten og seriøsiteten i markedet. Med større feil og mangler mener vi feil og mangler som delvis dekkes av dagens garantiordning. Hvilke typer feil, mangler og følgeskader som skal inngå i en byggskadeforsikring må konkretiseres nærmere ved utarbeidelse av lov eller forskrift. Det er naturlig at ordningen som et minimum dekker feil og mangler som bryter med offentlig-rettslige krav definert i plan- og bygningsloven og avviker fra byggtekniske forskrifter.

Bør-krav

Bør-krav er relevante betingelser for å utarbeide gode løsninger, men ikke absolutte betingelser. Det er definert følgende bør-krav for en byggskadeforsikringsordning:

- **Bør-krav 1: Forsikringsmarkedet bør være velfungerende.** For at en forsikringsordning kan fungere etter intensjonen, bør forsikringsmarkedet være velfungerende. Med dette menes at det er et tilstrekkelig antall forsikringsaktører som ønsker å etablere seg i markedet og tilby en slik forsikring. Det forutsetter igjen at det blant annet er mulig å fastsette og ha en viss kontroll over risikoen, at det kan beregnes riktig premie og at det er mulighet for noe fortjeneste.
- **Bør-krav 2: Forsikringsordningen bør bidra til bedre kontroller.** Skal forsikringsordningen fungere etter intensjonen må den utløse at forsikringsselskapene stiller krav til entreprenørene og at det gjennom-

føres kontroller for å redusere (risiko for) byggskader. Forsikringsordningen bør derfor bidra til bedre kontroller. Kontroller anses som viktig for å bidra til å identifisere byggfeil og -skader og kan gi bedre kvalitet og lavere kostnader dersom feil/skader rettes opp på et tidligere tidspunkt. Bedre kontroller vil øke risikoen for at skader/feil oppdages og gi entreprenører incitament til å levere byggkvalitet. Sett i lys av at vår utredning kun omfatter å vurdere kontrollene som gjennomføres i forbindelse med en forsikringsordning, ikke endre dagens kontrollregime, vurderer vi effekten av flere og mer målrettede kontroller.

- **Bør-krav 3: Forsikringsordningen bør bidra til økt byggkvalitet.** Økt byggkvalitet i byggebransjen er hovedformålet bak forslaget om innføring av en byggskadeforsikring. Bør-kravet henger blant annet sammen med bør-kravet om flere og bedre kontroller, som er et ledd i å bidra til økt byggkvalitet. Med bakgrunn i at formålet med å innføre en forsikringsordning vil være å øke byggkvaliteten kan det argumenteres for at bør-krav 3 burde vært et skal-krav. Kronologien i utredningen er at vi konkretiserer modellene før vi vurderer virkninger, slik sett blir det riktig å ha det som et bør-krav. I kapittel 10 vurderer vi nærmere hvordan hver og én av tiltakene påvirker byggkvaliteten.
- **Bør-krav 4: Forsikringsordningen bør ikke bli for kostbar.** En byggskadeforsikring vil innebære en kostnad, og kostnadene vil direkte eller indirekte belastes boligkjøper. Av hensyn til forbrukere og god samfunnsøkonomi bør ordningen ikke være mer ressurskrevende og kostbar enn nødvendig. Kostnadene ved en forsikringsordning vil blant annet avhenge av antall og krav til kontroller samt hvordan kontrollene gjennomføres. Digitale løsninger og risikobaserte kontroller vil kunne bidra til lavere kostnader.

Dersom en mulig modell ikke tilfredsstiller et skal-krav, vil den automatisk være ekskludert for videre vurdering. Dersom en mulig modell ikke tilfredsstiller ett eller flere bør-krav, vil ikke det i seg selv føre til at modellen ikke tas videre, men avhenge av en helhetsvurdering og en vurdering opp mot øvrige aktuelle modeller. Dersom en modell ikke ivaretar flere av bør-kravene, taler dette imidlertid for eksklusjon av modellen.

6.3 Viktige dimensjoner i valg av forsikringsordning

Det er flere ulike måter å innrette en byggskadeforsikringsordning på. For å utforske mulighetsrommet vurderer vi ulike dimensjoner som er av betydning for en byggskadeforsikring. Innenfor hver aktuell dimensjon utforsker vi ytterpunkter av skalaene innenfor rimelighetens grenser, det vil si minimums- og maksimumsløsninger som kan gi full behovsoppgnåelse innenfor hver dimensjon. På den måten sikrer vi at mulighetsrommet utforskes fullt ut og at en eventuell optimal løsning ikke havner utenfor alternativene som vurderes videre.

Grad av regulering

En overordnet dimensjon som legger føringer for valg av modeller er grad av regulering. Ytterpunktene vil her være omfattende offentlig regulering eller at markedet får fritt spillerom. Jf. delkapittel 1.2 skal én av modellene som vurderes nettopp omfatte et fåtall overordnede krav der markedet selv fyller inn detaljene, og én av modellene innebære omfattende offentlig regulering og detaljerte krav. Implementering av den danske ordningen med nødvendige tilpasninger vil ligge mellom de to ytterpunktene. Grad av regulering vil være med på å styre hvordan modellene innrettes, blant annet hvor mange kontroller det legges opp til.

Kontroller

En annen viktig dimensjon er innretning av kontroller. Som tidligere nevnt er kontroller et viktig aspekt for å bidra til økt byggkvalitet gjennom oppdagelse av feil og mangler og å gi incitament til å bygge med høy kvalitet. Innenfor kontroll-dimensjonen er det flere elementer, herunder krav om:

- Antall kontroller
- Tidspunkt for kontroller (før og under bygging og ulike tidspunkter etter ferdigstillelse)
- Hvem som skal utføre kontrollene
- Hva som skal kontrolleres
- Hvordan kontrollene skal gjennomføres (blant annet fysisk eller gjennom digitale virkemidler)

Av disse elementene er antall regulerte kontroller det viktigste elementet for analysene, som vi også differensierer modellene ut fra. Ytterpunktene er teoretisk sett ingen og uendelig med kontroller. Samtidig er det ikke realistisk å sette krav til svært mange kontroller. Antall kontroller er en viktig kostnadsdriver og et høyt antall kontroller vil trolig bidra til ineffektiv ressursbruk og at bør-kravet om at forsikringsordningen ikke skal være for kostbar ikke ivaretas. Vi setter derfor ytterpunktene til ingen regulerte kontroller og tre regulerte kontroller, som er én mer kontroll enn hva som er tilfelle for den danske modellen.

For modeller som har kontroller, har vi lagt til grunn at én av kontrollene vil være i byggeprosessen fordi det anses som spesielt viktig for å avdekke byggfeil tidlig og når man på en mer ressurseffektiv måte kan rette opp eller forhindre feil. I beregningene er denne kontrollen satt til år 0 (det året bygget blir oppført).

Vi har lagt til grunn at det er takstmenn og medlemmer av Rådgivende Ingeniørers Forening som utfører kontrollene på oppdrag for forsikringsselskapene, og at de får nødvendig skulering og et rammeverk for å utføre oppgaven.

Lengde på forsikringsordningen

Lengden på forsikringsordningen er en viktig dimensjon i utformingen av en forsikringsordning. Ytterpunktene kan i teorien være mellom ett år og byggets levetid. Imidlertid vil det ikke være realistisk med en forsikringsordning med svært begrenset varighet, og heller ikke realistisk eller hensiktsmessig med en forsikringsordning med flere tiårs varighet. Blant annet vil det være komponenter ved boligen som har en forventet levetid som er kortere enn for bygget som sådan. Den danske forsikringsordningen gjelder i ti år etter ferdigstillelse av boligen. Dagens garantiordning gjelder i fem år. Vi har lagt til grunn at lengden på forsikringsordningen i våre modeller er på fem eller ti år etter ferdigstillelse av bygget.

Garantiordningen

Utredningen skal blant annet belyse hvorvidt en byggskadeforsikringsordning bør erstatte dagens garantiordning i bustadoppføringslova. I modellene legger vi opp til at garantiordningen i bustadoppføringslova enten videreføres som i dag eller avvikles.

Lengde på reklamasjonsrett

Iht. oppdraget skal én modell innebære at reklamasjonsretten i bustadoppføringslova utvides uten at det stilles krav om en byggskadeforsikring. Reklamasjonsretten er i dag på fem år. I den danske modellen er lengden på reklamasjonsretten ti år. I modellene setter vi lengden på reklamasjonsretten til enten fem eller ti år.

Byggskaderegister

I delkapittel 6.5 går vi nærmere inn på hvordan et byggskaderegister kan innrettes og hvilke forutsetninger vi legger til grunn for et slikt register i analysen. I modellene legger vi enten til grunn at det etableres et offentlig byggskaderegister, eller at det ikke gjør det.

Oppsummering av dimensjoner

Oppsummert vil vi vurdere modeller som varierer ut fra følgende dimensjoner:

- Antall regulerte kontroller (0, 1, 2 eller 3 kontroller)
- Lengde på forsikringsordning (fem eller ti år)
- Garantiordningen (videreføres eller avvikles)
- Reklamasjonsrett (fem eller ti år)
- Byggskaderegister (obligatorisk eller ikke)

6.4 Andre forhold som er viktige ved innretning av forsikring

I tillegg til forholdene nevnt i forrige delkapittel, er det også andre aspekter ved en forsikringsordning som bør vurderes.

- **Skal forsikringen være obligatorisk eller frivillig?** Forsikringen kan enten være obligatorisk for å kunne bygge bolig eller det kan være frivillig om det vil inngås forsikring. I analysen legger vi opp til at forsikringsordningen er obligatorisk, jf. argumentasjonen i kapittel 7.1 med innspill fra forsikrings-selskapene og erfaringene fra Sverige og Danmark. Dette utelukker imidlertid ikke at det kan utvikle seg et frivillig marked for byggskadeforsikring i nullalternativet.
- **Hvem skal tegne forsikringen?** Ordningen kan innrettes slik at enten entreprenør, byggherre, tiltakshaver eller boligkjøper kan tegne forsikringen. I utredningen legger vi opp til at det er entreprenøren som tegner forsikringen. Hovedargumentet for denne forutsetningen er at entreprenøren er den som bygger og står for byggkvaliteten, og derigjennom er den aktøren forsikringsselskapene vil fokusere på når de skal vurdere forsikringsrisikoen. Slik sett vil ikke forsikringsbransjen måtte bruke ressurser på å finne frem til aktøren som er ansvarlig for byggkvaliteten hvis feil og mangler oppdages. Et tilleggsargument er at entreprenører er en homogen gruppe, som også kan sies å være forenkende i forhold til en situasjon der tiltakshaver eller byggherre tegner forsikringen. I de tilfeller hvor byggearbeidet er organisert med en hovedentreprenør og underleveranser forutsetter vi at forsikringen tegnes av hovedentreprenør og at fordeling av risiko til og mellom underleverandørene blir løst av markedet. I en situasjon der boligkjøper tegner forsikringen vil det være problematisk siden de ikke alltid vil være i bildet når byggingen starter. For forsikringsselskapene vil risikovurderingen trolig være enklere dersom de forholder seg til entreprenørene direkte heller enn å få informasjon fra forbruker. Trolig vil det også kunne bli billigere forsikring dersom entreprenørene er motpart til forsikringsselskapene, ettersom de i større grad er organisert og vil ha større forhandlingsmakt enn en forbruker.
- **Hvilke skader skal forsikringsordningene dekke?** Som et utgangspunkt legger vi til grunn at forsikringsordningen dekker større feil og mangler, tilsvarende som i Danmark. Hvilke typer av skader som dekkes av en forsikringsordning må konkretiseres nærmere, men det er naturlig at offentligrettslige krav som et minimum dekkes. Slike feil og mangler er delvis dekket av garantiordningen i dag (innen fem år etter overtakelse). For å unngå dobbeltarbeid med de større skadene legger vi til grunn en forutsetning om at forsikringsselskapene får ansvar for feil og mangler som omfatter skader som alene går utover garantibeløpet, og at garantiordningen har ansvaret for skader som er innenfor garantibeløpet. Denne ansvarsdelingen mellom ordningene gjelder naturligvis kun de byggfeil og -skader som anses som relevante for forsikringsordningen. Øvrige byggfeil og -skader, som ikke dekkes av forsikringen, vil tilfalle garantiordningen – og dekkes på samme måte som i dag/nullalternativet. I tilfeller hvor summen av flere relevante byggfeil og mangler overgår garantibeløpet med en viss størrelse legger vi til grunn at ansvaret ligger hos garantiordningen (som i dag), for å unngå dobbeltarbeid. Grensegangen mellom garantiordningen i bustadoppføringslova og en ny byggskadeforsikring må naturligvis sees nærmere på og konkretiseres nærmere.

- **Hvilke typer bygg skal dekkes?** I analysen legger vi opp til at forsikringsordningen kun dekker boligbygg. I vår hovedberegning har vi lagt til grunn at forsikringsmodellene omfatter eneboliger, småhus og leiligheter. I delkapittel 11.3 viser vi konsekvensene av at boligpopulasjonene som legges til grunn reduseres og økes. I det lave scenariet legger vi til grunn at forsikringsmodellene kun omfatter eneboliger og småhus. I det høye scenariet legger vi til grunn at forsikringsmodellene dekker eneboliger, småhus, leiligheter og fritidsboliger.
- **Hvem fastsetter forsikringspremie og egenandel?** I analysen legger vi opp til at det ikke gis føringer for fastsettelse av forsikringspremie og egenandel, men at markedet selv løser dette. Fastsettelse av egenandel betyr lite, mens det at forsikringspremien fastsettes av forsikringsselskapet er tilsvarende som i Danmark.
- **Når skal forsikringen være inngått?** Dersom det stilles krav om å måtte ha betalt forsikring for å starte bygging, vil det kunne bidra til bedre beskyttelse for sluttbruker. Hvis det oppstår en skade og bedriften går konkurs, vil en forsikring som er inngått før byggestart gi forbruker bedre vern. Krav om forsikring for å få igangsettingstillatelse vil gi økte incitamenter til å levere kvalitet og gjøre det vanskeligere å fraskrive seg ansvar dersom feil eller skader oppdages, og det vil bli vanskeligere for en entreprenør som ikke har tilstrekkelig økonomisk evne eller vilje til å fullføre oppdraget. Forsikringsbransjen får incitamenter til å sikre at det blir gjennomført kontroller i løpet av byggeprosesser, og eventuelt tilby redusert premie dersom det er gjort gode kontroller. Det har ikke vært grunnlag for å differensiere på tidspunkt for når forsikringen skal være inngått ved de ulike modellene, og dette har dermed ikke direkte konsekvenser for våre beregninger.
- **Hvem skal ha ansvar for å utbedre skader, feil og mangler som dekkes av forsikringen?** Dersom det er inngått forsikring vil en oppdaget byggfeil i praksis kunne bli løst på tre måter, enten ved at entreprenør utbedrer feilen, at forsikringsselskapet må gå til regress mot entreprenør eller at forsikringsselskapet må utbetale kostnaden (direkte utbetaling eller indirekte ved at de betaler noen til å utbedre feilen). Den første måten er den foretrukne (fordi den minimerer tidsbruk og kostnader for alle parter) og den siste vil sannsynligvis gjelde hvis entreprenør har gått konkurs e.l. Regress vil i slike tilfeller være gjeldende hvis entreprenøren (som ikke har gått konkurs e.l.) er uenig i at det er snakk om en byggfeil eller av andre grunner ikke er i stand til å utbedre feilen. Slik sett vil forsikringsselskapet til syvende og sist ha residualansvar for å utbedre byggfeilene som oppdages. I analysen forutsettes det at markedet løser hvem som må stå til ansvar i det enkelte tilfelle. Slik sett er det ikke noe som berører vår utredning direkte. Uttrykket "regress" brukes generelt i rapporten ofte både om regress og om at entreprenør utbedrer skaden.
- **Hva skjer hvis entreprenøren ikke får forsikring?** Det kan være situasjoner hvor entreprenøren ikke får et tilbud om byggskadeforsikring. I Danmark har man løst dette ved at informasjonen om at bygget ikke er forsikret tinglyses. Man kan se for seg en tilsvarende løsning ved utrulling av byggskadeforsikring i Norge. Det kan også lov- eller forskriftsfestes at boligselger har en plikt til å informere om at boligen som selges er forsikret eller ikke. Således kan det påvirke markedsverdien av boliger som selges innen fem eller ti år etter ferdigstilling.⁹ Alternativt til tinglysning og informasjonsplikt ved salg kan man si at man må ha forsikring for å bygge og at markedet dermed løser det selv. Konsekvensen av en slik tilnærming kan være at nystartede aktører og aktører med dårlig historikk ikke kommer inn på markedet.

⁹ Informasjon om at boligen ved salg etter 10 år har vært forsikret kan også påvirke markedsverdien. Det kan skyldes at personer som kjøper boliger som er eldre enn 10 år anser tidligere forsikrede boliger som et kvalitetstegn og/eller at de tidligere forsikrede boligene selges med færre byggfeil.

6.5 Spesielt om byggskaderegisteret

Som beskrevet i delkapittel 6.3 er byggskaderegister en dimensjon ved modellene som enten er omfattet eller ikke. Hensikten med et byggskaderegister er tilgjengeliggjøring av informasjon om byggskader/byggfeil som ledd i å øke byggkvalitet, gi grunnlag for læring og forbedring og for å bidra til at en byggskadeforsikringsordning kan fungere etter intensjonen. Et fungerende forsikringsmarked forutsetter at forsikringsselskapene har tilstrekkelig informasjon blant annet om entreprenørenes historikk for å kunne vurdere om det er aktuelt å tilby forsikring og hva premien bør fastsettes til. I Byggkvalitetutvalget sin rapport står det at de viktigste argumentene for et register er å gjøre det vanskeligere for entreprenører å skjule dårlig historikk og lettere for forbrukere å velge riktige aktører. Et register kan gi entreprenører incitament til å levere byggkvalitet.

Et byggskaderegister kan innrettes på ulike måter. I beregningene har vi lagt til grunn noen forutsetninger for innretningen av et byggskaderegister som er relevant for modellene som omfatter dette.

Ifm. et eventuelt byggskaderegister må det gjøres en juridisk vurdering av dataene som samles inn, lagres og tilgjengeliggjøres. Vi legger som utgangspunkt ikke opp til at det skal samles inn data på individnivå eller annen personidentifiserende data. Det vil måtte gjøres en nærmere vurdering av akkurat hvilken informasjon som skal inngå i et eventuelt byggskaderegister og hvordan det skal registreres og oppdateres. Som utgangspunkt legger vi til grunn at informasjonen skal være på bedriftsnivå og omfatte oversikt over entreprenører som har tegnet forsikring (gitt at byggskaderegisteret og en forsikringsordning ses i sammenheng), byggfeil/-skader og i hvilken grad byggskadene er utbedret. Dette samsvarer med den danske ordningen for byggskaderegister, nærmere beskrevet i vedlegg 1. Det må også avklares hvilke krav som skal stilles til dataene som registreres. Informasjon om skadehistorikk og utbedring av skader kan ha mye å si for entreprenørenes oppdragstilfang og størrelse på premie.

Innsamling og registrering av data i registeret kan også innrettes på ulike måter. Vi legger i analysen til grunn at forsikringsselskapene samler inn data fra entreprenører og/eller kontrollører og rapporterer disse videre. Vi forutsetter videre at forsikringsselskapene rapporterer videre til Finans Norge. Finans Norge er finansnæringens hovedorganisasjon og videreutvikler og drifter fellesløsninger for forsikringsnæringen i Norge gjennom Finans Norge Forsikringsdrift. Vi anser at det kan være naturlig at Finans Norge har en koordinerende rolle, som bransjeorganisasjon for forsikringsselskapene og som har erfaring med å samle inn data fra forsikringsselskapene, men at det er viktig med samarbeid mot offentlige aktører. Det er naturlig å tenke at et byggskaderegister kan formidles gjennom en offentlig portal som alle forsikringsselskaper, boligkjøpere og andre kan få innsyn i. Eksempelvis kan man se for seg at Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) ivaretar en slik ordning.

Det er mulig å se for seg et byggskaderegister fristilt fra en byggskadeforsikring. I modellene legger vi imidlertid ikke opp til å vurdere byggskaderegisteret separat, men definerer modeller for forsikring med og uten byggskaderegister.

6.6 Konkretisering av modeller

Basert på dimensjonene og forholdene beskrevet i delkapitlene over har vi skissert fire hovedmodeller i tillegg til nullalternativet samt to kombinasjonskonsepter, vist i Tabell 6.1.

Tabell 6.1 Konkretisering av modeller vi tar med oss videre i utredningen

	Null- alter- nativet	1 - Den danske modellen	2 - Modell med lite regulatori- sk styring	3 - Modell med sterk regulatori- sk styring	4 – Reklama- sjonsrett på 10 år	5 - Komb. modell 1 (modifi- sert utgave av modell 2)	6 - Komb. modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Antall obligatoriske kontroller i forsikrings- ordning	Ikke relevant	To kontroller	Ingen	Tre kontroller	Ikke relevant	Ingen	Én kontroll
Lengden på forsikrings- ordning	Ikke relevant	10 år	5 år	10 år	Ikke relevant	5 år	10 år
Lengde på reklamasjon srett	5 år	10 år	5 år	10 år	10 år	5 år	10 år
Garanti- ordning	✓	Ingen	Ingen	✓	✓	✓	Ingen
Byggska- de- register	Ingen	✓	Ingen	✓	Ikke relevant	✓	✓

Kilde: Menon Economics

Nullalternativet representerer dagens situasjon og videre utvikling uten at det iverksettes ytterligere tiltak. Nullalternativet er referansebanen som de øvrige tiltakene sammenliknes opp mot. I dette alternativet er garantiordningen og reklamasjonsretten som i dag og det er ikke krav til forsikringsordning eller byggskaderegister.

Modell 1 representerer den danske ordningen, som beskrevet i kapittel 5 og i vedlegg, justert til en norsk kontekst. Vi har her lagt til grunn at det innføres en obligatorisk forsikringsordning med en varighet på ti år og med to regulerte kontroller. Ved den danske modellen er det satt krav til kontroller ved ett og fem år. Ettersom det ikke er noen garantiordning i den danske modellen, har vi lagt til grunn at dagens garantiordning opphører. Samtidig er reklamasjonsretten satt til ti år, og ikke fem som er tilfelle i dag. Som for den danske modellen, legger vi til grunn et byggskaderegister.

Modell 2 er en modell med liten grad av regulatorisk styring. Her har vi lagt til grunn at det som utgangspunkt er begrenset grad av offentlig regulering og at markedet selv definerer hvordan forsikringsordningen innrettes. Vi har derfor forutsatt at det ikke er krav til kontroller, og at markedet selv definerer hvordan kontroller gjennomføres. Lengden på forsikringsordningen er satt til fem år, som er kortere enn for modell 1 og 3. Reklamasjonsretten er forutsatt lik som i dag, men garantiordningen er forutsatt opphørt. I modellen er det ingen krav til byggskaderegister, og markedet definerer selv om og hvordan et slikt register skal etableres.

Modell 3 har større grad av statlig styring. I denne modellen legges det opp til tre obligatoriske kontroller og et byggskaderegister. Kontrollene gjennomføres ved år 0 (i byggeprosessen), 2 og 5. Lengden på forsikrings-

ordningen er satt til ti år. For øvrig er garantiordningen holdt likt som i dag med en varighet på fem år, men reklamasjonsretten er satt til ti år.

Modell 4 innebærer at reklamasjonsretten settes til ti år, fra dagens fem. Øvrige aspekter, deriblant garantiordningen, vurderes ikke / holdes uendret.

Kombinasjonsmodell 1 tar utgangspunkt i modell 2. Til forskjell fra den modellen med liten grad av regulatorisk styring er det imidlertid for kombinasjonsmodell 1 forutsatt at dagens garantiordning videreføres og at den omfatter etablering og drift av et byggskaderegister.

Kombinasjonsmodell 2 tar utgangspunkt i modell 3. I denne modellen er imidlertid krav til antall kontroller kun én, sammenliknet med tre i modell 3. Kontrollen gjennomføres i år 0 (i byggeprosessen). I tillegg er garantiordningen avviklet.

7 Vurdering av i hvilken grad forsikringsmarkedet vil være velfungerende i de ulike modellene

I et velfungerende marked for byggskadeforsikring vil det være flere tilbydere av forsikring og markedsmakten mellom dem vil være noenlunde jevnt fordelt. Vår kontakt med forsikrings-selskapene avdekket at selskapene i hovedsak er skeptiske til å etablere et byggskadeforsikrings-produkt, særlig en ordning der de får et stort kontrollansvar. De ga uttrykk for at dersom ordningen skal etableres så bør det blant annet være obligatorisk å tegne forsikring, og det må bygges opp gode datakilder som gir oversikt over risikoen selskapene påtar seg.

For å vurdere et mulig forsikringsmarked for byggskadeforsikring har vi intervjuet fem forskjellige forsikrings-selskaper og én forsikringsmegler. Det ble utarbeidet en intervjuguide, som ble fulgt opp med en spørreunde i etterkant av intervjuene, se vedlegg 5. Intervjuguiden var laget for å utforske forsikringsselskapenes reaksjoner på forskjellige varianter av utformingen av en byggskadeforsikring, med tilhørende register.

7.1 Generelle tilbakemeldinger fra forsikringsbransjen

Selskapene ga uttrykk for en del generelle forutsetninger som bør være til stede for at et forsikringsmarked skal være velfungerende. Helt overordnet mente de at en forsikringsordning må dekke et behov i samfunnet. I dette tilfellet er det et ønske om å øke byggkvaliteten i bransjen.

Forsikringsselskapene mente at en byggskadeforsikringsordning må være obligatorisk, ellers vil bare de beste entreprenørene forsikre seg, og en vil ikke oppnå verken økt byggkvalitet eller endringer i seriøsiteten i bransjen. Videre vil en obligatorisk ordning lettere sikre at markedet, det vil si antall boliger som skal forsikres, blir stort nok til at de ville være interessert i å tilby produktet. Forsikring vil si å spre risiko for tap. Forutsetningen for at en risiko skal anses å være forsikringsbar er at et stort antall personer kan være utsatt for samme risiko, og at bare et mindretall av dem rammes av skader som følge av denne risikoen på samme tid eller i en viss tidsperiode.

I Sverige er byggskadeforsikring nå frivillig, og markedet fungerer etter hva vi forstår til en viss grad. Dette skyldes at ordningen tidligere var obligatorisk slik at svenske forbrukere er vant til å ha denne forsikringen. I Danmark var det ikke marked for en frivillig byggskadeforsikring før den ble vedtatt som obligatorisk. Det kan være et argument for en obligatorisk byggskadeforsikring i Norge at det i dag er frivillig for forsikringsbransjen å tilby et slikt produkt, men ingen forsikringsselskaper gjør det, heller ikke utenlandske forsikringsselskap som tilbyr produktet i Sverige og/eller Danmark. Om det at det ikke tilbys byggskadeforsikring i Norge i dag skyldes asymmetri i informasjon, manglende etterspørsel, manglende kunnskap om hva en slik forsikring vil kunne være, eller andre årsaker, er ikke kartlagt, men noen momenter har kommet opp i samtaler med forsikringsselskapene, og er gjengitt her. Forsikringsselskapene mente videre at det ville være en fordel, om ikke en forutsetning, for å starte byggingen, at premien var betalt, ikke bare at det var gitt et tilbud om forsikring. Ellers vil det kunne være risiko for at premien ikke blir betalt, og at det dermed er satt i gang et byggeprosjekt som ikke burde vært satt i gang. I Danmark er dette løst ved at det faktisk kan gis unntak for slike byggeprosjekt når det gjelder forsikringsplikt.

Siden det kan skje endringer i det ferdige bygget sammenlignet med det planlagte i byggeprosessen, bør premien avstemmes når bygget er ferdig, slik at det er klart at forsikringen dekker det ferdige bygget. Egenandelen knyttet til huseier var de mindre opptatt av.

For å kunne prise forsikringene mest mulig korrekt forutsetter selskapene at det må bygges opp gode datakilder som gir oversikt over risikoen selskapene påtar seg, slik at de kan fastsette riktig premie. Om slike data ikke foreligger med en gang, må det bygges opp over tid. Det ble også nevnt at en kan risikere at det vil bli et dårligere tilbud og lav aktivitet i byggmarkedet de første årene etter innføring av en eventuell byggskadeforsikring dersom det i oppstarten blir mange entreprenører som ikke får forsikring, eller bare veldig dyr forsikring. Problemet med at ikke alle entreprenører får (rimelig nok) forsikring var særlig stort i Sverige, hvor de største byggeaktørene eide det forsikringsselskapet som hadde flest forsikringer. I Danmark har det ikke vært tilsvarende problem med eierskap av forsikringsselskap. Videre har Danmark som nevnt til en viss grad tillatt bygging uten forsikring.

Forsikringsselskapene mente også at det er en fordel om forsikringsselskapene kan konkurrere på drift og kostnader heller enn hva forsikringen skal dekke (forsikringsvilkår). I Sverige var det for stor frihet i å fastsette forsikringsvilkår til at ordningen fungerte etter hensikten. I Danmark er det helt klart definert i forskrift hva forsikringen skal dekke, så der har en ikke samme problemet som i Sverige.

Forsikringsselskapene har krav fra sine eiere om fortjeneste i sine produkter. Premien må kunne fastsettes slik at det er mulig for forsikringsselskapene å få en tilstrekkelig fortjeneste. Hva som er å betrakte som en tilstrekkelig fortjeneste vil variere fra forsikringsselskap til forsikringsselskap, men premien må kunne fastsettes slik at det er mulig for forsikringsselskapene å få en tilstrekkelig fortjeneste. Det betyr at forsikringsselskapene må ha frihet i premiefastsettelsen, og at de f.eks. må kunne endre premien fra år til år, og ikke være for mye styrt av eventuelle lover og regler. Denne friheten gjelder generelt etter forsikringsvirksomhetsloven.

Forsikringsselskapene var videre opptatt av å unngå at det etableres en forsikringsløsning der myndighetenes og/eller forbrukernes forventninger til hva forsikringen skal dekke avviker fra det som kan oppfylles via forsikring. Flere selskaper viste til erfaringene med eierskifteforsikring, der det har vært en rekke saker der forbruker har hatt høyere forventning til hva forsikringen dekker enn den reelt sett gjør. Forsikringsselskapene ønsker ikke et forsikringsprodukt som det blir mye negativ omtale og tvister av, siden det vil gå ut over forsikringsnæringens omdømme.

Forsikringsselskapene var i hovedsak skeptiske til en byggskadeforsikringsordning, særlig en ordning der de vil få et stort kontrollansvar. Enkelte av selskapene ga uttrykk for at de uansett utforming av ordningen ikke ville ønske å gå inn et slikt marked, først og fremst fordi markedet ikke vil være innenfor deres strategiske satsingsområde. Ellers sprikte tilbakemeldingene fra selskapene ganske mye, sannsynligvis basert mye på deres forretningsstrategier.

Forsikringsselskapene ønsket videre å ha størst mulig påvirkningsmulighet på utformingen av forsikringsproduktet, og dermed også størst mulig avtalefrihet. I den forbindelse kom det frem at de ønsket kortest mulig avtaleperiode. Enkelte selskap tok til orde for at forsikringen kanskje kunne lages med en årlig premiebetaling fra huseier i de aktuelle årene etter oppføring av et bygg, i stedet for å måtte ta inn en premie opptil ti år før en utbetaling skal kunne skje. På den måten vil det være lettere å få kostnadskontroll på forsikringsordningen for forsikringsselskapene. Tilsvarende løsning har for øvrig vært ønsket av forsikringsselskapene i Danmark, men den er så langt ikke innført der.

Som bakgrunnen for at forsikringsselskapene ønsker så kort forsikringstid som mulig, ble det fremført at det er vanskelig å forutse hvordan kostnader knyttet til både kontroll og erstatning vil utvikle seg fremover i tid og ta en korrekt premie for dette inntil ti år før forsikringen utløper.

Forsikringsselskapene var generelt ikke så veldig opptatt av det er de som må være ansvarlig for eventuelle kontroller. Dersom de likevel skal ha et slikt ansvar, var de opptatt av at det må være klare retningslinjer for *hva* som skal kontrolleres og *hvor ofte*.

Det vil også være nytt for forsikringsselskapene å jobbe proaktivt med å identifisere skader, noe som er tilfellet dersom det innføres kontrollkrav knyttet til byggskadeforsikring. Vi har ikke registrert at dette var et problem hverken i Sverige eller Danmark.

Forsikringsselskapene hadde generelt en bekymring knyttet til at kontrollkostnadene fort kan bli høye, og at muligheten for å prise andre deler av forsikringen riktig dermed kan bli dårligere.

Videre ga de klart uttrykk for at det er viktig at det defineres så klart som mulig *hva* som skal dekkes av forsikringen (hvilken type feil/mangler/skader). Det ble ikke diskutert i detalj hva forsikringen skal dekke eller et eventuelt øvre tak på erstatninger fra forsikringen. Som nevnt er det klart definert i Danmark hva forsikringen skal dekke. Vi mener at det må være en fordel med så klar definisjon av hva som skal dekkes som mulig, ikke minst for å unngå å skape falske forventninger i markedet.

De fleste forsikringsselskapene mente også at et register med god historisk database over entreprenører og underleverandører og deres skadehistorikk ville være en forutsetning for en byggskadeforsikring. Samtidig ble det påpekt at et felles register vil kunne påvirke konkurransen i markedet, ved at små og nye forsikringsselskap ville få tilgang på erfaringsdata fra store og etablerte forsikringsselskap. I Sverige hadde de ikke noe felles register. Dette kan ha gitt det selskapet som var eid av entreprenører større markedsrett enn om de hadde hatt et felles register. I Danmark har de et felles register. Et felles register kan gjøre det lettere for et forsikringsselskap å starte opp tilbud av byggskadeforsikring.

Hvor interessant en byggskadeforsikring vil være for forsikringsselskapene, vil ellers være svært påvirket av om det blir regressmulighet eller ikke. Regressmuligheten henger igjen sammen med reklamasjonsretten. Enkelte forsikringsselskap mente at regressmulighet ville være avgjørende for om de kunne tenke seg å tilby produktet, mens andre mente at dette ikke hadde noen betydning. Enkelte forsikringsselskap var skeptiske til å kjøre regress mot egen kunde, mens andre ikke så på dette som noe problem. Vi har forstått det slik at regressadgangen er vesentlig for de som tilbyr forsikring både i Sverige og i Danmark.

På møtene med forsikringsselskapene ble det også diskutert hva slags forsikring en byggskadeforsikringsordning vil være. Typisk for skadeforsikring er at forsikringstilfellet oppstår som følge av en plutselig og uforutsett hendelse. Med en byggskadeforsikring vil forsikringstilfellene oppstå som følge av feil eller mangel under bygging, altså hendelser som ikke nødvendigvis er plutselige og uforutsette.

Dersom byggskadeforsikringen innrettes som i Danmark, der forsikringen kjøpes av entreprenøren som bygger boligen, men det er boligeier som har rett til å få rettet feilen eller få en erstatning, vil forsikringsordningen sikre boligkjøperen for alle forhold som dekkes av forsikringen selv om entreprenøren opphører eller går konkurs før reklamasjons- og/eller forsikringstiden utløper. Boligkjøper vil imidlertid ikke få dekket feil eller mangler som ikke omfattes av forsikringsvilkårene av forsikringsselskapet.

Dersom en byggskadeforsikring blir utformet slik at forsikringsselskapet kan kjøre regress mot den som har oppført boligen, vil forsikringsselskapene i stor grad kunne fungere som en formidler av utbedringer av byggskader. I så fall vil selskapene først og fremst utbetale for utbedring eller utbetale erstatninger i tilfeller der entreprenør har gått konkurs. Forsikringen vil da fremstå mer som en kredittforsikring. Flere av selskapene uttrykte at de ikke var veldig interessert i å gå inn i markedet for kredittforsikring.

Forsikringsselskapene tok også opp en del utfordringer knyttet til både oppstart av forsikringsproduktet og til produktet som sådan. De hadde imidlertid litt ulikt syn på hvilke utfordringer det kan dreie seg om.

For mindre forsikringsselskap vil manglende data og erfaring knyttet til entreprenører som ønsker forsikring kunne være et oppstartsproblem. Noen av forsikringsselskapene ga også uttrykk for at det kan bli utfordrende å beregne korrekt risiko for nye aktører i byggebransjen, det vil si aktører forsikringsnæringen ikke har erfaringshistorikk for. Andre forsikringsselskap mente at det ikke er en ukjent problemstilling å skulle gi forsikring til nye aktører innenfor allerede eksisterende forsikringsprodukter, også til nye aktører innenfor byggebransjen. For eksempel selger forsikringsselskapene i dag både prosjektforsikring og ansvarsforsikring til nyetablerte entreprenører. Entreprenørenes solvens, kunnskap om ansatte hos entreprenøren og/eller underleverandører kan ha betydning. Det er naturlig å anta at selskapene vil benytte samme teknikker i prissettingen av en byggskadeforsikring for nye aktører i byggebransjen som de benytter for allerede eksisterende aktører.

Trolig vil nyetablerte aktører i byggebransjen måtte regne med å få høyere forsikringspremier enn etablerte aktører forsikringsselskapene har lang og god historikk for. Flere forsikringsselskaper mente også at det vil kunne oppstå situasjoner der ingen selskaper vil tilby byggskadeforsikring til en entreprenør, eventuelt at forsikringspremien blir så høy at den påvirker byggemarkedet negativt. For eksempel kan nyetablerte selskaper i byggebransjen få veldig mye høyere premier enn etablerte virksomheter som forsikringsselskapene har lang og god historikk på.

Forsikringsselskapene hadde generelt en bekymring ved om forsikring ville gi det ønskede resultatet, nemlig bedre byggkvalitet, dersom en forsikringsordning ikke forhindrer useriøse aktører i å få byggeoppdrag.

7.2 Attraktiviteten ved å etablere seg i markedet

Basert på dialog med potensielle aktører som kan etablere seg i et marked for byggskadeforsikring har vi i Tabell 7.1 rangert attraktiviteten ved å etablere seg, slik vi opplever det, i forsikringsmodellene. Formålet med rangeringen er å peke på de modellene som forventes å legge mest til rette for et velfungerende forsikringsmarked for byggskader. Med velfungerende marked mener vi i denne sammenheng et marked med nok tilbydere av forsikringen og at markedsmakten er noenlunde jevnt fordelt mellom tilbyderne. At modellen legger til rette for et velfungerende marked er ikke det samme som at det blir et velfungerende marked. Slik vi ser det er det en usikkerhet ved om markedet blir velfungerende i alle modeller, men sannsynligheten for at man lykkes er vurdert til å være høyest for de modellene med flest haker.

Vår vurdering er at modellen med lite regulatorisk styring (modell 2) og kombinasjonsmodell 1 (modell 5) gjør det mest attraktivt å etablere seg som tilbyder i et marked for byggskadeforsikring. Årsaken til det er at levetiden for forsikringen i disse modellene er satt til fem år, som reduserer halen med risiko og dermed gjør modellene mer forutsigbare enn de øvrige modellene. Et tilleggsmoment er at disse to modellene ikke inkluderer obligatoriske kontroller, som anses som en usikker kostnadskomponent og en risiko.

Den danske modellen (modell 1) og kombinasjonsmodell 2 (modell 6) er vurdert til å være mindre attraktive enn modell 2 og 5. Årsaken til det er at den danske modellen omfatter to obligatoriske kontroller, mens modell 6 omfatter én obligatorisk kontroll og ti års forsikringsperiode.

Blant de fem forsikringsmodellene som vurderes kommer modell med sterk regulatorisk styring dårligst ut. I denne modellen må det gjennomføres tre kontroller og forsikringsperioden er på ti år.

Tabell 7.1 Vurdering av attraktiviteten av å etablere seg i markedet for byggskadeforsikring til ulike modeller*

	Null- alter- nativet	1 - Den danske modellen	2 - Modell med lite regulatori sk styring	3 - Modell med sterk regulatori sk styring	4 – Reklama- sjonsrett på 10 år	5 - Komb. modell 1 (modifi- sert utgave av modell 2)	6 - Komb. modell 2 (modifi- sert utgave av modell 3)
Attraktiviteten i markedet	Ikke relevant	✓✓	✓✓✓	✓	Ikke relevant	✓✓✓	✓✓

*Antall ✓-er angir vår vurdering av om modellene anses å være attraktive relativt til øvrige forsikringsmodeller. Kilde: Actecan og Menon Economics

8 Vurderinger av samfunnsøkonomiske virkninger

Den samfunnsøkonomiske analysen gjennomføres i tråd med anbefalinger fra Finansdepartementets rundskriv R-109/14. Analysen skal kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltaket, sammenliknet med nullalternativet.

Offentlige ressurser er knappe. Det er konkurranse om de tilgjengelige midlene til ulike gode formål. Det er derfor viktig at prioriteringene mellom de ulike formålene, enten de foretas på administrativt eller politisk plan, er velbegrunnede og gjennomtenkte. For å kunne foreta en fornuftig prioritering må konsekvensene av alternative tiltak være undersøkt og godt dokumentert.

Hovedformålet med en samfunnsøkonomisk analyse er å kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før beslutning fattes. Slike konsekvenser omfatter for eksempel kostnader som belastes offentlige budsjetter og frigjort tidsbruk.

I en samfunnsøkonomisk analyse benytter man vanligvis nåverdimetoden for de prissatte virkningene til å beregne lønnsomheten av tiltak som blir vurdert. Det vil si at man beregner nåverdien (dagens verdi) av framtidige nytte- og kostnadsstrømmer som utløses av et tiltak. Nåverdien beregnes med utgangspunkt i antatt levetid og kalkulasjonsrente.

8.1 Beregningsforutsetninger

Beregningsforutsetningene i denne analysen bygger på anbefalingene fra Finansdepartementet (2014a). Tabell 8.1 gir en oversikt over beregningsforutsetningene lagt til grunn for analysen.

Tabell 8.1 Beregningsforutsetningene i analysen

Parameter	Forutsetning
Kalkulasjonsrente	4 prosent per år
Sammenstillingsår for nåverdiberegningene*	2025
Kroneverdi	2020
Omstillingsperiode**	2022-2024
Analyseperiode	75 år

*Året nåverdien beregnes til. **Perioden omstillingskostnader påløper. Kilde: Menon Economics

Ifølge Finansdepartementet (2014b) skal verdien av tid prisjusteres med forventet vekst i BNP per innbygger i siste tilgjengelige Perspektivmelding fra Finansdepartementet. I den nyeste Perspektivmeldingen fra 2017 anslås det at forventet vekst i BNP per innbygger er 0,8 prosent per år (Finansdepartementet, 2017). Årsaken til at reallønnen i samfunnet forventes å øke er at arbeidskraften forventes å få økt produktivitet.

Som vi kommer tilbake til i kapittel 9 og 10 regner vi på tidskostnader knyttet til drift av forsikringsordninger og kontroll av bygg, samt tidsgevinster ved å legge ned garantiordningen i bustadoppføringslova. Økt reallønn til ansatte i forsikringsselskaper, kontrollører og de som forvalter garantiordningene utløser isolert sett høyere kostnader og høyere nyttevirksomheter. Det faktum at reallønnsveksten skyldes økt produktivitet innebærer samtidig at de som gjør jobben gjør jobben mer effektivt. Siden det er grunn til å tro at produktivitetsveksten utligner reallønnsveksten har vi valgt å ikke korrigere for økt reallønnsvekst i utredningen. Det gir slik sett mer mening å korrigere for reallønnsvekst når vi snakker om tidsbesparelser i form av redusert reisetid mv.

8.2 Valg av målenhet på de prissatte virkningene

I samfunnsøkonomiske analyser er det som nevnt normalt å beregne en nåverdi av alle prissatte virkninger av tiltaket i hele dets levetid. Nåverdien av prissatte virkninger kan være en større beslutningstaker og øvrige lesere kan ha vanskeligheter med å forholde seg til. Det gir slik sett mer mening å beregne den årlige verdien (annuiteten) av de prissatte nytte- og kostnadsvirkningene. Det vil si hva de prissatte kostnads- og nytte-virkningene utgjør per år i hele modellens levetid.

En samfunnsøkonomisk analyse skal ifølge Finansdepartementet (2014b) så langt som mulig fange opp alle relevante virkninger av tiltaket i hele dets levetid. Levetiden som benyttes i analysen av offentlige tiltak må reflektere perioden hvor tiltaket som analyseres faktisk vil være i bruk eller yte en samfunnstjeneste. Levetiden må derfor drøftes for det enkelte tiltak. I valg av levetid for denne utredningen er det flere forhold som må sees opp mot hverandre. For det første kan det argumenteres for at modellene som vurderes har innvirkning på boligkvaliteten i byggenes totale levetid. Finansdepartementet anbefaler at det legges til grunn en levetid på 40 år for bygg.¹⁰ Samtidig vet vi at mange boligbygg gir bruksverdier langt utover 40 år. Motargumentet for å legge til grunn en lang levetid er at er at usikkerheten rundt hvordan vi vil sikre byggkvalitet i fremtiden er stor, spesielt som følge av teknologisk utvikling og digitalisering. Man kan eksempelvis se for seg at fysiske kontroller på sikt erstattes av digitale kontroller, slik at det gir lite mening å regne på kontrollkostnader lang frem i tid.

Basert på denne diskusjonen har vi til tross for usikkerheten valgt å beregne årlige verdier (annuiteter) for den lengste analyseperioden som gir mening. Som påpekt av Vennemo (2012) veier effekter etter 75 år bare fem prosent av sin nominelle størrelse. Vi har derfor valgt å legge til grunn en analyseperiode på 75 år i beregningene. De årlige verdiene uttrykker slik sett den årlige verdien over en 75 års periode. Den viktigste kritikken til en slik tilnærming er at de faste omstillingskostnadene som påløper i perioden 2022-2024 gis en liten vekt, siden kun 1/75 del av disse inngår i årskostnaden. Vi har derfor valgt å vurdere konsekvensen av å redusere analyseperioden til 40 år.

¹⁰ Kilden er tidligere samtaler med representanter fra Finansdepartementet.

9 Samfunnsøkonomiske kostnadsvirkninger

Vi har funnet grunnlag for å prissette alle identifiserte kostnadsvirkninger. Det er stor variasjon i de samfunnsøkonomiske kostnadene mellom de seks modellene. Den dyreste modellen utløser en årlig samfunnsøkonomisk kostnad sammenlignet med nullalternativet på cirka 386,5 millioner kroner, mens den rimeligste modellen utløser kostnader på 0,1 millioner kroner. De viktigste samfunnsøkonomiske kostnadene av tiltaket er økt ressursbruk i forsikringsselskap og kostnader ved obligatorisk kontroll. Dette gjør at modellene med byggskadeforsikring, ti års forsikringsperiode og kontroller har høyest kostnader.

9.1 Ressursbruk forsikringsselskap

Etablering av en byggskadeforsikring utløser samfunnsøkonomiske kostnader ved at det påløper ressursbruk hos forsikringsselskapene. Ressursbruken knytter seg både til å etablere seg i det nye markedet og til å drifte ordningene.

Vi har vurdert at kostnaden for et forsikringsselskap ved å etablere seg i et byggskadeforsikringsmarked kan forventes å ligge et sted mellom 30 og 100 millioner kroner. Størrelsen på etableringskostnaden vil naturligvis avhenge av selskapets erfaring med å være tilbyder av forsikringer i tilgrensende markeder eller tilsvarende markeder i andre land (eksempelvis Sverige og Danmark). Det er vanskelig for oss å konkretisere hva forsikringsselskapenes samlede etableringskostnad blir. Basert på dialogen med forsikringsselskaper og egne vurderinger virker det rimelig å legge til grunn en samlet etableringskostnad på 150 millioner kroner. Kostnaden kan representere at to selskaper etablerer seg til en kostnad på 75 millioner kroner hver, at tre selskaper etablerer seg til en kostnad lik 50 millioner kroner hver eller at fire selskaper etablerer seg til en kostnad lik 37,5 millioner kroner hver. I hvilken grad forsikringsselskapene er utenlandske har vi ikke tatt stilling til. Kostnadene vil gjelde i alle modeller utenom nullalternativet og modell 4 (utvidet reklamasjonsrett fra fem til ti år). Vi har valgt å la kostnadene påløpe med lik andel i 2022, 2023 og 2024, og kostnadene er således oppdiskontert til 2025 med 4 prosent diskonteringsrente. Den samlede etableringskostnaden utgjør dermed 162,3 millioner kroner.

For å komme frem til forsikringsselskapenes driftskostnader har vi valgt en 'top down'-tilnærming. Vi har startet med å argumentere for et fornuftig nivå på forsikringspremiene som går til forsikringsselskapene basert på erfaringer fra Danmark og Sverige og deretter vurdert hvor stor andel av disse inntektene som går til drift basert på regnskapsanalyser av forsikringsselskapene. I denne vurderingen ser vi helt bort fra kostnader ved obligatoriske kontroller, som naturligvis må bakes inn i forsikringspremien som betales inn fra entreprenør/sluttbruker. Kontrollkostnaden er nærmere omtalt i delkapittel 9.2 og den samlede forsikringspremien som betales inn fra entreprenør/sluttbruker er kvantifisert i kapittel 12.

Vi har valgt å differensiere forsikringspremien til forsikringsselskapene etter lengden på forsikringsordningene med bakgrunn i at det i gjennomsnitt er forventet mer ressursbruk per forsikringsforhold (herav risiko for forsikringsselskapene) for en ordning som varer i ti år enn det er for ordninger som varer i fem år. I vår hovedberegning er det lagt til grunn at forsikringspremien som ender opp hos forsikringsselskapene utgjør 0,5 prosent av boligens produksjonsverdi i modeller med forsikringslengde på fem år etter ferdigstillelse. For modeller med ti års varighet har vi lagt til grunn 0,75 prosent av produksjonsverdien. Som nevnt inkluderer ikke disse premieanslagene kontrollkostnader. Man kan også se for seg at kontrollomfanget har innvirkning på driftskostnadene og premienivået ved at man finner flere feil og mangler som utløser merarbeid. Virkningen motsvares av at økt kontroll gir økte incitamentet til å bygge med bedre kvalitet, som reduserer dette mer-

arbeidet. På denne bakgrunn lar vi ikke forsikringspremien som går til forsikringsselskapet variere med kontrollomfanget.

Årsaken til at det er avtakende sammenheng mellom forsikringspremie og lengden på forsikringsforholdet er både at vi forventer at det er faste driftskostnader ved ethvert forsikringsforhold som inngås (som påløper ved etablering av forsikring) og at byggfeilvolumet som oppdages forventes å være større ved de fem første årene enn ved de fem siste (ved ti års forsikring).

Basert på dialogen med relevante forsikringsselskaper synes det relevant å sette andelen av forsikringspremien som går til drift av forsikringen til 20 prosent. Ved å gjøre dette ender vi med at driftskostnaden utgjør 0,10 prosent av boligens produksjonsverdi for en byggskadeforsikring med en lengde på fem år, og 0,15 prosent av boligens produksjonsverdi for en byggskadeforsikring med en lengde på ti år. Forutsetningene er sammenstilt i Tabell 9.1. Forutsetningene er naturligvis forbundet med usikkerhet. Vi har derfor valgt å gjennomføre følsomhetsanalyser av 20 prosent lavere og høyere driftskostnader, se delkapittel 11.4.

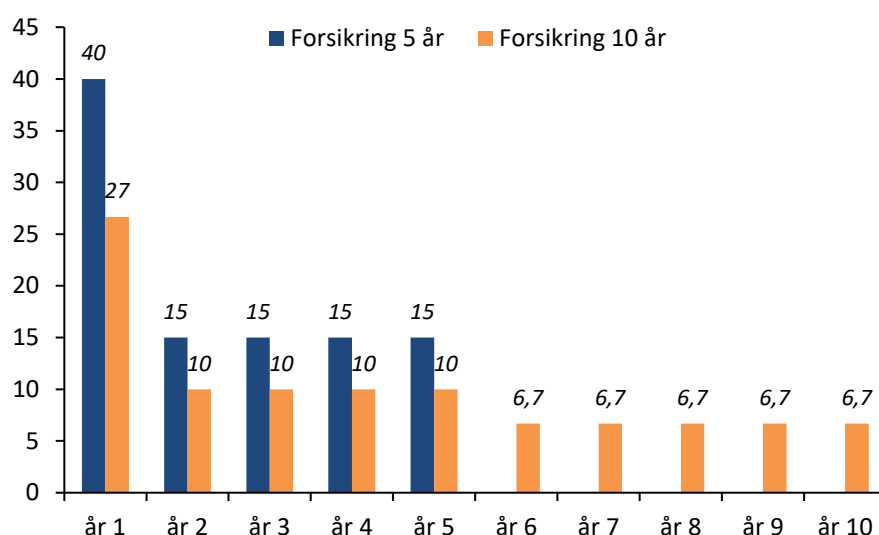
Tabell 9.1 Forutsetninger for beregning av forsikringsselskaperens kostnader av å drifte forsikringsordninger

	5 års forsikring	10 års forsikring
Forsikringspremie	0,5 prosent av produksjonsverdi	0,75 prosent av produksjonsverdi
Andelen av premie som går til drift	20 prosent av forsikringspremie	20 prosent av forsikringspremie
Driftskostnad	0,10 prosent av produksjonsverdi	0,15 prosent av produksjonsverdi

Kilde: Menon Economics og Actecan, basert på erfaringer fra Danmark, Sverige og samtaler med aktører i forsikringsbransjen

For å beregne en nåverdi for driftskostnadene må vi anta noe om når driftskostnadene påløper. Forutsetningene for når driftskostnadene påløper i de to modellene er vist i Figur 9.1.

Figur 9.1 Forutsetninger for når driftskostnadene påløper for de to typene av forsikringsordninger, målt i prosent av samlet driftskostnad



Kilde: Actecan og Menon Economics

Basert på disse forutsetningene og prognoser for boligbygg sin samlede produksjonsverdi (se delkapittel 3.2) kan vi beregne forsikringsselskaperens driftskostnad. Nåverdien av driftskostnadene er beregnet til over 3,4 milliarder

kroner for modellene med en forsikringsordning som varer i ti år (modell 1, 3 og 6) og 2,5 milliarder kroner for modellene med en forsikringsordning som varer i fem år (modell 2 og 5), se Tabell 9.2. Sett i sammenheng med etableringskostnadene utgjør kostnadene til forsikringsselskaper nesten 1,2 milliarder kroner for modellene med en forsikringsordning på ti år og nesten 0,9 milliarder for modellene med en forsikringsordning på fem år. Alle tall representerer merkostnader sammenlignet med nullalternativet.

Tabell 9.2 Samfunnsøkonomiske kostnader av økt ressursbruk hos forsikringsselskap sammenlignet med nullalternativet, nåverdi (sammenstilt i 2025) og årlig verdi målt i millioner 2020-kroner

	1 - Den danske modellen	2 - Modell med lite regulatorisk styring	3 - Modell med sterk regulatorisk styring	4 - Rekl.-rett på 10 år	5 - Komb. modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 - Komb. modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Etableringskostnader	-162,3	-162,3	-162,3	0,0	-162,3	-162,3
Driftskostnader	-3 265,2	-2 337,7	-3 265,2	0,0	-2 337,7	-3 265,2
Samlet nåverdi	-3 427,6	-2 500,0	-3 427,6	0,0	-2 500,0	-3 427,6
Årlig kostnad	-144,7	-105,6	-144,7	0,0	-105,6	-144,7

Kilde: Menon Economics og Actecan

9.2 Kostnader ved kontroll

I modell 1, 3 og 6 legges det opp til obligatoriske kontroller av bygg. For å si noe om de samfunnsøkonomiske kostnadene ved kontroller bør vi ta stilling til hva som skal kontrolleres, om kontrollen skal være fysisk eller digital, hvem som skal kontrollere, i hvilket omfang det skal kontrolleres og tidspunktet for når kontrollene skal finne sted. Det kan også være at forsikringsselskapene som etablerer seg i markedet på sikt velger å gjennomføre ekstra kontroller på eget initiativ i modell 2 og 5. Disse kontrollene vil i så fall være markedsstyrt i den forstand at kostnadsreduksjonene ved å finne feil tidlig i form av reduserte regresskostnader og følgeskader forventes å være høyere enn kontrollkostnadene. Vi har derfor valgt å forsøke å kostnadsfeste disse eventuelle kontrollene.

Når det gjelder det første spørsmålet mener vi at kontrollene bør fokusere på å avdekke feil og mangler knyttet til forhold som utgjør en risiko for liv og helse, samt forhold som kan være årsak til vesentlige skader. I lys av statistikken og vurderingene presentert i delkapittel 3.3 er det gode argumenter for å fokusere kontrollene mot vanngjennomtrengning gjennom mur, vegger, tak og i forbindelse med baderom. I dialog med DiBK har det blitt påpekt at det også er et kjent problem at prosjektering/arkitekttegninger ikke har løsninger for alle utfordringene byggherre/entreprenør vil møte i en byggeprosess, noe som kan bidra til at løsningene som velges ikke passer sammen. Hva som bør ligge i kontrollene bør avklares nærmere med eksperter. Samtidig er det verdt å nevne at kontrollene kan endre fokus etter hva som på det gjeldende tidspunkt anses som de største problemene/-risikoene. Med bedre og økt omfang på data kan man i større grad effektivisere og prioritere hva som skal kontrolleres basert på risiko-/datadrevne kontroller. Det kan eksempelvis også gjelde produktokumentasjon på materialer eller produkter som benyttes ved hyppigere forekommende byggfeil.

For å avklare om kontrollene skal være fysiske eller digitale har vi vært i dialog med DiBK. De er i prosess med å utrede hvordan man kan lage en digital tilstandsrapport, og mulighetsrommet som ligger i å utnytte informasjon fra tilstandsrapporter til andre formål. Videre hvordan man kan sikre en så effektiv datainnsamling som mulig på tvers av mange aktører. Tilstandsrapporter utarbeides av takstmenn i forbindelse med salg av bolig, og digitale

løsninger for kontrollene som gjøres ifm. disse kontrollene kan gi synergier ved etablering av et eventuelt byggskaderegister. DiBK har også gjennomført en mulighetsstudie hvor de blant annet har gjennomgått regelverket og sett hva som egner seg for digitalisering og automatisk kontroll. Det er gjennomført to piloter på området som viser lovende resultater, selv om digital tilrettelegging av regelverket for denne type bruk vil ta lang tid. Oppsummert kan vi si at det er et fremtidig potensial for å gjennomføre digitale kontroller. Det er imidlertid trolig lite realistisk at kontrollene kan gjøres heldigitale før 2030. På dette grunnlag har vi gjennomført en følsomhetsanalyse av at kontrollkostnadene halveres etter 2030. Selv om flere steg i en byggeprosess kan gjøres digitalt og kontrolldata kan legges inn og analyseres i digitale systemer, forventes det at kontrollene må være manuelle/fysiske i en god tid framover. Blant annet er det en risiko for at digitale tegninger og prosjekteringer ikke stemmer overens med det som faktisk er gjort, det vil si at utførelsen avviker fra det som er skissert. Videre finnes det i dag ikke tilstrekkelig fullstendige løsninger for digitale kontroller og det er behov for økt modenhet i bransjen og utvikling av infrastruktur på området.

Når det gjelder hvem som skal kontrollere er det naturlig å tenke på takstmennene som i dag gjennomfører tilstandsanalyse av boligeiendom og skadetaksering av byggverk. Det er også naturlig å tenke på Rådgivende Ingeniørers Forening sine medlemmer som i tillegg kan gjennomføre kontroller av mer komplekse boligbygg (eksempelvis høyere boligblokker og kombinasjonsbygg) eller der det er mer komplekse skader og byggfeil som krever kunnskap på høyere nivå (bachelor, master eller sivil ing.).¹¹ Med bakgrunn i at hva som skal kontrolleres ikke er konkretisert tar vi ikke stilling til hvilken yrkesgruppe som skal gjøre jobben. Slik vi ser det handler det om den faktiske kompetansen til den enkelte kontrollør. I denne diskusjonen kan man både se for seg at det reguleres kompetansekrav til de som skal gjennomføre kontroll eller legge til grunn at forsikringsmarkedet løser det selv. I diskusjonen om forsikringsmarkedet løser dette på en god måte selv avhenger deres incitamenter til å finne feil og deres kunnskap, innsikt og informasjon om hva som trengs av kontrollør for å gjennomføre gode kontroller.

I dialog med Norsk takst har vi fått vite at deres 1 272 medlemmer utgjør mellom 90 og 95 prosent av alle Norges takstmenn. Basert på forutsetningen om at de som er skolert til å gjennomføre tilstandsanalyse av boligeiendom og skadetaksering av byggverk er i stand til å gjennomføre kontrollene, kan om lag 93 prosent av Norsk takst sine medlemmer gjennomføre slike kontroller. Det er verdt å nevne at Norsk takst har uttrykt at:

- Takstmenn er lokalisert over hele landet, som bidrar til at reisetid til kontrollsted stort sett er lav
- Takstmennene er i stand til å ta på seg flere oppgaver uten at det utløser et behov for mange flere takstmenn
- Det er naturlig at kontrollør gjennomgår en kort obligatorisk opplæring av kontroll av nye boligbygg for å sikre at kontrollene som gjennomføres dekker den økte etterspørselen og at innholdet i kontrollene fokuserer på de samme tingene¹²
- Økt krav til kontroll av nye boligbygg vil sannsynligvis innebære at noen av de som ikke gjennomfører kontrollene etterutdanner seg

¹¹ Bygninger som er prosjektert i tiltaksklasse 2 og 3 etter saksforskriften til plan- og bygningsloven (dvs. alle høye bygg, og kombinasjonsbygg for eksempel med boliger, butikker, forsamlingslokaler mv.) bør kontrolleres av fagfolk som har prosjekteringskompetanse, dvs. rådgivende ingeniører eller arkitekter, dersom man skal finne mangler som har sin årsak i mangelfull prosjektering eller som har uklar årsakssammenheng ift. utførelse og materialvalg. I denne sammenheng er det verdt å nevne at flere takstmenn er kvalifisert til å gjennomføre mer komplekse kontroller ved at de er byggingeniører, sivilingeniører ol. dersom de i tillegg har nødvendig praksis fra prosjektering eller kontroll av komplekse bygg.

¹² Ifølge Norsk Takst er det viktig å utforme kontrollpunktene slik at det er mulig å bruke dem til statistikk, økonomiske beregninger og vurdering av nye tiltak/krav i byggeteknisk forskrift der det er gjentakende alvorlige byggfeil i stor skala.

- Markedsprisen for en takstmann ligger et sted mellom 1 000 og 1 500 kroner per time

Fra Rådgivende Ingeniørers Forening har vi fått informasjon om at de over 13 000 ansatte i medlemsbedriftene utgjør cirka 80 prosent av bransjen og tilnærmet samtlige har ingeniørutdanning hvorav cirka 65 prosent på mastergradsnivå. De er faglig i stand til å utføre kontroller av alle typer bygg (også andre enn boliger) uansett kompleksitetsnivå.

- Rådgivende ingeniører har kontorer i tilnærmet alle byer i landet og har dermed normalt kort reisevei
- Rådgivende ingeniører utfører i dag kontroller i samtlige større byggesaker og har verdifull erfaring fra dette, og kapasitet til å utføre langt flere kontrolloppgaver
- Rådgivende ingeniører har lite eller intet behov for opplæring i kontrollarbeid da man allerede har spesialister innenfor avansert tilstandsanalyse og skadevurdering ved de aller fleste kontorer
- Markedsprisen for en rådgivende ingeniør tilsvarer markedsprisen for takstmenn

Sett i lys av at vi ikke tar stilling til hvilken yrkesgruppe som ender opp med å gjøre jobben gjør vi ikke noe feil ved å legge til grunn forutsetningene vi har fått fra Norsk takst for medlemmer av Rådgivende Ingeniørers Forening. Fordelen med en slik tilnærming er at vi slipper å ta stilling til hvor stor andel av kontrollarbeidet som gjennomføres av takstmenn og av medlemmer av Rådgivende Ingeniørers Forening.

Når det gjelder antall kontroller og når kontrollene skjer i modell 1, 3 og 6, er forutsetningene oppsummert i Tabell 9.3. I denne sammenheng er det nyttig å påpeke at disse kontrollene bør være risikostyrte i den forstand at kontrollene fokuseres inn på å avdekke alvorlige byggfeil med relativt stort volum. Slik sett kan kontrollenes innhold løpende justeres i tråd med erfaringen man opparbeider seg. Data om byggfeil kan således bidra til mer målrettede kontroller, som vi kommer tilbake til i kapittel 10.

Tabell 9.3 Forutsetninger for kontrollomfang og -tidspunkt

	Antall kontroller per nybolig	Tidspunkt for kontroll(-er) etter ferdigstillelse*
1 – Den danske modellen	2	År 1 og 4
3 – Modell med sterk regulatorisk styring	3	År 0, 2 og 5
6 – Kombinasjonsmodell 2	1	År 0

*År 0 angir at det kontrolleres under byggeprosessen. Kilde: Menon Economics og Actecan

Basert på disse forutsetningene har vi funnet grunnlag for å prissette tre samfunnsøkonomiske kostnads-virkninger:

- **Obligatorisk kurs til kontrollør.** Kort kurs (anslått til 20 timer per deltaker) som de som har kvalifikasjoner for å gjennomføre kontroller i dag må ta.
- **Etterutdanning av personer som ikke har kompetansen i dag.** Tidsbruken som går med til å etterutdanne personer som ikke har kompetansen til å gjennomføre slike kontroller i dag. Etterutdanningen er anslått til å ta 400 timer.
- **Kontrolleringskostnaden.** Kostnaden av å forberede, reise til og fra kontrollsted, gjennomføre kontrollene og etterarbeid/rapportering.

For å prissette de to første virkningene (som senere er omtalt som kostnaden av å skolere kontrollører) har vi antatt at ila. perioden 2022-2024 vil:

- 1200 personer ta et 20 timers obligatorisk kurs for å gjennomføre kontrollene i modell 1, 3 og 6
- 50 personer (utover de 1 200) vil ta etterutdanning på 400 timer i modell 1 og 3 (siden disse omfatter hhv. 2 og 3 kontroller per bolig)

Vi legger til grunn en timepris på 1 250 kroner.

Basert på disse forutsetningene finner vi at skoleringskostnaden samlet utgjør 59,5 millioner for modell 1 og 3 og 27,1 millioner kroner for modell 6, se Tabell 9.4.

Utover forutsetningene som er gjennomgått trenger vi å ta stilling til kontrollørens tidsbruk per kontroll før vi kan beregne den samlede kontrollkostnaden. Basert på dialog med Norsk takst har vi lagt til grunn at den første kontrollen i gjennomsnitt tar fire timer og at øvrige kontroller i gjennomsnitt tar tre timer.¹³ Dette virker å være et rimelig anslag på tiden det tar å forberede, reise til og fra kontrollsted, gjennomføre kontrollene og etterarbeid/rapportering til forsikringsselskap. I anslagene har vi ivarettatt at det kan ligge et potensial i å ha en mer stikkprøvebasert kontroll av større leilighetskomplekser. Basert på disse forutsetningene finner vi at de neddiskonterte kontrollkostnadene utgjør 7,5 milliarder kroner i modell 3 (Modell med sterk regulatorisk styring) med tre obligatoriske kontroller. I modellen med to obligatoriske kontroller, den danske modellen (modell 1), utgjør den neddiskonterte kostnaden cirka 5,7 milliarder kroner. I modellen med én obligatorisk kontroll (modell 6) utgjør den samfunnsøkonomiske kontrollkostnaden litt over 3,3 milliarder kroner. Sett i sammenheng med erfaringer fra Danmark virker disse kontrollkostnadene som andel av samlet forsikringspremie å være lave. Det har imidlertid ikke latt seg gjøre å få offisielle tall på kontrollkostnadene fra Danmark og Sverige som har gjort oss i stand til å vurdere om kostnadene faktisk er forskjellige og hva forskjellen i så fall går ut på. For å ta høyde for at kostnadene kan være lave anslag, har vi derfor valgt å gjennomføre en følsomhetsanalyse av konsekvensene av at kontrollkostnadene er 50 prosent høyere enn vi har lagt til grunn i vår hovedberegning, se delkapittel 11.5.

Basert på ovennevnte forutsetninger finner vi at de samlede årlige kostnadene ved økt kontroll varierer mellom 0 og 319 millioner kroner, se Tabell 9.4. Alle tall representerer merkestnader sammenlignet med nullalternativet.

Tabell 9.4 Samfunnsøkonomiske kostnader av økt kontroll sammenlignet med nullalternativet, nåverdi (sammenstilt i 2025) og årlig verdi målt i millioner 2020-kroner

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Kostnaden ved å skolere kontrollører	-59,5	0,0	-59,5	0,0	0,0	-27,1
Kontrollkostnader	-5 629,8	0,0	-7 491,9	0,0	0,0	-3 258,5
Samlet nåverdi	-5 689,3	0,0	-7 551,5	0,0	0,0	-3 285,6
Årlig kostnad	-240,3	0,0	-318,9	0,0	0,0	-138,7

Kilde: Menon Economics og Actecan

¹³ I Danmark er det regulert slik at den samme kontrolløren ikke kan utføre begge de to lovpålagte kontrollene. Dette antas ikke å påvirke tidsbruken per kontroll.

9.3 Kostnaden ved å etablere og drifte et byggskaderegister

Vi legger til grunn at det etableres og driftes et byggskaderegister som beskrevet i delkapittel 6.5, der Finans Norge Forsikringsdrift står for innsamling av dataene, mens for eksempel DiBK står for å drifte en løsning med oppslagsmuligheter for andre. Alternativt kan Finans Norge Forsikringsdrift stå ansvarlig for hele registeret. Dette har ikke betydning for den samfunnsøkonomiske vurderingen med unntak av beregning av skattefinansieringskostnaden. For å beregne skattekostnaden har vi i beregningene lagt til grunn at det offentlige tar 20 prosent av kostnaden ved å etablere og drifte registeret, dette er videre omtalt i delkapittel 9.7.

Ved beregning av virkningen ser vi bort fra merarbeidet som knytter seg til rapportering fra kontrollør til forsikringselskaper (dekket av kontrollkostnader i delkapittel 9.2) og sammenstilling/rapportering fra forsikringsbransjen til Finans Norge (dekket av forsikringsaktørenes driftskostnader i delkapittel 9.1).

Våre vurderinger av kostnaden ved å etablere og drifte et byggskaderegister er basert på dialog med Finans Norge og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).¹⁴ Vurderingene bygger på det faktum at Finans Norge allerede har erfaring med å etablere systemer for rapportering av data fra forsikringsaktørene og har erfaring med å drifte slike databaser. Det må også gjøres juridiske vurderinger og avklaringer slik at man har hjemmel til å offentliggjøre dataene. I anslaget på oppretting av register og portal har vi lagt til grunn at løsningen er basert på gratis programvare og it-tekniske løsninger (freeware), der det er hensiktsmessig. I våre beregninger legger vi til grunn at etableringskostnaden utgjør 45 millioner kroner.

Driftskostnaden antas å representere kostnaden ved å løpende oppdatere data, kvalitetssikre data, videreformidle data, offentliggjøre data og besvare publikumshenvendelser. Basert på informasjonen vi har fått virker det rimelig å legge til grunn en driftskostnad av registeret på 5 millioner kroner per år. Forutsetningene er oppsummert i Tabell 9.5.

Tabell 9.5 Anslag på samfunnsøkonomiske kostnader ved etablering og drift av et byggskaderegister

Kostnadskomponenter	Millioner kroner
Etablering av løsning	45
Driftskostnad per år	5

Kilde: Menon Economics og Actecan, basert på dialog med Finans Norge, DiBK og DSB

Antar vi at etableringskostnaden påløper i 2022 til 2024 med lik andel, er den samlede årlige kostnaden beregnet til 7,3 millioner kroner. Denne kostnaden gjelder for modell 1, 3, 5 og 6. Alle tall representerer merkostnader sammenlignet med nullalternativet.

¹⁴ Finans Norge fordi de allerede har erfaring med å samle sammen skadeforsikringsdata fra forsikringsaktørene og offentliggjøre denne informasjonen og DSB fordi de nylig har etablert Kunnskapsbanken. Kunnskapsbanken er en teknisk løsning for innhenting, sammenstilling og tilgjengeliggjøring av blant annet skadeforsikringsdata fra Finans Norge (se delkapittel 4.5).

Tabell 9.6 Samfunnsøkonomiske kostnader av å etablere og drifte et byggskaderegister sammenlignet med nullalternativet, nåverdi (sammenstilt i 2025) og årlig verdi målt i millioner 2020-kroner

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Nåverdi	-171,8	0,0	-171,8	0,0	-171,8	-171,8
Årlig kostnad	-7,3	0,0	-7,3	0,0	-7,3	-7,3

Kilde: Menon Economics

9.4 Kostnaden av lov- og forskriftsarbeid

Flere av modellene krever justeringer av bustadoppføringslova og annet lovarbeid. Helt overordnet omfatter endringer av lover og forskrifter ifølge Stortinget (Stortinget, u.d.) følgende ledd:

- forberedende lovarbeid
- lovforslag
- komitébehandling
- behandling i Stortinget i to omganger
- sanksjonering av Kongen i statsråd

I diskusjonen av kostnader til lov- og forskriftsarbeid er det nyttig å skille på arbeid som omfatter mindre justeringer av eksisterende lover (eksempelvis forlengelse av reklamasjonsrett fra fem til ti år), litt mer omfattende justeringer (fjerning av garantiordningen i bustadoppføringslova) og de mer omfattende prosessene (regulering av en obligatorisk forsikringsordning). Basert på anslag av ressursbruk knyttet til tilsvarende prosesser av Samfunnsøkonomisk analyse (2018) har vi lagt til grunn forutsetningene vist i Tabell 9.7.

Tabell 9.7 Anslag på samfunnsøkonomiske kostnader ved ulikt lov- og forskriftsarbeid

Lov- og forskriftsarbeid	Millioner kroner
Forlengelse av reklamasjonsrett fra fem til ti år	2
Fjerning av garantiordningen	5
Etablering av en forsikringsordning	10

Kilde: Menon Economics, basert på Samfunnsøkonomisk analyse (2018)

Basert på disse anslagene for forutsetningen om at kostnadene påløper i 2022, 2023 og 2024 kommer vi frem til at neddiskonterte kostnadene ved lovarbeid er minst i modell 4 (2,2 millioner kroner) og størst i modell 1 og 6 (18,4 millioner kroner). Alle tall representerer merkostnader sammenlignet med nullalternativet.

Tabell 9.8 Samfunnsøkonomiske kostnader av lov- og forskriftsarbeid sammenlignet med nullalternativet, nåverdi (sammenstilt i 2025) og årlig verdi målt i millioner 2020-kroner

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Nåverdi	-18,4	-16,2	-13,0	-2,2	-10,8	-18,4
Årlig kostnad	-0,8	-0,7	-0,5	-0,1	-0,5	-0,8

Kilde: Menon Economics

9.5 Kostnader av å øke reklamasjonsretten fra fem til ti år

I modell 1, 3, 4 og 6 legges det opp til at reklamasjonsretten for boligbygg økes fra fem til ti år. En økning av reklamasjonsretten vil gjøre at entreprenører og utbyggere generelt vil måtte stå ansvarlig for skader som kommer av byggfeil over lenger tid enn før. Flere store utbyggere i Norge er aksjeselskaper. Ifølge aksjelovens kapittel III, § 3-4 skal et aksjeselskap til enhver tid ha en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet. Hovedformålet med dette er å gi selskapers ledelse en påminnelse og oppfordring til å fortløpende vurdere selskapets stilling (Harris, 2017). Størrelsen på likviditeten hvert selskap setter av er med andre ord skjønnsbasert og selvvalgt basert på selskapets egne forventninger om blant annet framtidige reklamasjonskrav på feil som er gjort i egen konstruksjon.

Utbyggere kan vurdere at det er nødvendig å sette av mer penger for å møte framtidige reklamasjonskrav enn før, men det kan ikke tallfestes hvor mye mer, og i hvilken grad dette svarer 1:1 på reduksjonen i behovet forbrukere ser for å sette av penger i tilfelle skader skulle oppstå. Grunnen til at et selskap eventuelt ville satt av mer enn forbrukeren kan også bunne i informasjonsasymmetri mellom utbygger og forbruker. Risikoen og ansvaret flyttes delvis fra forbruker til utbygger, som kan ha et bedre grunnlag for å vurdere sannsynligheten for feil. På grunnlag av dette vurderer vi kostnadene som påløper som følge av denne endringen til ikke å være samfunnsøkonomiske kostnader, men kun en overføring av risiko fra forbruker til entreprenør i tvistesaker.

Tabell 9.9 Samfunnsøkonomiske kostnader av å øke reklamasjonsretten fra fem til ti år sammenlignet med nullalternativet, nåverdi (sammenstilt i 2025) og årlig verdi målt i millioner 2020-kroner

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Nåverdi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Årlig kostnad	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

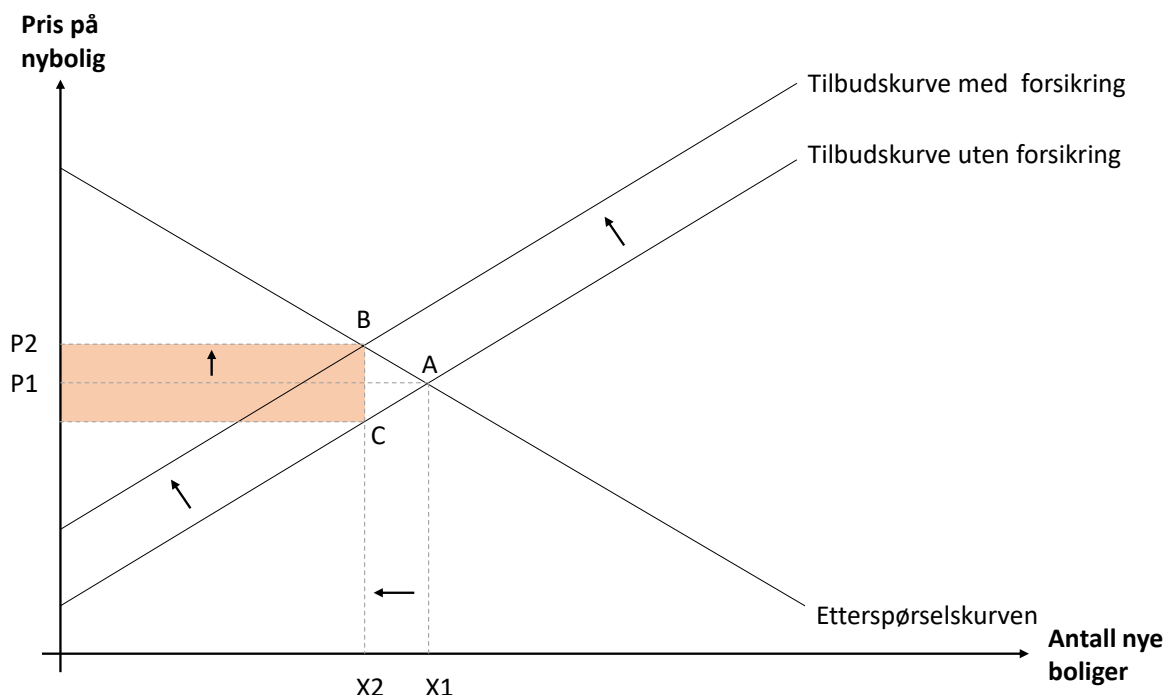
Kilde: Menon Economics

9.6 Reduksjon i omfanget av nye boliger

Omfanget av nye boliger som blir oppført hvert år blir bestemt av tilbud og etterspørsel etter nye boliger. I modellene som omfatter byggskadeforsikring (modell 1, 2, 3, 5 og 6) vil forsikringspremien bidra til at alle boligbygg blir dyrere. Slik sett kan vi se for oss et skift i tilbudskurven, som alt annet likt, gir høyere priser for alle

nyboliger. Dette er illustrert i Figur 9.2. Som vi ser fra illustrasjonen bidrar byggskadeforsikringen til at markedslikevekten flyttes fra A til B. Konsekvensen er lavere omfang av nyboligbygging (fra X1 til X2) og høyere pris (fra P1 til P2). Som vi ser fungerer byggskadeforsikringen (skravert areal) som en kile mellom prisen sluttbruker møter og prisen entreprenøren sitter igjen med. Helningen på tilbuds- og etterspørselskurven vil avgjøre hvordan forsikringspremien deles mellom sluttbruker og entreprenør. Trekanten ABC representerer det teoretiske effektivitetstapet ved forsikringen.

Figur 9.2 Illustrasjon av markedet for nye boliger med og uten en byggskadeforsikring*



*Skravert område illustrerer den samlede premieinnbetalingen for alle nye boliger. Kilde: Menon Economics

Vår teoretiske innledning taler altså for at det blir bygd færre boliger i forsikringsmodellene enn i nullalternativet og modell 4. Det er imidlertid flere argumenter for at dette i liten grad vil skje. For det første utgjør forsikringspremien en relativt liten andel av produksjonsverdien. Som vi kommer tilbake til i kapittel 12 er forsikringspremien beregnet til 1,2 prosent av byggenes produksjonsverdi¹⁵ i gjennomsnitt for modell 3 (modellen med høyest forsikringspremie). Det faktum at forsikringspremien utgjør en liten andel av det samlede vederlaget fra sluttbruker til entreprenør taler for at effekten på omfanget av nye boliger er liten.

Det andre argumentet er at boligbygg ikke er en homogen vare. Kvaliteten på materialene som benyttes til eksempelvis panel og gulv kan enkelt nedskaleres til en litt lavere standard uten at det går utover grunnleggende funksjonalitet og bostandard. Slik sett er en naturlig tilpasning at byggene som bygges i et marked med forsikring ha en litt lavere standard enn byggene ville hatt i et marked uten forsikring. Det kan samtidig også slå ut i marginale endringer i tomtepriser.

¹⁵ Tilsvarende vederlag fra sluttbruker til entreprenør.

Et tilleggsmoment er at flere av forsikringsmodellene som vurderes omfatter nedleggelse av garantiordningen i bustadoppføringslova. I modellene det gjelder (modell 1, 2 og 6) vil nedgangen i garantiinnbetalingen delvis motsvare forsikringspremien, og bidra til at nettoeffekten på nyboligomfanget ikke er så stor.

Det er viktig å være klar over at forsikringspremien generelt kan antas å være høyere for entreprenører med dårlig historikk enn for entreprenører med god historikk. Ytterpunktet er at entreprenøren har så dårlig historikk at de ikke får forsikring. Slik sett vil forsikringsmarkedet gjøre det vanskeligere for aktørene som er dårlige og gjøre det billigere for sluttbruker å velge de gode fremfor de dårlige entreprenørene. Dette representerer ønskede effekt av implementeringen av en byggskadeforsikring. Baksiden er naturligvis at det kan gi konsekvenser for nystartede entreprenører som ikke har en historikk å vise til, som kan møte en høy premie som fungerer som en etableringshindring. I denne sammenheng er det nyttig å vise til at forsikringsbransjen har utviklet metoder for å vurdere risiko for aktører uten historikk på andre forsikringsområder. Sett i lys av at de alltid vil ha et insentiv for å øke sin kundemasse er vår vurdering at dette har liten betydning for omfanget av boligbygg som bygges.

På denne bakgrunn av diskusjonen over har vi prissatt virkningen på reduksjon i omfanget av nye boliger til null i alle modeller.

Tabell 9.10 Samfunnsøkonomiske kostnader av reduksjon i omfanget av nye boliger, nåverdi (sammenstilt i 2025) og årlig verdi målt i millioner 2020-kroner

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Nåverdi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Årlig kostnad	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kilde: Menon Economics

9.7 Skattefinansieringskostnad

Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike «skattekiller» vil vri produksjons- og konsumentbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. Et tiltak som finansieres over offentlige budsjetter vil øke skattekilene. For alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter skal derfor skattefinansieringskostnaden¹⁶ inngå i analysen. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. Finansdepartementets rundskriv (Finansdepartementet, 2014a) presenterer den slik:

«Skattekostnaden settes til 20 øre per krone. Denne skal benyttes av alle sektorer. Grunnlaget for beregningene av skattekostnaden vil være tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter, det vil si det offentlige finansieringsbehovet.»

Nettovirkningen på offentlige budsjetter forventes å bestå av følgende elementer:

¹⁶ Også omtalt som skattekostnad.

- 20 prosent av kostnaden ved etablering og drift av byggskaderegister
- Kostnader ved lov- og forskriftsarbeid

Tabell 9.11 dokumenterer skattefinansieringskostnaden for hver modell, som samlet sett er beregnet til å være mellom 0,4 og 7,3 millioner kroner.

Tabell 9.11 Skattefinansieringskostnaden av de ulike modellene sammenlignet med nullalternativet, nåverdi (sammenstilt i 2025) og årlig verdi målt i millioner 2020-kroner

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Netto offentlig finansieringsbehov (A)	52,8	16,2	47,4	2,2	45,2	52,8
Skattefinansieringskostnad (A*-0,2)	-10,6	-3,2	-9,5	-0,4	-9,0	-10,6
Årlig skattekostnad	-0,4	-0,1	-0,4	≈0,0	-0,4	-0,4

Kilde: Menon Economics

9.8 Oppsummering av kostnadsvirkninger

Tabell 9.12 gir en oversikt over de samlede prissatte kostnadene for alle modeller sammenlignet med nullalternativet. Som vi ser fra tabellen er det stor variasjon i de samfunnsøkonomiske kostnadene. Modell 3 utløser en årlig kostnad på cirka 472 millioner kroner, mens den årlige kostnaden av å forlenge reklamasjonsrett fra fem til ti år utgjør 0,1 millioner kroner.

Tabell 9.12 Samfunnsøkonomiske kostnader av de ulike modellene sammenlignet med nullalternativet, årlig verdi målt i millioner 2020-kroner

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Forsikringskostnader	-144,7	-105,6	-144,7	0,0	-105,6	-144,7
Kontrollkostnader	-240,3	0,0	-318,9	0,0	0,0	-138,7
Byggskaderegister	-7,3	0,0	-7,3	0,0	-7,3	-7,3
Lov- og forskriftsarbeid	-0,8	-0,7	-0,5	-0,1	-0,5	-0,8
Økt reklamasjonsrett	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reduksjon i byggevolum	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skattekostnad	-0,4	-0,1	-0,4	≈0,0	-0,4	-0,4
Samlet årlig kostnad	-393,5	-106,4	-471,8	-0,1	-113,8	-291,9

Kilde: Menon Economics

10 Samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter

Vi har identifisert sju samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter. Vi har funnet grunnlag for å prissette frigjorte ressurser ved nedleggelse av garantiordningen. Øvrige nyttevirksomheter er vurdert som ikke-prissatte. En av de viktigste nyttevirksomhetene er økt byggkvalitet, hvor modellene med byggskadeforsikring, krav til kontroller og byggskaderegister kommer best ut.

10.1 Frigjorte ressurser knyttet til dagens garantiordning

I modell 1, 2 og 6 legges det til grunn at garantiordningen i bustadoppføringslova avvikes, se Tabell 10.1. For å prissette gevinsten som ligger i å frigjøre ressursbruken som går med til å forvalte dagens garantiordning må vi starte med å ta stilling til hva som er de samfunnsøkonomiske kostnadene av garantiordningen. I dialog med Byggmesterforsikring har vi fått vite at det er vanlig at garantidekningen gjennomføres som en engangsutbetaling fra entreprenør til garantist. Summen som betales varierer mellom 2,5 og 5 promille av boligverdien (tilsvarende produksjonsverdi). Administrasjonskostnader som omfatter ordinær forvaltning (inngåelse av garantiavtaler, fakturering mv.) og skadebehandling utgjør om lag 22,5 prosent av engangsutbetalingen. Øvrig del av engangsutbetalingen benyttes til å dekke risikoen for utbetaling ved skade eller konkurs innenfor rammene av garantiordningen beskrevet i delkapittel 4.1, og representerer således en fordelingsvirkning.¹⁷ Slik sett kan vi si at den samfunnsøkonomiske kostnaden ved garantiordningen i nullalternativet utgjør 22,5 prosent av garantiinnbetalingen fra entreprenør, som utgjør mellom 2,5 og 5 promille av samlet produksjonsverdi. Ved å ta utgangspunkt i utarbeidede prognoser for samlet produksjonsverdi av boligbyggene (fra delkapittel 3.2) og legge til grunn at garantiinnbetalingen utgjør 3,8 promille av produksjonsverdien finner vi at den samfunnsøkonomiske kostnaden av garantiordningen (på 22,5 prosent av innbetalingen) i nullalternativet utgjør litt over 2,1 milliarder kroner. Det utgjør en årlig verdi lik 88,5 millioner kroner. Denne kostnaden, som ligger inne i nullalternativet, vil representere en nytte i de modeller hvor garantiordningen ikke er gjeldende, altså modell 1, 2 og 6.

Tabell 10.1 Oversikt over modellene som vurderes

	Garantiordning	Ikke garantiordning
Ikke forsikringsordning	Nullalternativet og modell 4	-
Forsikringsordning	Modell 3 og 5	Modell 1, 2 og 6

Kilde: Menon Economics og Actecan

Vi må også ta stilling til hva som er situasjonen hvis garantiordningen videreføres og det etableres en forsikring, altså for modell 3 og 5. Som diskutert i delkapittel 6.4 legger vi til grunn en forutsetning om at forsikringsselskapene får ansvar for feil og mangler som omfatter skader som alene går utover garantibeløpet, og at garantiordningen har ansvaret for skader som er innenfor garantibeløpet. I tilfeller hvor summen av flere feil og mangler overgår garantibeløpet med en viss størrelse legger vi til grunn at ansvaret ligger hos garantiordningen (som i dag). Med disse forutsetningene er det grunn til å tro at garantiordningen får et mindre virkeområde enn i

¹⁷ I dialogen med Byggmesterforsikring var de opptatt av at det presiseres at det kun er selskaper med positiv egenkapital og økonomi, som står i forhold til de forpliktelsene man påtar seg, som blir tilbudt garanti gjennom denne løsningen. Årsaken er at det foretas kredittvurdering og det tas ikke sikkerhet ved pant eller liknende. Garantibeløpet omfatter ikke bare reklamasjoner eller merknader ved forsinket ferdigstillelse av prosjektet, men også forsinkelseskostnader, og annen økonomisk belastning i forbindelse med konkurs/at kontraktsforpliktelsene ikke oppfylles.

nullalternativet, som representerer en gevinst. Denne gevinsten for modell 3 og 5 vil naturligvis være lavere enn for modell 1, 2 og 6, som omfatter at hele garantiordningen legges ned.

For å prissette virkningen for modell 3 og 5 har vi lagt til grunn en forutsetning om at den samfunnsøkonomiske kostnaden ved garantiordningen reduseres fra 22,5 prosent av garantiinnbetalingen til cirka 19,0 prosent. Dette tilsvarer en nedgang på 15 prosent. For å komme frem til 15 prosent har vi tatt utgangspunkt i Forbrukerrådets utvalgsundersøkelse (Forbrukerrådet, 2019a) som forteller oss at opplevde feil og mangler med en kostnad lik 100 000 kroner eller mer utgjorde 20 prosent av det opplevde omfanget av feil og mangler i 2019. Vi har valgt å nedjustere med bakgrunn i at maksimalt garantibeløp etter ferdigstillelse, altså fem prosent av produksjonsverdien etter ferdigstillelse, i gjennomsnitt er beregnet til å utgjøre cirka 130 000 kroner.¹⁸ Med disse forutsetningene finner vi at modell 3 og 5 får en prissatt neddiskontert nytte på cirka 314,4 millioner kroner, som tilsvarer en årlig verdi på 13,3 millioner kroner.

Tabell 10.2 Samfunnsøkonomisk nytte av å frigjøre ressurser knyttet til dagens garantiordning sammenlignet med nullalternativet, nåverdi (sammenstilt i 2025) og årlig verdi målt i millioner 2020-kroner

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Nåverdi	2 095,7	2 095,7	314,4	0,0	314,4	2 095,7
Årlig verdi	88,5	88,5	13,3	0,0	13,3	88,5

Kilde: Menon Economics

10.2 Økt byggkvalitet, forbrukerrettigheter og trygghet for forbruker

Økt byggkvalitet

Det er ingen entydig definisjon av hva god byggkvalitet vil si. I bygningslovgivningen handler byggkvalitet særlig om oppfyllelse av kravene i byggt teknisk forskrift, og det er også dette som er utgangspunktet for forståelsen av byggkvalitet i Byggkvalitetutvalgets rapport. Byggkvalitet handler blant annet om fravær av byggfeil og byggskafer, som beskrevet i kapittel 3.3. Man kan tenke seg at tiltakene påvirker byggkvalitet på flere ulike måter.

Modell 1, 2, 3, 5 og 6 innebærer etablering av en obligatorisk byggskafe forsikring. Forsikringsbransjen vil ikke ønske å gi forsikring til de som har høy risiko for å bygge med lav kvalitet. Alternativt vil premien kunne settes såpass høyt at aktører ikke kan eller ønsker å inngå forsikring. Aktører som ikke leverer med kvalitet og har høy risiko vil dermed begrenses eller kunne skyves ut av markedet. Entreprenørene vil gjennom disse mekanismene også få incitamenter til å levere med høy kvalitet. Nullalternativet og modell 4 omfatter ikke en forsikringsordning.

Tre av fem modeller som omfatter byggskafe forsikring har krav til antall regulerte kontroller i forsikringsordningen. Modell 1 (den danske modellen) har to regulerte kontroller, modell 3 (modell med sterk regulatorisk styring) har tre regulerte kontroller og modell 6 (kombinasjonsmodell 2) har én regulert kontroll. Kontroller vil bidra til at feil og mangler kan forebygges, oppdages og rettes opp på et tidligere tidspunkt enn hva som ellers ville vært tilfelle. Dersom byggfeil rettes opp på et tidligere tidspunkt vil dette også være mer ressurseffektivt

¹⁸ Gjennomsnittlig produksjonsverdi for boligbygg er beregnet til cirka 2,7 millioner kroner i 2025.

enn å korrigere feil som senere kan kreve mer omfattende grep for å kunne korrigeres. I tillegg kan feil over tid bidra til følgeskader. I modellene med byggskadeforsikring hvor det ikke legges opp til regulerte kontroller, vil forsikringsselskapene fortsatt ha incitamenter til å gjennomføre kontroller slik at feil og mangler kan rettes opp på et tidlig tidspunkt. Det er usikkerhet rundt hvordan markedet vil innrette kontroller i modellene uten et slikt krav (modell 2 og modell 5).

Det er rimelig å anta at forsikringsselskap vil ha incitamenter til å gjennomføre tiltak som bidrar til å forhindre byggskader som må rettes opp innenfor forsikringsordningens varighet. Samtidig kan forsikringsselskapene også ha et incitament til ikke å påpeke feil eller skader som ikke er sannsynlig at vil oppdages innenfor forsikringsordningens lengde eller som først får konsekvenser etter utløpet av perioden. Dette kan særlig gjelde ved kontroller etter at bygget er ferdigstilt og mot slutten av forsikringsordningens varighet. Uansett anses byggkvaliteten totalt sett å øke som følge av incitamenter til å finne feil tidlig for å unngå følgeskader og kostbare reparasjoner. Det gjelder spesielt for modell 3, 1 og 6.

I modell 1, 3, 5 og 6 legges det opp til etablering av et byggskaderegister i kombinasjon med en byggskadeforsikringsordning. Et slikt register kan bidra til økt byggkvalitet fordi entreprenørenes skadehistorikk blir offentliggjort for forbrukere, forsikringsselskap og andre. Forbrukere kan da lettere velge bort entreprenører med dårlig historikk eller som mangler forsikring. Det gir incitamenter til å bygge med høy kvalitet. I tillegg vil byggskaderegisteret sikre at informasjon blir delt og offentliggjort slik at forsikringsselskap får innblikk i historikk til entreprenører også utover egne kundeforhold. Økt informasjon kan bidra til at forsikringsselskap får et tidligere og bedre grunnlag for å prise risiko riktig, gjøre riktige vurderinger og kunne gjennomføre blant annet mer risikobaserte kontroller. I øvrige modeller er det ikke lagt opp til etablering av et obligatorisk byggskaderegister.

Vi har fått innspill fra Forbrukerrådet om at man generelt ser en sammenheng mellom levetid på varer og reklamasjonstider. I nullalternativet, modell 2 og modell 5 videreføres reklamasjonsretten som i dag, det vil si at den fortsatt er satt til fem år. I modell 1, 3, 4 og 6 er imidlertid reklamasjonsretten utvidet til ti år. Utvidet reklamasjonsrett kan gi incitamenter til å bygge med bedre kvalitet og benytte materialer med lengre varighet fordi aktørene kan holdes ansvarlig for feil og mangler som dekkes av garantiordningen i fem år lenger. Tilsvarende vil modeller med en forsikringsordning som varer i ti år i større grad kunne bidra til økt kvalitet enn forsikringsordninger som varer i fem år. Modell 1, 3 og 6 har en forsikringsordning med ti års varighet.

Oppsummert kan byggkvalitet økes gjennom

- En obligatorisk byggskadeforsikring hvor forsikringsbransjen ikke vil ønske å gi forsikring til de som bygger med lav kvalitet (modell 1, 2, 3, 5 og 6)
- Krav til regulerte kontroller som kan bidra til at feil og mangler forebygges, oppdages og rettes opp på et tidligere tidspunkt enn ellers (modell 3 (tre kontroller), 1 (to kontroller) og 6 (én kontroll))
- En forsikringsordning som gir incitamenter til å finne feil tidlig for å unngå følgeskader og kostbare reparasjoner (modell 1, 2, 3, 5 og 6)
- Et byggskaderegister som offentliggjør skadehistorikk slik at forbrukere og forsikringsselskap lettere kan velge entreprenører som leverer kvalitet (modell 1, 3, 5 og 6)
- Et byggskaderegister som offentliggjør skadehistorikk og annen informasjon som gjør at forsikringsselskap får tidligere og bedre grunnlag for å gjøre vurderinger, analyser og risikobaserte kontroller (modell 1, 3, 5 og 6)
- Utvidelse av lengden på reklamasjonsretten til ti år som kan gi incitamenter til å bygge med bedre kvalitet og benytte materialer med lengre varighet fordi aktører kan holdes ansvarlig lenger (modell 1,

3, 4, 5 og 6). Tilsvarende gir økt forsikringslengde i modell 1, 3 og 6 noe bedre incitamenter til kvalitet enn modell 2 og 5.

Mer effektiv håndtering av saker

Modell 1, 2, 3, 5 og 6 innebærer etablering av en obligatorisk byggskadeforsikring. Ved byggfeil vil forbrukere i dag møte en profesjonell part og stå svakere enn dersom et forsikringsselskap håndterer saken mot entreprenør. Forbrukere vil i mange tilfeller også ha begrenset kunnskap blant annet om hva som dekkes og ikke. Forsikringsselskapet vil i større grad enn den enkelte forbruker ha kunnskap om, og apparat til, å vite hvilke skader som dekkes og ikke iht. lovverk og avtaler, og kunne følge opp og håndtere en sak. Dersom det ikke er grunnlag for å gå videre med en sak, vil det raskere kunne identifiseres av en profesjonell part, og dersom det er grunnlag for å følge opp en sak vil det kunne gjøres mer effektivt. Totalt sett antas det derfor å være mer ressurseffektivt at et forsikringsselskap håndterer en sak enn at forbrukere hver for seg setter seg inn i og følger opp sakene. I samfunnsøkonomisk forstand vil det derfor kunne anses som en gevinst at forsikringsselskapet håndterer saker istedenfor forbruker. Virkningen vil i større grad gjelde for modellene med ti års varighet på forsikringen (modell 1, 3 og 6) enn de med fem års varighet (modell 2 og 5).

Økt rettssikkerhet

Forsikringsselskapene har som nevnt over bedre forutsetninger for å følge opp saker enn en forbruker. For en forbruker kan det være vanskelig å vite hvilke rettigheter og muligheter man har, og det kan være større barrierer for en forbruker å kreve sine rettigheter, eventuelt gjennom domstolsbehandling, enn for en profesjonell aktør. En forsikringsordning kan derfor bidra til økt rettssikkerhet ved at riktig part blir ansvarliggjort og at gitte rettigheter og regler ivaretas. Det vil gjelde modellene med forsikringsordning, det vil si modell 1, 2, 3, 5 og 6.

Tabell 10.3 oppsummerer våre vurderinger av økt byggkvalitet, mer effektiv håndtering av saker og økt rettssikkerhet.

Tabell 10.3 Samfunnsøkonomisk vurdering av ikke-prissatte virkninger, sammenlignet med nullalternativet

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Økt byggkvalitet i byggenes levetid	+++	++	++++	++	++	+++
Mer effektiv håndtering av saker	+	+	+	0	+	+
Økt rettssikkerhet	+	+	+	0	+	+

*Konsekvensen angis på en skala fra meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (----). Kilde: Menon Economics

10.3 Mer seriøsitet og mindre arbeidskriminalitet

Ifølge strategi mot arbeidslivskriminalitet (Departementene, 2019) innebærer arbeidslivskriminalitet «handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.»

Kriminalitet bidrar også til vanskeligere konkurranseforhold for aktører som er lovlydige (Byggkvalitetutvalget, 2020). I Byggkvalitetutvalgets rapport står det at arbeidslivskriminalitet og seriøsitet gjerne brukes om hverandre i dagligtale og at hva man legger i seriøsitetsbegrepet varierer. Såkalte single purpose-foretak som opprettes for enkeltvis boligprosjekter kan i visse tilfeller brukes til å omgå ansvar for byggfeil som fremkommer etter ferdigstillelse av bygget.

Byggskadeforsikring og byggskaderegister kan hver for seg og sammen bidra til økt byggkvalitet, jf. delkapittel 10.2. Når informasjonsmengden øker og det stilles økte krav fra forsikringsselskapene og forbrukere til entreprenørene kan det bidra til at useriøse aktører lukes ut eller begrenses i større grad enn i dag. Dette kan skje ved at entreprenører som anses å ha høy risiko for å levere dårlig kvalitet ikke tilbys forsikring eller tilbys en forsikring med en høy premie. Videre kan økt informasjon om aktørene bidra til at forbruker i større grad har mulighet til å velge entreprenører med god historikk. Modell 1, 2, 3, 5 og 6 legger opp til innføring av en obligatorisk byggskadeforsikring. Modell 1, 3, 5 og 6 legger opp til et byggskaderegister i tillegg. Modell 1, 3 og 6 har også ti års lengde på forsikringsordningen og vektas derfor noe høyere enn modell 2 og 5.

Kontrollene i forbindelse med forsikringsordningen er ment å fange opp eventuelle byggfeil, og vil gjennom det kunne bidra til bedre etterlevelse av regelverket og seriøsitet, også generell etterlevelse av regelverket utover byggfeil. Effektive kontroller kan gjøre det mer kostbart, eller mindre lønnsomt, å forsøke å omgå regelverket. I modell 3 legges det opp til tre regulerte kontroller, i modell 1 to kontroller og modell 6 én kontroll. Disse modellene vil gjennom krav til regulerte kontroller bidra til økt seriøsitet i markedet.

Reklamasjonsrett til ti år istedenfor fem, som gjelder for modell 1, 3, 4 og 6, vil også bidra til økte incitamenter til seriøsitet.

Tabell 10.4 oppsummerer vår vurdering av økt seriøsitet og mindre arbeidslivskriminalitet per modell.

Tabell 10.4 Samfunnsøkonomisk vurdering av ikke-prissatte virkning på seriøsitet og arbeidslivskriminalitet, sammenlignet med nullalternativet

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Økt seriøsitet og mindre arbeidslivskriminalitet	++	+	++(+)	+	+(+)	++

**Konsekvensen angis på en skala fra meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (----). Kilde: Menon Economics*

10.4 Mer data og mer tilgjengelige data om byggskader og aktører i byggmarkedet

Gjennom etablering av en forsikringsordning vil forsikringsselskapene samle inn historikk om entreprenører, byggskader og hvorvidt skadene er rettet opp. Dette vil gjelde for alle modellene som omfatter etablering av en obligatorisk byggskadeforsikring (modell 1, 2, 3, 5 og 6). Gjennom kontroller vil det samles inn systematiske data om byggfeil, byggskader m.m. Dette vil spesielt gjelde for modellene hvor det legges opp til regulerte kontroller, det vil si modell 3, 1 og 6. Byggskaderegisteret vil særlig bidra til at informasjon om entreprenører og byggskader systematisk samles inn og tilgjengeliggjøres. Byggskaderegister gjelder for modeller 1, 3, 5 og 6.

Mer data, og mer tilgjengelige data, har en verdi fordi det åpner for at man kan gjøre bedre analyser, kontroller med videre. Mer og bedre informasjon vil bidra til at informasjonsasymmetrien som preger markedet i dag reduseres. Man vil gjennom mer og bedre informasjon også få bedre grunnlag for å kunne ta beslutninger, målrette tiltak, forske osv.

Tabell 10.5 oppsummerer vår vurdering av gevinstene ved mer data og mer tilgjengelige data om byggskafer og aktører i byggmarkedet.

Tabell 10.5 Samfunnsøkonomisk vurdering av ikke-prissatte virkning om mer tilgjengelige data om byggfeil og aktører i byggmarkedet, sammenlignet med nullalternativet

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Mer data og mer tilgjengelig data	++	+	++(+)	0	+(+)	++

**Konsekvensen angis på en skala fra meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (----). Kilde: Menon Economics*

10.5 Færre tvister og saker til Boligtvistnemnda og domstolene

I delkapittel 10.2 argumenterte vi for at modellene vil bidra til økt byggkvalitet. Det gjelder spesielt for modell 3, 1 og 6. Antall tvister og saker som går til Boligtvistnemnda og domstolene henger sammen med byggkvaliteten i form av at bedre kvalitet gir færre skader som gir lavere grunnlag for å klage inn saker. Tvister og saker krever ressurser, og en reduksjon i dette gjennom økt byggkvalitet vil bidra til økt samfunnsøkonomisk nytte. Det vil gjelde alle modeller, særlig modell 3, og modell 1 og 6.

Gjennom økte kontroller og en mer profesjonell motpart gjennom forsikringsselskapene, kan det samtidig hende at modellene fører til at man finner flere feil. Flere feil kan igjen føre til at det blir flere tvister og saker som krever ressurser hos Boligtvistnemnda og domstolene. Dette har en kostnad og gjelder særlig for modell 3, 1 og 6 og i noen grad for modell 2 og 5.

Samlet sett er det uklart i hvilken grad det totalt sett blir flere eller færre tvister og saker som følge av økt byggkvalitet og identifisering av flere feil. Vi mener likevel at det er grunn til å tro at økt byggkvalitet i større grad bidrar til færre tvister enn at det blir flere tvister som følge av identifikasjon av flere byggfeil og profesjonell motpart totalt sett. I Tabell 10.6 har vi derfor vurdert nyttegevinsten av færre tvister og saker til retten til å være 0/+ for alle modeller.

Tabell 10.6 Samfunnsøkonomisk vurdering av ikke-prissatte virkninger på omfanget av saker i Boligtvistnemda og domstolene, sammenlignet med nullalternativet

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Færre tvister og saker til retten	0/+	0/+	0/+	0/+	0/+	0/+

*Konsekvensen angis på en skala fra meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (----). Kilde: Menon Economics

10.6 Oppsummering av nyttevirksomheter

Tabell 10.7 gir en oversikt over nyttevirksomhetene for alle modeller sammenlignet med nullalternativet. Vi har identifisert syv nyttevirksomheter. Av disse har vi funnet grunnlag for å prissette én. De øvrige virkningene er vurdert som ikke-prissatte virkninger. Den prissatte virkningen, som omfatter frigjorte ressurser knyttet til dagens garantiordning, utgjør årlig litt over 88,5 millioner kroner i modellene der garantiordningen avvikles (modell 1, 2 og 6). I modellene med både garanti- og forsikringsordning (modell 3 og 5) antar vi at en besparelse i tilknytning til garantiordningen utgjør cirka 13 millioner kroner.

Når de gjelder de ikke-prissatte nyttevirksomhetene er vår vurdering at modell 3 (modell med sterk regulatorisk styring) kommer best ut. Denne modellen kommer bedre eller like godt ut som de andre modellene for alle ikke-prissatte virkninger. Ellers finner vi at:

- Modell 1 og 6 er vurdert til å komme dårligere ut enn modell 3 når det gjelder de ikke-prissatte nyttevirksomhetene. Det eneste som skiller modellene er kontrollomfanget. Hvilke av modell 1 og 6 som er best (ut fra vurdering av ikke-prissatte virkninger) avhenger av om man får størst samlet positiv effekt av to kontroller (år 1 og 3) i modell 1 eller én kontroll under bygging (år 0) i modell 6.
- Modell 2 og 5 er vurdert til å komme dårligere ut enn modell 1 og 6 når det gjelder de ikke-prissatte nyttevirksomhetene. Det som skiller modellene er om garantiordningen i bustadoppføringslova videreføres eller ikke og om det etableres et byggskaderegister. Slik sett er det grunn til å tro at modell 5 (med garantiordningen og register) er bedre enn modell 2 (uten garantiordningen og register).
- Forlenget reklamasjonsrett fra fem til ti år kommer dårligst ut av vurderingen av ikke-prissatte virkninger. Det er viktig å påpeke at det ikke sier noe om den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved modellen. Det avhenger av forholdet mellom nytten og kostnadene.

Tabell 10.7 Samfunnsøkonomisk vurdering av nyttevirksomheter sammenlignet med nullalternativet, prissatte virkninger er oppgitt som årlig verdi (annuitet) målt i millioner 2020-kroner*

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Frigjorte ressurser knyttet til dagens garantiordning	88,5	88,5	13,3	0,0	13,3	88,5
Økt byggkvalitet i byggenes levetid	+++	++	++++	++	++	+++
Mer effektiv håndtering av saker	+	+	+	0	+	+
Økt rettssikkerhet	+	+	+	0	+	+
Økt seriøsitet og mindre arbeidslivs-kriminalitet	++	+	++(+)	+	++(+)	++
Mer data og mer tilgjengelig data	++	+	++(+)	0	++(+)	++
Færre tvister og saker til retten	0/+	0/+	0/+	0/+	0/+	0/+
Samlet rangering av de ikke-prissatte virkningene	2	5	1	6	4	2

*Ikke-prissatte konsekvenser angis på en skala fra meget stor positiv konsekvens (++++) til meget stor negativ konsekvens (--). Kilde: Menon Economics

11 Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Basert på en vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkninger har vi ikke faglig grunnlag for å anbefale en konkret modell. Årsaken til det er at modellene som kommer dårligst ut i vurderingen av prissatte virkninger kommer best ut i vurderinger av ikke-prissatt nytte. Slik sett er det et spørsmål om hva man mener den ikke-prissatte nytten er verdt for samfunnet.

11.1 Forventet samfunnsøkonomisk lønnsomhet av de ulike modellene

Tabell 11.1 oppsummerer våre vurderinger av prissatte og ikke-prissatte virkninger. De prissatte virkningene er summert til en årlig nettoverdi av alle de prissatte virkningene for alle modeller (sammenlignet med nullalternativet).

Tabell 11.1 Samfunnsøkonomiske virkninger og attraktivitet av de ulike modellene sammenlignet med nullalternativet, årlig verdi målt i millioner 2020-kroner*

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Forsikringskostnader	-144,7	-105,6	-144,7	0,0	-105,6	-144,7
Kontrollkostnader	-240,3	0,0	-318,9	0,0	0,0	-138,7
Kost. Byggskaderegister	-7,3	0,0	-7,3	0,0	-7,3	-7,3
Kost. Lov- og forskriftsarbeid	-0,8	-0,7	-0,5	-0,1	-0,5	-0,8
Nytte garantiordning	88,5	88,5	13,3	0,0	13,3	88,5
Skattefinansieringskostnad	-0,4	-0,1	-0,4	≈0,0	-0,4	-0,4
Netto årlig verdi	-393,5	-106,4	-471,8	-0,1	-113,8	-291,9
Økt byggkvalitet	+++	++	++++	++	++	+++
Mer effektiv sakshåndtering	+	+	+	0	+	+
Økt rettssikkerhet	+	+	+	0	+	+
Økt seriøsitet og kriminalitet	++	+	++(+)	+	++(+)	++
Bedre data om byggkvalitet	++	+	++(+)	0	++(+)	++
Færre tvister / saker til retten	0/+	0/+	0/+	0/+	0/+	0/+
Samlet rangering av de ikke-prissatte virkningene	2	5	1	6	4	2
Attraktiviteten av å etablere seg i forsikringsmarkedet**	✓✓	✓✓✓	✓	-	✓✓✓	✓✓

*Oversikten viser ikke virkninger som er prissatt til null i alle modeller. *Antall ✓-er angir vår vurdering av om modellene anses å være attraktive relativt i forhold til øvrig forsikringsmodeller. Kilde: Menon Economics

Ser vi kun på de prissatte virkningene er det to konsepter som skiller seg ut i positiv forstand. Det er forlenget reklamasjonsrett fra fem til ti år (modell 4) og modell med lite regulatorisk styring (modell 2). For disse modellene er det beregnet en årlig nettoverdi på henholdsvis -0,1 millioner og -471,8 millioner kroner. Slik sett er modell 2 den forsikringsmodellen som utløser laveste kostnader for samfunnet. Ut fra de prissatte virkningene er det

forsikringsperioden og kontrollomfanget som er de viktigste kostnadsdriverne. Det innebærer at modell 3, med ti års forsikringsperiode og tre kontroller, kommer dårligst ut når vi kun ser på de prissatte konsekvensene.

Når det gjelder de ikke-prissatte virkningene er det omvendt, de modellene med ti års forsikringsperiode og kontroller kommer best ut. Se delkapittel 10.6 for utfyllende gjennomgang av rangeringen av konsekvensene etter ikke-prissatte nyttevirkninger.

Som omtalt i kapittel 7 er det også en usikkerhet om modellene som vurderes er attraktive å etablere seg i, herav sannsynligheten for at det blir et velfungerende marked for byggskadeforsikring. Sannsynligheten for at markedet for byggskadeforsikring blir velfungerende er etter vår vurdering størst i modell 2 og 5. Slik sett er rangeringen etter attraktivitet noenlunde sammenfallende med rangeringen etter den prissatte nettonytten, og er et argument for at man bør gå for modeller med lav negativ prissatt nettonytte.

Sett i sammenheng med at rangeringen av prissatt nettonytte gir stikk motsatt rangering av ikke-prissatte virkninger, står beslutningstaker overfor en utfordrende avveining. For å gi merverdi til beslutningen er det naturlig å stille seg spørsmålet om hva nytten av de ikke-prissatte nyttevirkningene minst må være per nye bolig som ferdigstilles i analyseperioden for at hver av modellene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, se Tabell 11.2. For å komme frem til tallet har vi lagt den årlige nettoverdien for hver modell og delt den på gjennomsnittlig antall nyboliger i analyseperioden. Som vi ser fra tabellen må den ikke-prissatte nytten være lik cirka 11 300 kroner per bygg i modell 3 og 3 kroner per bygg i modell 4.

Tabell 11.2 Samfunnsøkonomiske «break even»-analyser av ulike modeller sammenlignet med nullalternativet, nåverdi sammenstilt i 2025 og målt i 2020-kroner*

	1 – Den danske modellen	2 – Modell med lite regulatorisk styring	3 – Modell med sterk regulatorisk styring	4 – Rekl.-rett på 10 år	5 – Komb. Modell 1 (modifisert utgave av modell 2)	6 – Komb. Modell 2 (modifisert utgave av modell 3)
Hva må de ikke-prissatte nyttevirkningene minst være lik per nybolig* for at tiltaket er samfunnslønnsomt?	9 200	540	13 800	3	3 000	6 100

*Med nybolig menes antall nye boligbygg (eneboliger, småhus og leiligheter) som antas å ferdigstilles i perioden 2025 til 2034.

Kilde: Menon Economics

Basert på informasjonen om hva modellene omfatter og resultatene vist i Tabell 11.2 kan vi dekomponere våre anslag i følgende underkonklusjoner (avrundede tall):

- En byggskadeforsikringsordning med fem års lengde (med garantiordning og byggskaderegister) er isolert sett lønnsom hvis den ikke-prissatte nytten av forsikringen i gjennomsnitt utgjør minst 3 000 kroner per nybolig
- Forlengelse av lengden på forsikringsordningen fra fem til ti år er isolert sett lønnsom hvis den ikke-prissatte nytten av forlengelsen i gjennomsnitt utgjør minst 1 200 kroner per nybolig

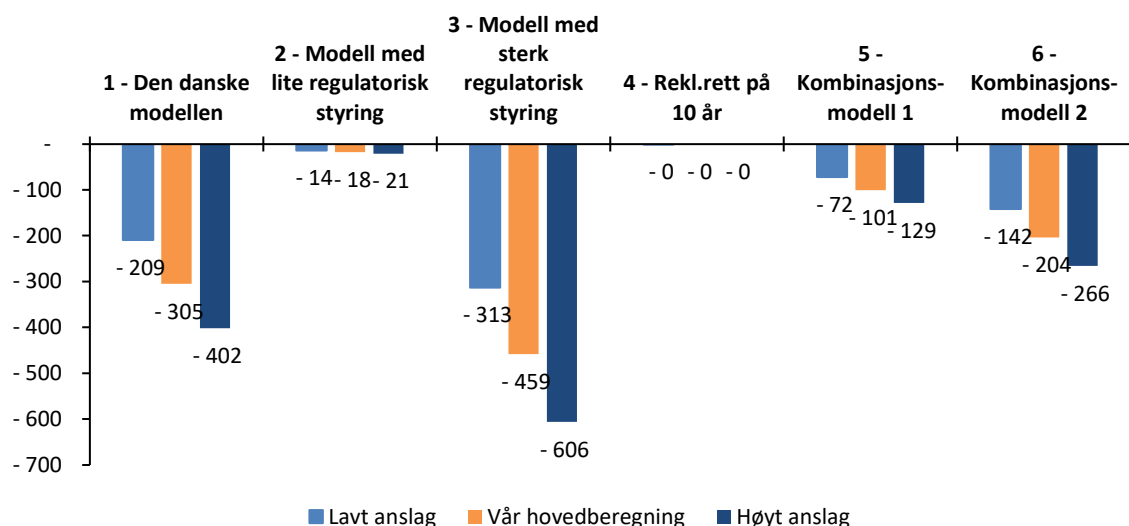
- Innføring av byggskaderegister (hvis man allerede har etablert en forsikringsordning¹⁹) er isolert sett lønnsom hvis den ikke-prissatte nytten av registeret i gjennomsnitt utgjør minst 200 kroner per nybolig
- Innføring av den første fysiske kontrollen under oppføring av nybolig på fire timer er isolert sett lønnsom hvis den ikke-prissatte nytten av kontrollen i gjennomsnitt utgjør minst 4 100 kroner per nybolig²⁰
- Innføring av andre eller tredje kontroll under oppføring av nyboligen (hvis man allerede har etablert en forsikringsordning) er isolert sett lønnsom hvis den ikke-prissatte nytten av kontrollene hver for seg i gjennomsnitt utgjør minst 3 000 kroner per nybolig²¹
- Garantiordningen i bustadoppføringslova er isolert sett lønnsom hvis den ikke-prissatte nytten av garantiordningen utgjør minst 2 400 kroner per nybolig
- Forlenget reklamasjonsrett fra fem til ti år er isolert sett lønnsom hvis nytten i form av økt byggkvalitet utgjør minst 6 kroner per nybolig

I det følgende gjennomgår vi resultatene av følsomhetsanalyser av de forhold som anses å være sentrale forutsetninger.

11.2 Følsomhet 1 – Omfanget av nye boliger

I delkapittel 3.1 viste vi lavt og høyt anslag for utviklingen av nye boligbygg, altså eneboliger, småhus og leiligheter – som ligger til grunn for vår hovedberegning. For å synliggjøre konsekvensene av denne usikkerheten har vi valgt å tallfeste usikkerhetens innvirkning på de prissatte virkningene, se Figur 11.1.

Figur 11.1 Årsverdi av prissatt nettonytte ved å legge til grunn lavt og høyt anslag på omfanget av nye boliger, i millioner 2020-kroner



Kilde: Menon Economics

¹⁹ Vi vurderer kun et byggfeilregister som bygger på data rapportert inn fra forsikringselskapene. Regnestykket gir derfor ikke mening i en situasjon uten en byggskadeforsikring.

²⁰ Vi vurderer kun kontroller i modeller med forsikring. Regnestykket gir derfor ikke mening i en situasjon uten en byggskadeforsikring.

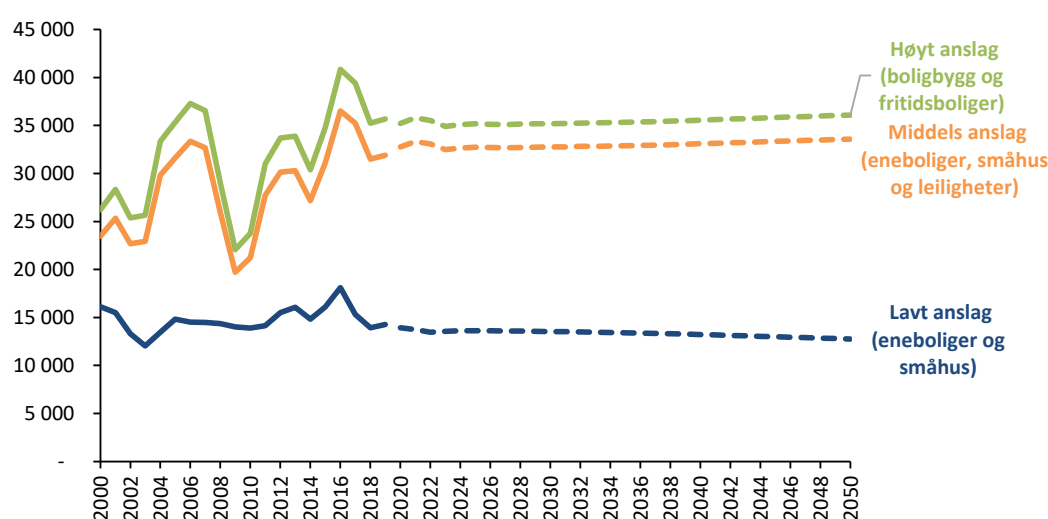
²¹ Vi vurderer kun kontroller i modeller med forsikring. Regnestykket gir derfor ikke mening i en situasjon uten en byggskadeforsikring.

Som vi ser fra figuren har denne usikkerheten stor innvirkning på modell 1 og 3 – og en middels innvirkning på modell 6. Kostnadene knyttet til drift av forsikringsmodellene og kontrollomfanget øker og reduseres i disse modellene. Rangeringen etter prissatte virkninger endres imidlertid ikke.

11.3 Følsomhet 2 – Boligpopulasjoner forsikringsordningene gjelder for

I hovedberegningen legger vi som nevnt opp til at forsikringsordningen kun dekker boligbygg, altså eneboliger, småhus og leiligheter. Det er interessant å undersøke konsekvensen på de prissatte virkningene av at forsikringsordningene kun omfatter eneboliger og småhus (lavt scenario) og et scenario hvor alle boliger og fritids-eiendommer omfattes av forsikringsordningen (høyt scenario).²² De tre scenariene er vist i Figur 11.2.

Figur 11.2 Vårt anslag på utvikling i produksjonsverdien av nye boliger i nullalternativet, i milliarder kroner per år



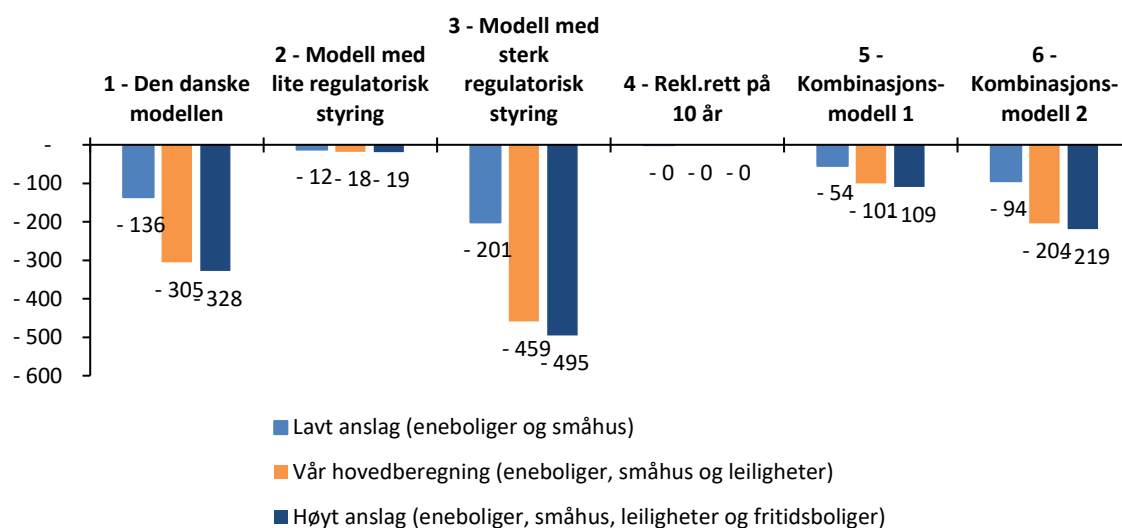
*Vi har antatt forutsetninger om omfanget av nye fritidsbygg. Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Menon Economics

Endring av boligpopulasjonene forsikringsmodellene gjelder for har stor positiv innvirkning på den prissatte nettoytten, spesielt gjelder dette hvis modellene avgrenses til eneboliger og småhus, se Figur 11.3. Rangeringen etter prissatte virkninger endres imidlertid ikke.

²² I den bredeste boligpopulasjonen (som også inkluderer fritidsboliger) måtte vi ta noen forutsetninger for å framskrive, fordi historiske data på fritidsbygg ikke var mulig å oppdrive langt nok tilbake. Fra 2016 til 2020 har vi derimot data på bygningsmassen av fritidsbygg (Statistisk sentralbyrå, 2020d). Basert på statistikken har bygningsmassen i gjennomsnitt vokst med 3 742 bygg per år. Dette tallet tar dog ikke hensyn til at noen fritidsbygg utvilsomt også rives, slik at nye bygg årlig i realiteten vil være et høyere tall enn dette. Vi legger derfor til grunn 4 000 nye bygg per år i et middelanslag av fritidsbygg. Dette utgjør 11,8 prosent av nybygg totalt, og vi antar at fritidsboligbygging har samme vekstrate som igangsetting av nybygg som utregnet over. Middelanslaget for alle boliger og fritidsbygg vil derfor ta utgangspunkt i summen av anslaget for eneboliger, småhus og leiligheter, ganget med 1,118. Vi lager også et lavt og et høyt anslag hvor vi antar at nye fritidsbygg utgjør henholdsvis 7,4 og 16,7 prosent av anslaget på eneboliger, småhus og leiligheter. Dette tilsvarer 1 500 flere og færre fritidsbygg enn middelanslaget.

Figur 11.3

Årsverdi av prissatt nettonytte ved å legge til grunn ulike boligpopulasjoner, i millioner 2020-kroner



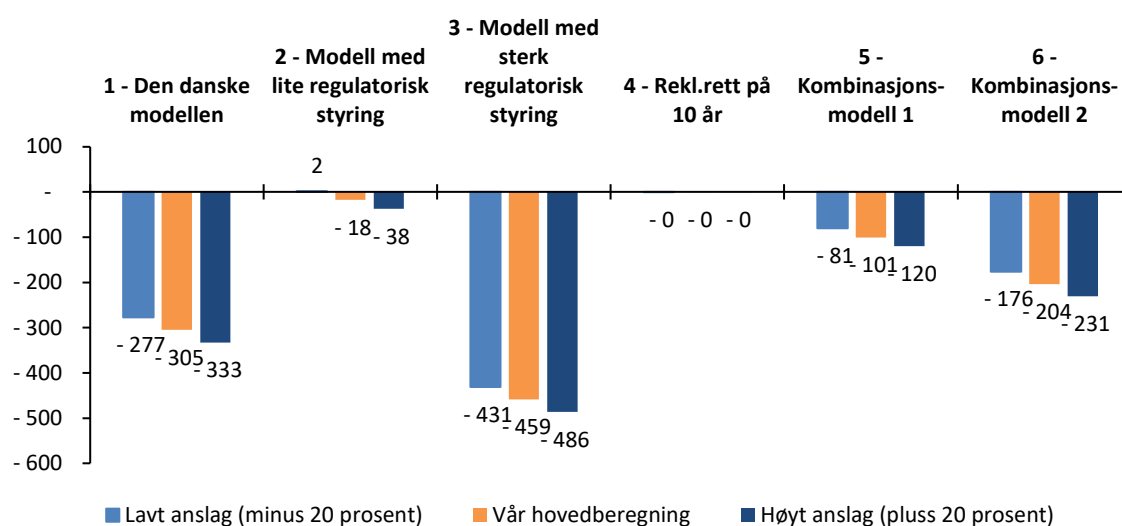
Kilde: Menon Economics

11.4 Følsomhet 3 – Størrelsen på forsikringsselskapenes driftskostnader

Størrelsen på forsikringspremien er viktig for beregningene av driftskostnader av forsikringsordningene. Vi har derfor valgt å undersøke konsekvensen av at driftskostnadene settes 20 prosent lavere og 20 prosent høyere enn vi har lagt til grunn i vår hovedberegning. Som vi ser fra Figur 11.4 har økte og reduserte driftskostnader liten betydning for prissatt nettonytte og rangeringen etter prissatte virkninger endres ikke.

Figur 11.4

Årsverdi av prissatt nettonytte ved å redusere og øke tidsbruken ved å drifte forsikringsordningene, i millioner 2020-kroner



Kilde: Menon Economics

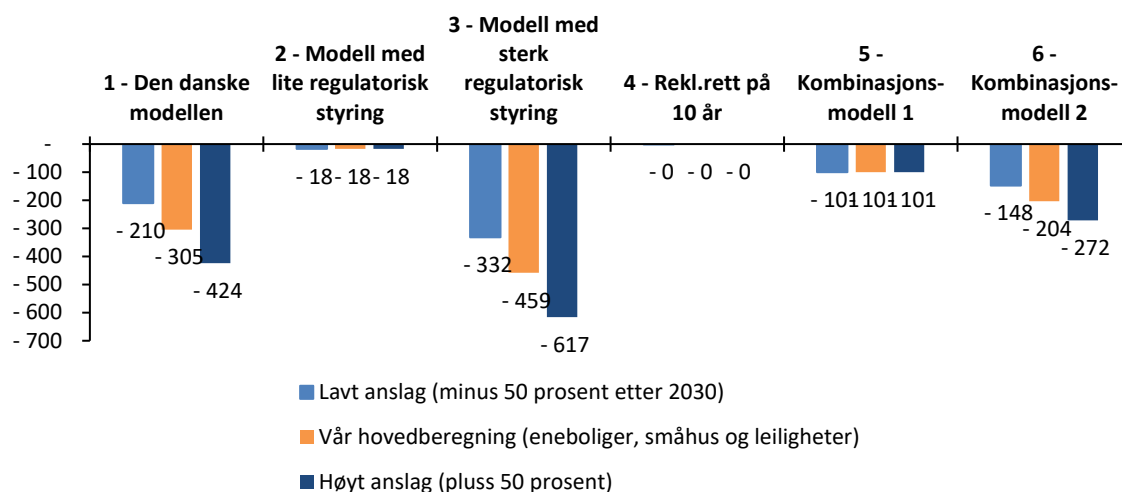
11.5 Følsomhet 4 – Tidsbruken ved kontroll av bygg

I vår hovedberegning legger vi til grunn at kontroller under bygging av boligen tar 4 timer og øvrige kontroller etter ferdigstillelse tar 3 timer. Kontrollkostnadene som andel av samlet forsikringspremie synes lav i sammenheng med erfaringene fra Danmark og det kan ligge et potensial i å effektivisere kontrollene etter 2030. Vi har derfor etablert to alternative scenarier for kontrollkostnadene:

- Lave kontrollkostnader – kontrollkostnadene halveres etter 2030
- Høye kontrollkostnader – kontrollkostnaden er 50 prosent høyere enn vi har lagt til grunn

Figur 11.5 viser at endringer i kontrollkostnader har stor betydning for netto årlig kostnad for modell 1 og 3, men endrer ikke rangeringen av modellene.

Figur 11.5 Årsverdi av prissatt nettonytte ved å redusere og øke tidsbruken ved kontroll, i millioner 2020-kroner



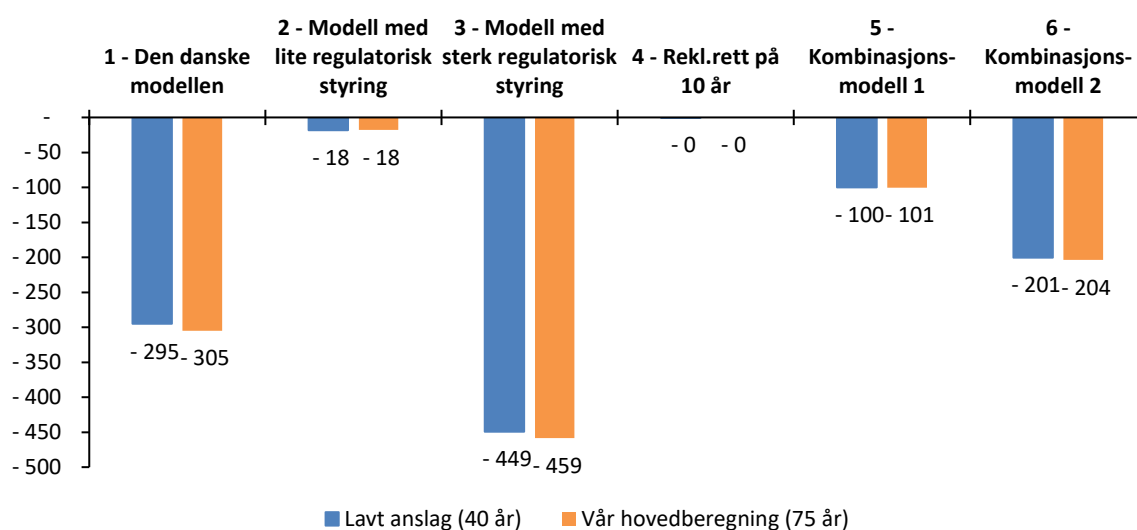
Kilde: Menon Economics

11.6 Følsomhet 5 – Redusert analyseperiode til 40 år

Hvor lenge man regner med at tiltaket gir nytte har også betydning for den samfunnsøkonomiske nettonytten. I tråd med diskusjonen i kapittel 8 har vi lagt til grunn en analyseperiode på 75 år i vår hovedberegning. Som anbefalt av Vennemo (2012) er levetiden på prosjektet satt lik 75 år. Figur 11.6 viser utfallet av at levetiden endres fra 75 år til 40 år. Endret levetid har lite å si for rangering av modellene.

Figur 11.6

Årsverdi av prissatt netto nytte ved å redusere analyseperioden fra 75 til 40 år, i millioner 2020-kroner



Kilde: Menon Economics

I vurderingen av usikkerhet har vi også gjennomført partielle usikkerhetsanalyser av å øke og redusere kostnadene ved garantiordningen med +/- 20 prosent. Disse endringene har liten innvirkning på rangeringen av konseptene.

11.7 Samlet samfunnsøkonomisk vurdering

En grunnleggende forutsetning for at forsikringsmodellene skal fungere etter hensikten og generere ønsket nytte er at forsikringsmarkedet blir velfungerende. I et velfungerende marked for byggskadeforsikring vil det være flere tilbydere av forsikring og markedsmakten mellom dem vil være noenlunde jevnt fordelt. Vår kontakt med forsikringsselskapene avdekket at selskapene i hovedsak er skeptiske til å etablere et byggskadeforsikringsprodukt. Slik sett er det en grunnleggende usikkerhet om realismen av forsikringsmodellene. Selv om forsikringsaktørene er skeptiske har erfaring fra tidligere utrullinger (eksempelvis etableringen av yrkesskadeforsikring) vist at det er mulig å etablere en forsikring i et marked med lite skadehistorikk. Forsikringsbransjen har gitt oss tilbakemelding om at kontrollomfanget (satt til 0, 1, 2 og 3 kontroller i de ulike modellene) og lengden på forsikringsperioden (satt til fem eller ti år) øker risikoen for å etablere seg i et marked for forsikring av byggskade. Slik sett kan vi si at sannsynligheten for et velfungerende byggskadeforsikringsmarked er størst for modell 2 og 5 (modell med lite regulatorisk styring og kombinasjonsmodell 1), og minst for modell 3 (modell med sterk regulatorisk styring).

Ser vi bort fra risikoen for at forsikringsmarkedet ikke blir velfungerende finner vi at rangeringen av prissatt netto nytte gir stikk motsatt rangering av ikke-prissatte virkninger. Det vil si at modeller som koster samfunnet mye gir mest tilbake i form av ikke-prissatt nytte (som økt byggkvalitet, økt seriøsitet, redusert arbeidslivskriminalitet mv.). For å gi merverdi til beslutningen er det naturlig å stille seg spørsmålet om hva nytten av de ikke-prissatte nyttevirkningene minst må være per nye bolig som ferdigstilles i analyseperioden for at hver av modellene er samfunnsøkonomisk lønnsom. Vi finner at den ikke-prissatte nytten for forsikringsmodellene minst må utgjøre mellom 580 og 8 530 kroner per nye bolig for at tiltakene skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Kravet som må stilles til den ikke-prissatte nytten av forsikringsmodellene må være høyest for modell 3 (modell med sterk regulatorisk styring) og lavest for modell 2 (modell med lite regulatorisk styring). Disse tallene sammenfaller delvis med sannsynligheten for at forsikringsmarkedet blir velfungerende i den forstand at

modeller med lave krav til de ikke-prissatte virkningene, for å sikre samfunnsøkonomisk lønnsomhet, vurderes å ha høyest sannsynlighet for å legge til rette for et velfungerende forsikringsmarked. Hvis man mener at den ikke-prissatte nytten overstiger de prissatte virkningene, bør man altså velge forsikringsmodellen med lavest mulig kostnad.

Hva man ender opp med bør avhenge av hva man mener den ikke-prissatte nytten er verdt for samfunnet. Den ikke-prissatte nytten avhenger i stor grad av modellenes effekt på byggkvaliteten, som det ikke finnes gode data på. Beslutningstaker kan tilnærme seg valg av tiltak på ulike måter. Hvis man tror at byggfeilomfanget i dag er stort og at et forsikringsmarked vil bli velfungerende kan man vurdere å etablere en forsikringsordning som varer i fem år fra ferdigstilling med et byggskaderegister og uten obligatoriske kontroller. Det tilsvarer modell 5. Denne modellen tilsvarer en forsikringspremie på 13 500 kroner per nybolig. Hvis markedet blir velfungerende kan man på lengre sikt vurdere å utvikle ordningen til å omfatte ti års varighet og obligatoriske kontroller. Det er også mulig å se for seg at man velger en modell med større grad av regulatorisk styring (modell 1, 3 eller 6), går for full implementering av denne og følger med på utviklingen i markedet og innvirkning på blant annet byggskader.

Basert på vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkninger har vi grunnlag for å konkludere med at utvidelse av dagens reklamasjonsrett fra fem til ti år sannsynligvis er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Vi finner at den økte reklamasjonsretten må utløse økt boligkvalitet med en verdi som tilsvarer minst 2,6 millioner kroner for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det tilsvarer 6 kroner per ferdigstilte nybolig i analyseperioden. Sett i sammenheng med at økt reklamasjonsrett gir entreprenør incitamenter til å øke byggkvaliteten er det grunn til å tro at endringen isolert sett er samfunnsøkonomisk lønnsom.

Våre konklusjoner vurderes å være robuste for endringer i sentrale forutsetninger. Det vil si at rangeringen av de ulike modellene etter prissatte virkninger ikke endres når vi endrer i de sentrale forutsetningene.

12 Forsikringspremien

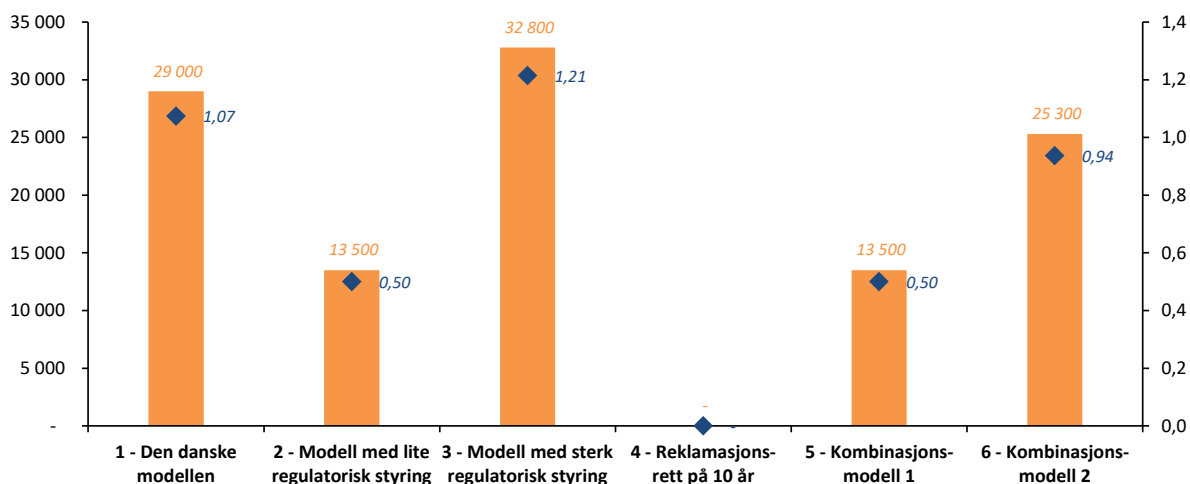
Det er nyttig å ha et forhold til størrelsen på forsikringspremien i de ulike modellene. Forsikringspremien øker med lengden på forsikringsordningen og omfanget av kontroller. Vi anslår at forsikringspremien utgjør et sted mellom 13 500 og 32 800 kroner per nye bolig i gjennomsnitt, som utgjør mellom 0,5 og 1,2 prosent av boligens gjennomsnittlige produksjonsverdi. Premien er størst for modell 3 (med ti års forsikringslengde og tre kontroller) og minst for modell 2 og 5 (med fem års forsikringslengde og ingen kontroller).

Som en del av beslutningsunderlaget er det nyttig å ha et forhold til størrelsen på forsikringspremien. Basert på gjennomgangen i delkapittel 9.1 og 9.2 vet vi at forsikringspremien inneholder driftskostnader til forsikrings-selskapet og kontrollkostnader. I tillegg til disse komponentene omfatter forsikringspremien: risikopremien, profitt til forsikringsselskapene og profitt til kontrollør. I beregningen av forsikringspremien har vi lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Risikopremien utgjør 60 prosent av forsikringspremien som ikke går til kontroller²³
- Profitten til forsikringsselskapene utgjør 20 prosent av forsikringspremien som ikke går til kontroller
- Profitten til kontrollørene utgjør 20 prosent av timeprisen de opererer med

Basert på disse forutsetningene finner vi at forsikringspremien i gjennomsnitt utgjør mellom 13 500 og 32 800 kroner per nye boligbygg, se Figur 12.1. Forsikringspremien er høyest for forsikringsmodellene med ti års forsikringsperiode og kontroll. Slik sett blir modell 3, som omfatter ti års forsikringsperiode og tre kontroller, den dyreste for entreprenør/boligkjøper. Forsikringsmodellene som gir lavest premie er modell 2 og 5. I disse modellene legges det opp til fem års forsikringsperiode og ingen kontroller.

Figur 12.1 Anslått forsikringspremie i kroner per nybygg (til venstre) og forsikringspremie som prosentandel av produksjonsverdi (til høyre)*



*Beregnet for anslått gjennomsnittlig produksjonsverdi i 2025. Kilde: Menon Economics

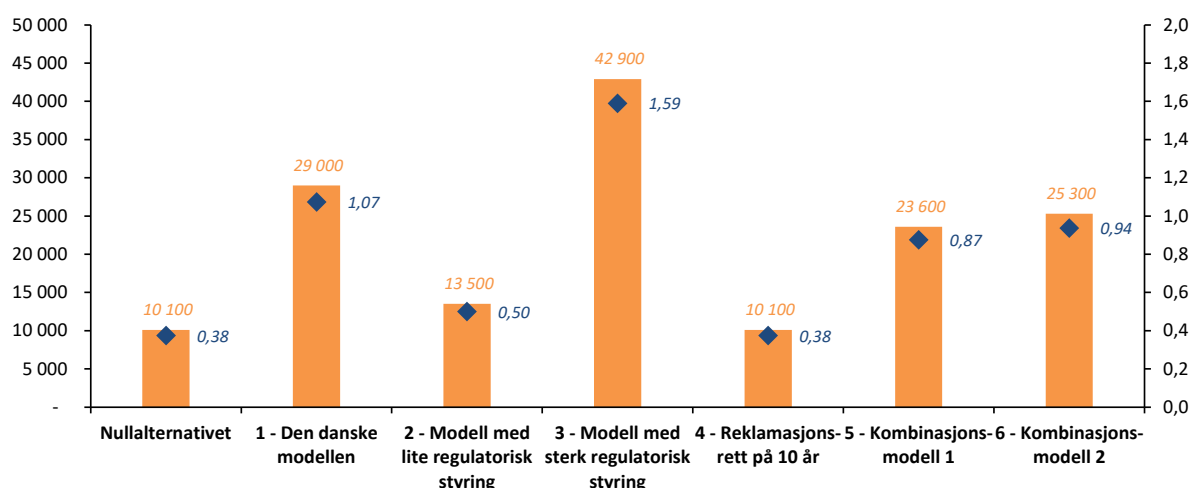
²³ Risikopremien skal dekke skader, og skal derfor i teorien tilsvare skadeprosenten. Det er ikke uvanlig å ha en skadeprosent tilsvarende 70-80 prosent av premien. I vår analyse vil ikke skadeprosenten ha betydning, så vi har valgt en prosent som sammen med profitt og kostnader gir 100 prosent premie til sammen.

Differansen i forsikringspremien for forsikringsmodeller med høyest og lavest beregnet forsikringspremie er beregnet til å utgjøre 19 300 kroner per nye boligbygg i gjennomsnitt. Det tilsvarer anslagsvis 0,7 prosent av gjennomsnittlig produksjonsverdi av et nytt boligbygg i 2025.

Det er en betydelig differanse mellom beregnet forsikringspremie og det nytten per bolig minst må være lik for at modellene skal være lønnsomme i et samfunnsøkonomisk perspektiv (se tabell 11.2). En grunnleggende forklaring er at forsikringspremien representerer en gjennomsnittlig nominell verdi per bygg, mens Tabell 11.2 viser årlig nettoverdi per bygg basert på neddiskonterte kostnader og nytte som påløper over 75 år. En annen forklaring er at forsikringspremien inkluderer risikopremien, profitt til forsikringsselskaper og profitt til kontrollører – som ikke anses som samfunnsøkonomiske kostnader. Forsikringspremien inneholder heller ikke nytten som utløses av at garantiordningen legges ned i flere av modellene (1, 2 og 6), samt at forsikringsmodellene bidrar til effektiviseringsgevinster av garantiordningen (modell 3 og 5).

I flere av modellene (modell 1, 2 og 6) avvikes dagens garantiordning. Slik sett er det også interessant å anslå de ulike modellenes innvirkning på samlet innbetaling, for både forsikringspremie og garantiinnbetaling. Våre anslag er vist i Figur 12.2. Som vi ser fra figuren er garantiinnbetalingen i nullalternativet anslått til å utgjøre 10 100 kroner per nybygg i gjennomsnitt i 2025. For å komme frem til dette tallet har vi lagt til grunn at garantiinnbetalingen i gjennomsnitt utgjør 0,38 prosent av boligenes produksjonsverdi. Den dyreste forsikringsmodellen for entreprenør/boligkjøper er modell 3, som innebærer at den samlede innbetalingen utgjør rundt 43 000 kroner, som tilsvarer om lag 1,6 prosent av gjennomsnittlig produksjonsverdi i 2025. Forsikringsmodellen med lavest kostnader for entreprenør/boligkjøper er modell 2. Vi anslår at denne modellen samlet utløser kostnader lik 13 500 kroner per nye bolig i gjennomsnitt. 13 500 kroner utgjør cirka 30 prosent av samlet innbetaling i modell 3.

Figur 12.2 Anslått samlet forsikringspremie og garantiinnbetaling i kroner per nybygg (til venstre), samt samlet forsikringspremie og garantiinnbetaling som prosentandel av produksjonsverdi (til høyre)*



*Beregnet for anslått gjennomsnittlig produksjonsverdi i 2025. Kilde: Menon Economics

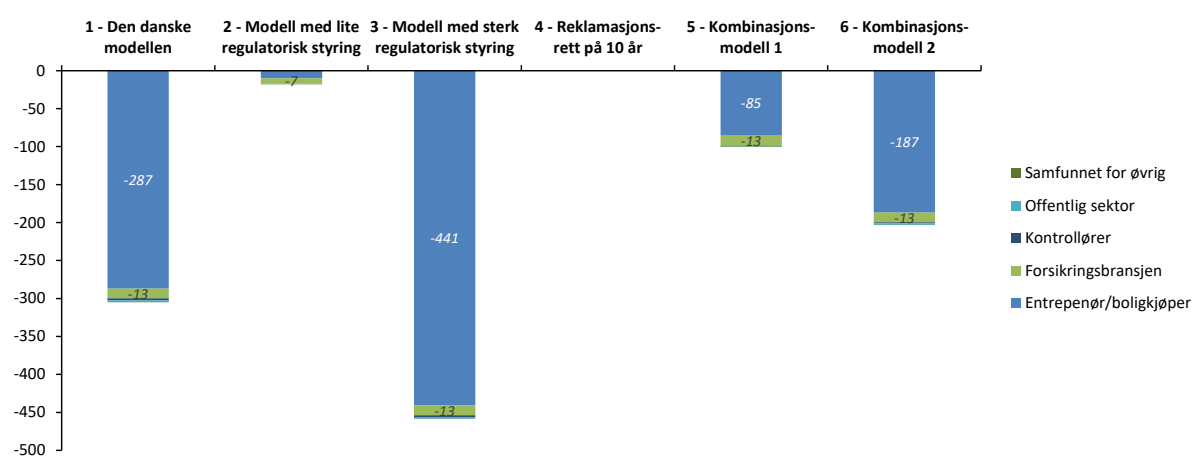
13 Fordelingsvirkninger

Alle modellene bidrar til at risiko blir flyttet fra sluttbruker til entreprenør/forsikringsselskap. Ved en forsikringsordning vil kostnadene også fordeles på flere sluttbrukere enn i dag hvor enkelte sluttbrukere må betale mye som følge av byggfeil og -skader, mens andre ikke påføres denne kostnaden. Aktører som leverer høy kvalitet vil komme bedre ut av ordningene, noe som også er ønskelig. Samtidig vil også godt etablerte og større aktører få et fortrinn over mindre og/eller nyetablerte aktører gjennom etablering av en forsikringsordning.

I henhold til DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (Direktoratet for økonomistyring, 2018a) snakker man om fordelingsvirkninger når ulike grupper i samfunnet berøres ulikt av et tiltak. Selv om et tiltak er lønnsomt totalt sett, kan tiltaket gjøre at ulike grupper påvirkes ulikt.

Figur 13.1 viser fordelingen av prissatte virkninger per aktørgruppe og tiltak, sammenliknet med nullalternativet. Den oppsummerer med andre ord kostnadsvirkningene presentert i kapittel 9 og den prissatte nyttevirkingen i kapittel 11.1. De ikke-prissatte virkningene kommer i tillegg. Som vi ser av figuren, vil det for alle modeller unntatt 2 og 4 være entreprenør og/eller boligkjøper som får den største samfunnsøkonomiske kostnaden. For den modellen med lite regulatorisk styring vil imidlertid markedet stå fritt til å for eksempel gjennomføre kontroller, og kostnadene vil i så fall falle på entreprenør/boligkjøper.

Figur 13.1 Fordeling av prissatt nettonytte (årsverdier) til ulike aktørgrupper sammenliknet med nullalternativet, i millioner kroner



Kilde: Menon Economics

I figuren er de største kostnadene fordelt på entreprenør/boligkjøper. Årsaken til at vi har skrevet det slik er at kostnadene i første omgang vil treffe entreprenørene, men at denne kostnaden kan legges videre over på sluttbrukeren i form av en høyere pris, avhengig av markedssituasjonen.²⁴ Forsikringspremien vil for eksempel trolig betales av entreprenøren som er pliktig å inngå forsikring, men kostnadene vil samtidig kunne treffe sluttbrukeren gjennom en høyere pris fra entreprenøren.

²⁴ Se delkapittel 9.6 for en fullstendig diskusjon.

Overordnet er det flere elementer ved modellene som bidrar til at risikoen vris fra sluttbruker til entreprenør. Et viktig moment er imidlertid at det ved dagens ordning, eller mangel på ordning, er enkelte sluttbrukere som må betale mye som følge av byggfeil og -skader, mens andre ikke påføres denne kostnaden. Ved en forsikringsordning vil kostnadene fordeles på flere sluttbrukere gjennom forsikringspremien. Samtidig vil også kostnadene gjennom byggsikader fordeles på flere slik at det ikke går like mye ut over enkelte sluttbrukere.

Dersom endringene slår positivt ut for sluttbruker mot tilsvarende negativt utfall for entreprenørene, er det snakk om en fordelingsvirkning og ikke en samfunnsøkonomisk virkning. Det gjelder slik vi ser det blant annet trygghet og forutsigbarhet. Modell 1, 2, 3, 5 og 6 innebærer etablering av en obligatorisk byggsikadeforsikring. En byggsikadeforsikring kan gi økt trygghet og forutsigbarhet for sluttbruker ved at forsikringsselskapet fører saken mot entreprenør og eventuelt domstoler dersom det forekommer byggsikader som dekkes av forsikringsordningen. Forsikringsordningen i modell 1, 3 og 6 har en varighet på ti år, mens modell 2 og 5 har en varighet på fem år. Ettersom modellene med ti års varighet vil ivareta sluttbrukerne i en lengre periode enn de øvrige, vil trygghet for sluttbruker være noe høyere i disse modellene. Økt trygghet for sluttbruker antas imidlertid å motsvares med økt risiko for entreprenør og forsikringsselskap. Tilsvarende prinsipp gjelder for garantiordningen. Garantiordningen dekker i dag delvis konsekvenser for sluttbruker dersom entreprenør skulle gå konkurs. I modell 1, 2 og 6 er det forutsatt at garantiordningen opphører. Det vil bidra til at trygghet for sluttbruker reduseres i disse modellene. Samtidig er ikke lenger entreprenør bundet av garantiordningen.

Modell 4 omfatter ikke en forsikringsordning, men reklamasjonsretten er økt til ti år fra dagens fem. Reklamasjonsretten er også satt til ti år for modell 1, 3 og 6. Sammenliknet med en varighet på fem år, vil disse modellene i større grad bidra til forbedrede forbrukerrettigheter. Sammenlignet med forsikringsmodellene må sluttbruker selv rette eventuelle krav mot entreprenør. Forlenging av reklamasjonsretten innebærer at risikoen flyttes over fra sluttbruker til entreprenør for de årene hvor reklamasjonsretten ikke i dag er gjeldende.

Entreprenørene vil få en større risikobyrde lagt til seg. Samtidig kan de redusere risiko ved å sikre at byggkvaliteten er god. Modellene vil imidlertid kunne slå ulikt ut for ulike aktører/aktørgrupper. Seriøse aktører vil komme bedre ut av ordningene enn useriøse aktører, noe som også er ønskelig. Samtidig vil også godt etablerte og større aktører få et fortrinn over mindre og/eller nyetablerte aktører gjennom etablering av en forsikringsordning.²⁵ Dette følger både av at forsikringsbransjen (og sluttbruker) i større grad kjenner til disse og at de sannsynligvis kan tilbys en lavere forsikringspremie. De vil også kunne ha bedre likviditet og robusthet enn de mindre aktørene. Forsikringsselskapene vil også stille ulikt, da eksempelvis aktører som er etablerte i tilgrensende markeder eller har tilstedeværelse i det danske og/eller svenske byggsikadeforsikringsmarkedet vil kunne ha lavere oppstartskostnader.

²⁵ Dette er ytterligere omtalt i delkapittel 9.6.

14 Forutsetning for vellykket gjennomføring

Vi har vurdert forhold som det kan være viktig å være klar over for å sikre en vellykket gjennomføring. Det er blant annet viktig å involvere sentrale aktører, gjennomgå og konkretisere detaljer ved ordningene og å bygge på eksisterende løsninger der det er mulig. Det er også viktig at regelverket innrettes på en måte som ikke skaper for store begrensninger for innovasjon og (fremtidige) digitale løsninger.

14.1 Byggskadeforsikringsordning

I en samfunnsøkonomisk analyse vil vi i flere tilfeller ha grunnlag for å rangere tiltak som vurderes etter en samlet vurdering av tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Basert på våre analyser har vi ikke grunnlag for å kunne rangere tiltakene eller sannsynliggjøre at en av modellene er mer lønnsom enn de andre. Rangeringen av prissatt netto nytte er motsatt av rangeringen av ikke-prissatte virkninger, som utdypet i kapittel 11. Beslutningstaker står derfor overfor en utfordrende avveining. Vi vil trekke fram noen overordnede elementer som er viktige for en vellykket gjennomføring, uansett hvilket beslutningsvalg man tar.

Vi har vurdert at det er realistisk at en forsikringsordning etableres fra år 2025, og basert på beregningene på denne forutsetningen. Dersom man har tro på at en forsikringsordning vil være samfunnsøkonomisk lønnsom og kan ha mye å si blant annet for økt byggkvalitet, vil det være hensiktsmessig å få etablert en slik ordning så fort det lar seg gjøre. Samtidig er det viktig å bruke tiden fram til etablering på å involvere de ulike interessentene som vil påvirkes av en byggskadeforsikring. Det gjelder særlig aktører i forsikringsbransjen, bygge- og anleggsbransjen og sluttbrukere/boligeiere. Det vil være behov for å ytterligere konkretisere detaljer i en forsikringsordning og gjøre justeringer etter hvert som man opparbeider økt kunnskap.

Ved etablering av en forsikringsordning må det gjøres juridiske vurderinger av flere forhold og det må iverksettes lov- og forskriftsarbeid, jf. kapittel 9.4. Det er ikke gjort egne juridiske vurderinger i forbindelse med vår analyse. Det vil være behov for å se på kritiske faktorer som eventuelt ikke er vurdert godt nok i analysen, spesielt på juridisk side.

14.2 Kontroll

Flere av modellene legger opp til regulerte kontroller i forbindelse med etablering av en byggskadeforsikring. Det er flere aspekter og detaljer ved innretningen av kontrollene som må tas stilling til. Det omfatter blant annet hva som skal kontrolleres, om det skal stilles krav til at kontrollene skal være fysiske og/eller digitale, hvem som skal kontrollere, omfanget av kontroller og tidspunktet for kontrollene.

Et viktig moment ved valg av innretning av kontroller er at kontrollene bør være risikobaserte i den forstand at det som kontrolleres fokuseres inn på forhold som ansees å være de mest betydningsfulle byggfeilene. Ved å legge opp til risikobaserte kontroller kan man i større grad identifisere eventuelle byggskader på en ressurseffektiv måte. Ut fra informasjonen vi har innhentet gjennom prosjektet, synes kontroller i byggefasen å gi mest verdi. Som tidligere omtalt, handler dette blant annet om at det kan være mer krevende å oppdage byggfeil etter at bygget er ferdigstilt. I tillegg vil det være større kostnader forbundet med å rette opp feil på et senere tidspunkt som følge av at det må gjøres mer omfattende arbeid og at feilene over tid kan ha bidratt til følgeskader. Vurderingen av hvilke kontroller som vil være mest hensiktsmessige kan endre seg etter hvert som man blant annet får mer og bedre data. Hvorvidt kontrollene må være fysiske eller også kan gjennomføres digitalt, vil også kunne endre seg over tid. Det er viktig at regelverket innrettes på en måte som ikke skaper for store begrensninger for innovasjon og (fremtidige) digitale løsninger.

Dersom man velger å regulere kontrollene er det samtidig viktig å sikre at det etableres et enhetlig rammeverk til hvordan kontrollene skal gjennomføres, og hvilken informasjon som skal innhentes fra kontrollene og rapporteres til et eventuelt byggskaderegister. Vi har lagt opp til at kontrollører får nødvendig skoling/ informasjon om hva som skal kontrolleres og utfører kontrollen på vegne av forsikringsselskapene. Det bør være et felles rammeverk for hvordan kontrollene skal gjennomføres.

Ettersom verdien av en kontroll, og verdien av en ekstra kontroll, er usikker, og kontroller er en sentral kostnadsdrivende faktor, kan det være hensiktsmessig å starte med kun én eller ingen regulerte krav til kontroller, samle inn informasjon og justere videre avhengig av de erfaringene man gjør seg.

DiBK gjør som tidligere omtalt et arbeid med digital tilstandsrapportering. Vurderinger av innretning av kontroller bør ses opp mot arbeidet som DiBK gjør, og det bør vurderes om det er potensial for å samkjøre disse prosessene.

14.3 Byggskaderegister

Som beskrevet i kapittel 4 og 9.3, er det flere eksisterende løsninger som sannsynligvis kan ses i sammenheng med et byggskaderegister. Det gjelder blant annet Kunnskapsdatabanken og StartBANK, og løsningene til Finans Norge, DiBK og DSB. Dersom det er mulig å bygge videre på eksisterende løsninger og strukturer vil det sannsynligvis være mindre ressurskrevende å etablere et byggskaderegister. Dessuten kan bruk av eksisterende løsninger bidra til at etableringen skjer raskere.

Vi vil påpeke at vi ikke har vurdert et byggskaderegister uavhengig av en byggskadeforsikring, da dette ikke var en del av vårt mandat. Tilsvarende gjelder for kontroller. Vi vet derfor ikke om det kan være en egnet løsning å etablere kontroller og/eller byggskaderegister uavhengig av en forsikringsordning. Samtidig er det flere argumenter for at kontroller og et byggskaderegister henger nært sammen med en forsikringsordning. Blant annet vil kontroller bidra til informasjon som skal registreres i et byggskaderegister. Dersom det ikke etableres en obligatorisk forsikringsordning med kontroller er det vanskeligere å se for seg at det vil være gjennomførbart å etablere et register med informasjon om byggskader.

I dialogen med ulike aktører i prosjektet har flere likevel ytret at en god tilnærming vil være å starte med å etablere byggskaderegisteret, og benytte den innsamlede byggskadehistorikken til å vurdere grunnlaget for et forsikringsmarked. Dette kan virke som en forlokkende tilnærming, hvor man kan ta en lav kostnad i dag og skaffe seg opsjonsverdier for fremtiden. Utfordringen med denne tilnærmingen er at man ikke har en løsning på hvor byggskade-dataene skal komme fra. I forsikringsmodellene vi vurderer er det forsikringsbransjen, med hjelp fra kontrollør i modeller som legger opp til kontroller, som rapporterer og samler sammen byggskadedataene. Innenfor vårt mandat gir det derfor ikke mening å snakke om et byggskaderegister uten en forsikringsordning.

Ved etablering av et register er det flere momenter som må vurderes nærmere. Dette er omtalt i kapittel 6.5 og 9.3 og omfatter blant annet juridiske, IT-tekniske og sikkerhetsmessige vurderinger av dataen som skal samles inn og videreformidles. Det bør blant annet avklares hvordan underleverandører skal behandles og det bør gjøres særlige vurderinger av aspekter som kan være en kilde til uenighet. Det gjelder kanskje særlig hvordan og hvilke byggfeil som skal føres opp i registeret. Det er også viktig at utbedrede feil registreres raskt slik at en entreprenør som har rettet opp feilene ikke blir stående med feil statistikk som kan påvirke entreprenøren negativt og hemme konkurranse. Et spørsmål er også om aktører som man har statistikk på fra før skal føres inn ved oppstart av registeret. Det mest naturlige for å sikre likebehandling virker her å være at man som utgangspunkt starter med null byggfeil registrert i registeret uansett om tidligere historikk foreligger og så fører inn byggfeil løpende.

Et viktig moment er dessuten at det bør være klare og objektive kriterier for hvem og hva som skal ligge i byggskaderegisteret. Dersom det eksempelvis er fullt opp til forsikringsselskapene å registrere byggskader kan man komme i en situasjon med ulik behandling av entreprenørene og få markedsvridning for hvilke forsikrings-selskaper entreprenørene ønsker å tegne forsikring med.

Referanseliste

- Byggkvalitetutvalget. (2020). *Forsvarlig byggkvalitet*. Byggkvalitetutvalget. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/390f35f2a4e042c7a9561fceb640dbd/forsvarlig-byggkvalitet---kompetanse-kontroll-og-kvalitet.pdf>
- Departementene. (2019). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7f4788717a724ef79921004f211350b5/no/pdfs/strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2019.pdf>
- Direktoratet for økonomistyring. (2018a). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utnedninger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf>
- Direktoratet for økonomistyring. (2018b). *Veileder til utredningsinstruksen*. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utnedningsinstruksen/Veileder-i-utredningsinstruksen.pdf>
- Finansdepartementet. (2014a). *Rundskriv R-109/14. Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf
- Finansdepartementet. (2014b). *Perspektivmeldingen 2014*.
- Finansdepartementet. (2016). *Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184?q=utredningsinstruksen>
- Finansdepartementet. (2017). *Perspektivmeldingen 2017*.
- Forbrukerrådet. (2019a, Juni). *Rapport Nybolig og reklamasjon*.
- Forbrukerrådet. (2019b). *Kartlegging av mangelssaker etter bustadoppføringslova*.
- Harris. (2017). *Hvordan vurdere forsvarlig egenkapital og likviditet?* Hentet fra https://harris.no/aktuelt/hvordan-vurdere-forsvarlig-egenkapital-og-likviditet/#_ftnref1
- Ingvaldsen, T. (2008). *Byggskadeomfanget i Norge (2006)*. Trondheim: Sintef.
- NOU 2016: 10. (2016). *Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova*. Oslo.
- Regjeringen. (2017). *Perspektivmeldingen 2017*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/perspektivmeldingen-2017/id2484715/
- Samfunnsøkonomisk Analyse. (2018). *Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder*.
- Statistisk sentralbyrå. (2020a, Juni). *Befolkningsframskrivingene 2020-2060*. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram>
- Statistisk sentralbyrå. (2020b). *Byggeareal*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/05940/>
- Statistisk sentralbyrå. (2020c, November). *Byggjekostnadsindeks for bustader*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/08651/>

Statistisk sentralbyrå. (2020d, Februar). *Bygningsmassen*. Hentet fra <https://www.ssb.no/bygningsmasse>

Stortinget. (u.d.). *Lovarbeidet*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Lovarbeidet/>

Vennemo, H. (2012). *Levetid og restverdi i samfunnsøkonomisk analyse*. Hentet fra https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/5870/va-rapport_2011-35_levetid_og_restverdi.pdf

Vedlegg 1 – Den danske byggeskadeforsikringsordningen

Danmark har en obligatorisk, lovfestet, byggeskadeforsikringsordning. Ordningen ble innført i 2008. Utformingen av ordningen ble bygget på en annen tilsvarende forsikringsordning som hadde eksistert siden 1986, «Byggeskadefondens forsikringsordning for støttet byggeri»²⁶.

Bakgrunnen for innføringen av byggeskadeforsikringsordningen var at det i en årrekke hadde vært mange feil og mangler knyttet til nyoppførte private boliger der boligkjøperne måtte gå gjennom en lang og komplisert prosess med tvister og rettsaker for å få utbedret det som var galt. Det uttalte formålet med å lovfeste byggeskadeforsikringen var dels å styrke forbrukernes rettsstilling i forbindelse med utbedring av alvorlige byggeskader, dels å redusere antallet feil og mangler knyttet til oppføring av private boliger.

Regulering og organisering

Ordningen er regulert i byggeloven, som har et eget kapittel om byggeskadeforsikring. Utfyllende regler er gitt i forskrift («Bekendtgørelse om byggeskadeforsikring») og i «Vejledning om byggeskadeforsikring». Veiledningen er utarbeidet av Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen som er underlagt Transport- og boligdepartementet.

Forsikringsordningen administreres av et eget sekretariat som rapporterer til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Sekretariatet skal veilede forsikringsselskapene om forsikringsordningen, sikre at de lovpålagte kontrollene gjennomføres innenfor de angitte tidsfristene, samt foreta stikkprøver på kvaliteten på forsikringsselskapenes kontrollrapporter. Forsikringsselskapene bestemmer alene hvilke skader som er dekket av forsikringen og det nevnte sekretariatet har ingen rolle i dette. Forsikringsselskapenes avgjørelser kan imidlertid overlages til «Ankenævnden for Forsikring».

Hvem som må ha forsikring

Byggeskadeforsikring er obligatorisk ved oppføring av «*ny bebyggelse, som hovedsakelig skal anvendes til beboelse*». Forsikringsplikten gjelder også ved ombygging og renovering av eksisterende bygg som ikke tidligere har blitt benyttet som bolig dersom formålet med ombyggingen/renoveringen er at bygget skal benyttes til beboelse. Det er gjort unntak fra forsikringsplikten for:

- Offentlige byggherrer
- Byggherrer som er omfattet av «Byggeskadefonden» og
- Byggherrer som er omfattet av «Byggeskadefonden vedrørende bygningsfornyelse»²⁷
- Oppføring av bygg som ikke er helårsbolig (sommerhus o.l.)
- Forbrukere (huseiere) som bygger selv²⁸
- Eiendommer som oppføres til utleie²⁹

²⁶ Byggeskadefonden er en institusjon som skal gjennomføre kontroller med og dekke kostnader knyttet til skader som oppsto i forbindelse med oppføring av boligbygg som har fått offentlig støtte, boliger omfattet av lov om almene boliger mv. Innføringen av Boligbyggefonden førte til et markant fall i feil og mangler ved oppføring av bygg som var omfattet av ordningen.

²⁷ Byggeskadefonden vedrørende bygningsfornyelse har tilsvarende oppgaver som Byggeskadefonden, men forsikrer eiendommer som har blitt renovert med offentlig byfornyelsesstøtte.

²⁸ Dersom forbrukeren selv utfører arbeidet, ikke hvis en forbruker leier inn andre til å utføre arbeidet for seg.

²⁹ Disse skal ved ferdigstilling «tinglyse en tidsbegrænset servitut på den pågældende ejendom» om unntagelsen og dokumentere dette. Blir hele eller deler av eiendommen solgt innen 10 år skal det tegnes byggeskadeforsikring på hele eiendommen.

Forsikringen skal tegnes og betales av *byggherren*. Eventuelle underleverandører til byggherren skal ikke tegne egen byggskadeforsikring. Det er imidlertid huseier som er forsikret, altså den som har rett på erstatning fra forsikringen. Dersom den som overtar den nye boligen fra byggherren ved ferdigstillelse av bygget selger boligen til en annen før forsikringstiden er utløpt, så overtar den nye huseieren forsikringen.

De kommunale myndighetene («kommunalbestyrelsen») har ansvar for å kontrollere at forsikringsplikten overholdes. Byggherren skal ved søknad til kommunen om byggetillatelse vedlegge dokumentasjon på at det er innhentet tilbud på byggskadeforsikring for bygget søknaden gjelder. Dersom slik dokumentasjon ikke foreligger, skal ikke kommunen gi byggetillatelse.

Det er ikke et krav om at forsikringsavtalen er inngått, og forsikringspremien betalt, før bygget er ferdigstilt. For å få ferdigmelding/brukstillatelse må det imidlertid dokumenteres at forsikringen er tegnet og premien er betalt. Byggherren må da sende kopi av forsikringsavtalen og kvittering for betalt premie til kommunen.

Kommunen har sanksjonsmulighet i form av dags- eller ukesbøter dersom et bygg som er omfattet av forsikringsplikten tas i bruk uten at det er inngått avtale og betalt premie for byggskadeforsikring.

Det kan i visse tilfeller skje at ingen forsikringsselskap vil gi tilbud på byggskadeforsikring til et konkret byggeprosjekt. En unntaksbestemmelse i loven åpner i slike tilfeller for at kommunen likevel kan gi både igangsettingstillatelse og ferdigmelding. Byggherren må i så fall dokumentere at alle selskaper som tilbyr byggskadeforsikring har avslått å gi tilbud, både før det gis igangsettingstillatelse og på nytt før det utstedes ferdigmelding. En tilsvarende unntakshjemmel, som kun skal gjelde i ytterst sjeldne tilfeller, gjelder dersom tilbudene byggherren får har en så ekstremt høy pris at byggherren vil gå konkurs dersom forsikringspremien må betales.

Hele forsikringspremien skal betales når forsikringsavtalen inngås. Forsikringen trer i kraft ved overlevering av bygget til huseier (forbruker), eventuelt ved innflytting dersom det ikke gjennomføres en overlevering. Den gjelder i ti år fra ikrafttredelse, det vil si at byggskafer og byggfeil som er omfattet av forsikringen og som oppdages og meldes til forsikringsselskapet innen ti år dekkes. Forsikringsselskapet kan ikke si opp forsikringen når premien først er betalt.

Dersom byggherren skulle gå konkurs etter at forsikringen har tredd i kraft, altså *etter* at bygget er ferdigstilt, men *før* forsikringspremien er betalt, har forsikringsselskapet likevel plikt til å tegne forsikringen. Går byggherren konkurs *før* bygget er ferdigstilt, det vil si før forsikringen har tredd i kraft, men etter at et forsikringstilbud er akseptert, skal det foretas en ny vurdering av om bygget er omfattet av forsikringsplikten. Dersom huseieren velger å fullføre byggingen selv, kan bygget være unntatt. Er det derimot en ny næringsdrivende som overtar byggingen, skal det på ordinært vis forelegges bevis på at et forsikringsselskap har gitt tilbud på forsikring før byggingen starter og bevis på betalt premie før bygget overtas av forbruker (huseier).

Ved en erstatningssak overtar forsikringsselskapet huseiers eventuelle rett til å gjøre andre, for eksempel byggherren, ansvarlig for skaden, eventuelt til garantier eller liknende dersom det skulle være aktuelt. Selskapet kan med andre ord søke regress for erstatningsutbetalinger. I første omgang vil imidlertid forsikringsselskapet kontakte byggherren og be denne om å utbedre byggskafer/byggfeilen.

Hvilke skader forsikringen dekker

Lov- og forskriftsverket regulerer relativt detaljert hvilke typer byggskafer som skal dekkes av byggskadeforsikringen. Utgangspunktet er at en byggskafe skyldes forhold ved oppførelsen av bygget for at den skal være dekket. Det kan dreie seg om både prosjekteringsfeil, håndverkerfeil (feil utførelse) og materialfeil. Videre må de

ulike typene byggskader som dekkes enten være vesentlige, på en «avgjørende» måte redusere boligens brukbarhet, eller de må medføre nærliggende risiko for at det oppstår en annen byggskade som enten er vesentlig eller reduserer boligens brukbarhet vesentlig. I vurderingen av om en skade tilfredsstiller vilkårene nevnt over skal det tas hensyn til om forholdet har eller kan tenkes å få betydning for personers helse eller sikkerhet, om arbeidet er fagmessig korrekt utført og om offentlige reguleringer er overholdt.

I vedlegget under er det gitt en mer detaljert beskrivelse av hva som defineres som byggskader, hvilke skader som dekkes og hva som kan unntas. Herunder er det tatt inn en liste med eksempler på byggskader som skal dekkes av forsikringen og byggskader som ikke er dekningsberettiget som er gitt i forskrift til byggeloven.

Forsikringsselskapene kan ikke fastsette egne vilkår som er i strid med lov- og forskriftsverket. Nivået på forsikringspremiene fastsettes av forsikringsselskapene.

Egenandel og begrensninger i forsikringen

Forskrift om byggskadeforsikring regulerer maksimale egenandeler for huseier. Per januar 2020 er maksimal egenandel per dekningsberettiget byggskade 12 000 danske kroner (DKK). Hvis det oppstår flere dekningsberettigede skader i løpet av forsikringens løpetid, kan samlet egenandel maksimalt utgjøre 24 000 DKK.

Satsene reguleres hvert tredje år i tråd med en prisindeks fastsatt av Danmarks Statistik.

Det er ikke satt et tak på hvor store erstatningene kan bli.

Forholdet til andre forsikringsordninger

Hvis det er gitt en erstatning (enten ved utbedring eller utbetaling av penger) til dekning av en byggskade, som i tillegg helt eller delvis er dekket av en annen tingforsikring, kan forsikringsselskapet ikke kreve refusjon fra selskapet som har tegnet tingforsikringen.

Kontroller

Forsikringsselskapene har et lovfestet krav om å foreta to kontroller av alle bygg som er forsikret. Kontrollene skal skje innen ett og fem år etter at forsikringen har tredd i kraft. Selskapene velger selv om de vil benytte egne eller innleide bygningssakkyndige kontrollører. Kontrollørene skal ha erfaring med bygningskontroller og prosjektering. Samme kontrollør kan ikke gjennomføre både 1-års og 5-årskontrollen, og kontrolløren kan ikke ha medvirket i oppføringen av bygget.

Dersom det oppføres bygg som har mange like boenheter, for eksempel leilighetsbygg, kan forsikringsselskapet foreta kontroller kun i et representativt antall enheter og deretter «kopiere» kontrollene til de øvrige boenhetene, såkalt kopi-kontroll. I 2019 var 70 prosent av kontrollene slike kopi-kontroller.

Myndighetene kan rekvirere kontroller på forsikringsselskapets regning dersom selskapene ikke gjennomfører kontrollene i tide.

Regelverket gir retningslinjer for hvordan kontrollene skal gjennomføres og hva som skal kontrolleres. Etter gjennomført kontroll skal det utarbeides en rapport som spesifiserer feil og mangler som er avdekket, samt mulige årsaker til disse. Rapporten skal videre beskrive byggets tilstand, hvordan det er vedlikeholdt og om det er behov for ytterligere undersøkelser. Den utarbeides elektronisk og oversendes til de danske bygningsmyndighetene i «Byggeskadeforsikringssystemet» som er et eget register utviklet for dette formålet.

Med bakgrunn i beretningen fra kontrolløren skal forsikringsselskapet utarbeide en oversikt over dekningsberettigede byggskader og byggfeil. Oversikten skal inneholde informasjon om hvilken entreprenør,

underentreprenør, bygningsteknisk rådgiver mv. som har utført arbeidet som er bakgrunnen for skaden. Dersom det dreier seg om en materialfeil skal produsenten fremgå. Også denne skadeoversikten skal innrapporteres til Byggeskadeforsikringssystemet.

Kontrollberetningen og oversikten over dekningsberettigede skader sendes også til huseier, byggherren (den som har kjøpt forsikringen), samt de som har utført arbeidet der det er konstatert en dekningsberettiget skade eller feil.

Bygningsmyndighetene utarbeider på bakgrunn av tilsendt informasjon en kontrollrapport som sendes til huseier og forsikringsselskapet. Rapporten beskriver feil, skader og mangler som fremgår av kontrollberetningen og årsakene til disse, og den gir forslag til tiltak for å forebygge nye skader, herunder anbefalinger om vedlikehold.

Registre

Den obligatoriske byggeskadeforsikringen berører to ulike offentlige registre i Danmark, Bygnings- og boligregisteret og Byggeskadeforsikringssystemet.

Kommunene har ansvar for å registrere i hvilket selskap forsikringen er tegnet og når den trådte i kraft i Bygnings- og boligregisteret. Her registreres også unntak fra plikten til å tegne forsikring. Opplysninger om forsikringsforhold i Bygnings- og boligregisteret overføres til Byggeskadeforsikringssystemet. Forsikringsselskapene kan ikke gjennomføre ett-årskontrollen før denne overføringen har funnet sted.

Alle byggskader som avdekkes skal så registreres av forsikringsselskapene i Byggeskadeforsikringssystemet. I dette registeret registres også hvorvidt skadene er rettet. Det er Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen som har ansvaret for registeret. Et eget sekretariat, Sekretariatet for Byggeskadeforsikring ved Teknologisk Institut, administrerer registeret på vegne av Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Forbrukerne har tilgang til en begrenset del av informasjonen i Byggeskadeforsikringssystemet gjennom en egen nettside, «*Tjek byggevirkksomheten*». Her kan de få informasjon om virksomheter som har medvirket i bygg som har vært omfattet av forsikringsordningen. Nettsiden gir informasjon om:

- Hvor mange dekningsberettigede skader virksomheten har hatt i alt i de to siste årene
- Hvor stor en prosentandel disse skadene utgjør av virksomhetens samlede byggevirkksomhet
- Hvilken bygningsdel på huset skaden er funnet i
- Om skaden har blitt utbedret etter at den ble konstatert

Forsikringsmarkedet og premier

Per desember 2019 var det fem tilbydere av byggeskadeforsikring i det danske markedet. Flere av disse er enten forsikringsagenter eller forsikringsmeglere, det vil si at de formidler forsikringen på vegne av en annen aktør (et forsikringsselskap) som har påtatt seg forsikringsrisikoen. Flere av forsikringsselskapene som tilbyr denne type forsikringer er utenlandske.

Ifølge en evaluering av byggeskadeforsikringen i 2017 har andelen nybygg som har tegnet forsikring økt jevnt etter at ordningen ble innført. I 2016, som er det siste året som inngår i evalueringen, var tegningsprosenten på 93 prosent. Det vil si at 93 prosent av nybygg og vesentlige ombygginger hadde tegnet byggeskadeforsikring. Siden det er en del bygg som ikke er omfattet av forsikringsplikten, vil ikke tegningsprosenten bli 100 prosent. I 2019 ble det tegnet 13 659 byggeskadeforsikringer.

Det utarbeides ikke offentlig statistikk om markedsandeler og samlet størrelse på markedet målt i premievolum, men i en evaluering av ordningen fra 2017³⁰ fremgår det at premien i 2016 i gjennomsnitt ikke oversteg 1,5 prosent av boligens verdi. Premiene varierer i størrelse. Ca. 20 prosent av virksomhetene fikk en premie på under 1 prosent, litt over halvparten fikk premie på mellom 1 og 2 prosent, mens resten fikk premie på over 2 prosent. En vesentlig andel av premien går til dekning av kostnadene knyttet til de obligatoriske kontrollene.

Vedlegg – Hva som dekkes og ikke dekkes i den danske byggeskadeforsikringsordningen

Forskrift om byggeskadeforsikring, § 5, gir en nærmere definisjon av hva som regnes som dekningsberettigede byggeskader:

- «1) brud, lækage, deformering, ødelæggelse eller svækkelse i bygningen, som har årsag i forhold ved opførelsen af bebyggelsen, og som er væsentlig,*
- 2) andre fysiske forhold, herunder forekomst af fugt, skimmelsvamp eller emissioner fra materialer, der har årsag i forhold ved opførelsen af bebyggelsen, og som på afgørende måde nedsætter brugbarheden af bygningen, eller*
- 3) fysiske forhold ved bebyggelsen, som giver nærliggende risiko for byggeskade som nævnt i nr. 1 eller 2.»*

I vurderingen av om det foreligger en byggeskade skal det blant annet legges vekt på om *«forholdet har eller må vurderes at få betydning for personers sikkerhed eller sundhed, om arbejdet er udført fagmæssigt korrekt, samt om offentlige forskrifter er overholdt»*.

Forskriften § 6 beskriver hvilke typer utgifter forsikringen skal dekke:

- «1) udbedring af byggeskader,*
- 2) udbedring af følgeskader, der har betydning for bebyggelsens brugbarhed,*
- 3) rimelige og nødvendige udgifter til juridisk og teknisk bistand i forbindelse med konstatering af skader,*
- 4) rimelige og nødvendige udgifter til teknisk bistand i forbindelse med udbedring af skader,*
- 5) udgifter til afholdelse af syn og skøn efter forudgående aftale med forsikringselskabet,*
- 6) rimelige udgifter til nødvendig genhusning i indtil 12 måneder, og*
- 7) rimelige udgifter til nødvendig flytning og opmagasinering af privat indbo i indtil 12 måneder.»*

Videre er det beskrevet i § 7 når forsikringsselskapene kan unnlate å dekke skader:

- «1) byggeskaderne har deres væsentligste årsag i arbejder, som sikrede selv har udført eller ladet udføre,*

³⁰ «Serviceeftersyn av byggeskadeforsikringsordningen», Transport-, Bygnings- og Boligudvalget 2017-18

- 2) den sikrede ikke er den, der har tegnet forsikringen,
- 3) at det klart fremgår af aftalen mellem bygherren og sikrede, hvilke arbejder den sikrede skal udføre eller lade udføre,
- 4) bygherren inden aftalen med sikrede om, at sikrede selv skal udføre arbejder på bebyggelsen, har gjort sikrede bekendt med, at byggeskader som nævnt i nr. 1-3 er undtaget fra forsikringsdækningen, og
- 5) det klart fremgår af forsikringspolisen, hvilke arbejder sikrede har udført eller har ladet udføre.»

Forsikringsselskaperne kan i henhold til forskriften § 9 dessuten unnlate å gi dekning dersom det godtgjør:

- «1) at byggeskaden skyldes manglende vedligeholdelse eller andre mangelfulde forhold i bygningsdriften,
- 2) at forholdet alene består i udløb af bygningsdelens, konstruktionens eller materialets sædvanlige levetid,
- 3) at byggeskaden hidrører fra arbejder, som sikrede selv har udført eller ladet udføre, jf. § 7,
- 4) at byggeskaden har udviklet sig, fordi det på grund af sikredes forhold ikke har været muligt at gennemføre eftersyn i henhold til § 19, selv om forsikringsselskabet har udvist rimelige bestræbelser på at søge eftersynet gennemført eller
- 5) at byggeskaden skyldes skadevoldende egenskaber ved et produkt eller en konstruktion, som det på grundlag af den videnskabelige og tekniske viden på det tidspunkt, hvor produktet blev benyttet, eller konstruktionen blev udført, ikke var muligt at opdage.»

Videre fremgår det av forskriften at driftstap eller andre indirekte tap ikke dekkes. Selskaperne kan også unnlate å yte erstatning, eventuelt gi redusert erstatning, for skader som burde ha vært oppdaget ved overtagelsen av bygget.

Dersom det er igangsatt utbedringsarbeider uten at selskapet har avgjort at byggeskaden er dekningsberettiget kan selskapet også unnlate å yte erstatning. Unntaket er dersom arbeidene er igangsatt av sikkerhetsmessige grunner o.l.

Forskriften § 8 spesifiserer hvilke deler av bygningsmassen som ikke er omfattet av forsikringen:

- «1) udendørsarealer og derpå værende indretninger, herunder svømmebassiner, terrasser og legepladser,
- 2) bygninger med et bebygget areal på mindre end 10 m²,
- 3) udestuer, garager, carporte og skure, der ikke lovligt kan anvendes til beboelse, og som ikke har fundament til frostfri dybde.»

Selskaperne har kun plikt til å dekke skader som utbedres. De kan stille krav om endring i konstruksjon mv. i forbindelse med utbedringen.

I et vedlegg til forskriften er det tatt inn en liste med konkrete forhold som «ut fra en konkret vurdering» skal eller ikke skal regnes som dekningsberettigede. Det er presisert at listen ikke er uttømmende.

1. Eksempler på dekningsberettigede byggeskader

- Skader på bærende og stabiliserende konstruksjoner med risiko for kollaps eller deformation af bygningsdelen eksempelvis som følge af, at de gældende normer for vind- og snebelastning mv. ikke er opfyldt.
- Manglende konstruktive forbindelser med risiko for kollaps eller deformation af bygningsdelen.
- Skadelige revner i teglstenoverligger.
- Sætningsrevner i vægge og fundamenter som følge af utilstrækkelig fundering.
- Skævheder i gulve, der skyldes sætningsskade.
- Sætninger i altanfundamenter som følge af fejl ved fundering.
- Opstigende grundfugt, indtrængende overfladevand eller fugtbelastede terrændæk.
- Fugt som følge af utætte gennemføringer af afløb mv. i terrændæk.
- Fugtskader i sokkel, terrændæk eller gulve, for eksempel som følge af fejl ved omfangsdræn.
- Utætte inddækninger og skotrender.
- Utæt undertag.
- Uventileret damptæt undertag.
- Utæt eller fejlplaceret dampspærre med deraf følgende fugtproblemer.
- Utætte forsynings- og afløbsinstallationer.
- Korrosion i rør- og vandinstallationer.
- Bagfald på kloak, der medfører væsentlig nedsat funktion eller levetid.
- Nedfaldne fliser i vådzone som følge af fejl i valg af klæber eller udførelse.
- Utilstrækkelig vedhæftning af gulv- og vægfliser i vådzone.
- Væsentlige utætheder i klimaskærm.
- Synlig skimmelsvamp i beboelses- eller opholdsrum, herunder køkken og bryggers, på et areal større end 400 cm², uanset om skimmelsvampen forekommer samlet eller pletvis.
- Synlig skimmelsvamp, uden for beboelses eller opholdsrum, der udgør en generel og ikke ubetydelig risiko for sundhedsskade som følge af luftstrømme til beboelses- eller opholdsrum og/eller skimmelsvampens placering i forhold til beboelses- eller opholdsrum.
- Skjult skimmelsvamp, der udgør en generel og ikke ubetydelig risiko for sundhedsskade som følge af luftstrømme til beboelses- eller opholdsrum og/eller skimmelsvampens placering i forhold til beboelses- eller opholdsrum.
- Fugtskader som følge af brug af opfugtede materialer.
- Væsentlig nedsat levetid for konstruksjoner og materialer i forhold til normal forventet levetid.
- Trænedbrydende svamp i for eksempel vinduer, døre, kviste, karnapper eller tagkonstruksjoner.
- Accelereret nedbrydning af bundstykker i døre og vinduer.
- Nedbrudte fuger i murværk som følge af fejl i mørtelkvalitet.
- Rustangreb på armeringsjern i f.eks. altaner som følge af fejl i dæklag over armeringsjern.

2. Eksempler på byggeskader, der ikke er dekningsberettigede

- Revner uden konstruktiv betydning i sokler, sokkelpuds, murværk og indervægge.
- Afskalning af tyndpuds.

- Skævheder i gulve og vægge, der ikke skyldes bærende konstruktioners manglende stabilitet eller utilstrækkelig fundering.
- Skævheder i gulve og vægge, der ikke har indflydelse på bærende konstruktioners stabilitet.
- Skader på udendørsarealer, herunder havemure, terrasser, legeredskaber, svømmebassiner og installationer til samme.
- Trænedbrydning i for eksempel vinduer, døre, kviste, karnapper eller tagkonstruktioner som følge af manglende normal vedligeholdelse.
- Skader pga. slid og ælde.
- Nedbrydning i nedgravede træstolper.
- Skader på bygningsdele med opbrugt levetid, hvis denne ikke er væsentligt nedsat som følge af fejlplacering mv.
- Manglende tæthed i bebyggelsen, medmindre der er nærliggende risiko for væsentlig skade.
- Tagrender, der er underdimensionerede, men ikke indebærer nærliggende risiko for, at der opstår skade på andre bygningsdele.
- Tagrender, der har forkert fald, men under normale forhold afvander til nedløbet.
- Inddækninger og skotrender med fejl, men uden nærliggende risiko for vandindtrængning.
- Tegltag med for tynde afstandslister, hvis dette ikke indebærer nærliggende risiko for ødelæggelse af undertaget, tegltaget eller lægterne.
- Blåfrende undertag, hvis dette ikke indebærer nærliggende risiko for, at det ødelægges.
- Bagfald i bruseniche, som ikke medfører skadelig opfugtning af andre bygningsdele.
- Nedfaldne fliser uden for vådzone.
- Nedbrudte elastiske fuger med kort levetid.
- Utilstrækkelig vedhæftning af gulv- og vægfliser uden for vådzone.
- Kosmetiske skader, herunder afskalling af maling.
- Misfarvninger, som ikke skyldes skimmelsvamp.
- Skimmelsvamp, der skyldes uhensigtsmæssig brugeradfærd, for eksempel manglende udluftning i forbindelse med tørring af tøj indendørs.
- Punkterede termoruder, som ikke skyldes fejl ved monteringen.
- Træk fra døre og vinduer.
- Knirkende gulve som følge af forkert fastgørelse.
- Skader på og funktionssvigt i hårde hvidevarer

Vedlegg 2 – Den tidligere svenske byggskadeforsikringsordningen

Sverige hadde fra 1993 til 1. juni 2014 en lovfestet obligatorisk byggskadeforsikring, «Byggskadeförsäkring». Etter mye kritikk mot ordningen og flere utredninger ble den avviklet som obligatorisk ordning i 2014. Byggskadeforsikring finnes fremdeles som en frivillig forsikringsordning i det svenske forsikringsmarkedet.

Formålet med den obligatoriske byggskadeforsikringen var at feil som ble oppdaget skulle rettes raskt og uten langvarige tvister om hvem som hadde ansvaret for feilene, samt at feil skulle rettes selv om det ikke var mulig å avgjøre hvem som var ansvarlig for feilen.

Da den obligatoriske byggskadeforsikringen ble innført i 1993 erstattet den en eksisterende obligatorisk garantiordning. Frem til 1993 var det et krav om ha en garanti fra en garantist for å få igangsette bygging. Garantien skulle gjelde i ti år og innebar at garantisten skulle dekke «ikke ubetydelige feil» som var oppstått på grunn av avvik fra «fagmessig godtagbar standard» i byggefasen. Garantisten kunne kjøre regress mot den som hadde utført det dårlige arbeidet.

I det følgende beskrives hovedtrekkene i den tidligere obligatoriske byggefeilforsikringsordningen, og det gjøres rede for hvorfor ordningen ble avskaffet som en obligatorisk ordning.

Regulering og organisering

Den obligatoriske byggskadeforsikringen var regulert i «Lag om byggskadeförsäkring m.m.». I henhold til loven skulle alle som bygget nye boliger som var omfattet av loven ha to typer forsikringsdekning. For det første skulle de ha forsikring mot byggefeil, altså feil som var gjort i oppføringen av bygget. Videre skulle de ha en såkalt ferdigstillelsesgaranti, «färdigställandeskydd». Denne garantien kunne dekkes enten av en bankgaranti eller en forsikring og skulle sikre huskjøperen i byggefasen, for eksempel mot at entreprenøren gikk konkurs. Ferdigstillelsesforsikringen ble videreført da byggefeilforsikringen ble avskaffet og er fremdeles en lovfestet obligatorisk ordning ved nybygging av boliger i Sverige.

Hvem som må ha forsikring

Ordningen gjaldt opprinnelig for leilighetsbygg, men ble senere utvidet til også å gjelde ene- og tomannsboliger. Også bygg som ikke var ansett som permanent bolig var i utgangspunktet omfattet av forsikringsplikten, men for disse gjaldt en rekke unntak. Til og med bygg som var oppført av huseier selv var i en periode omfattet av forsikringsplikten, men dette kravet ble tatt ut av loven i 2011.

Det skulle også kjøpes byggskadeforsikring dersom det ble gjort endringer på bygninger, for eksempel påbygning eller ombygning, som krevde byggemelding og som ble ansett å forlenge bygningens levetid betydelig.

Kommunene hadde ansvar for å avgjøre om et byggeprosjekt var omfattet av kravet om å kjøpe byggskadeforsikring. Behovsvurderingen av forsikring skulle ta utgangspunkt i kostnadene ved bygget, forsikring, samt risikoen for alvorlige feil og mangler. Det viste seg at det var stor variasjon mellom kommunene i hvordan de vurderte behovet for forsikring, noe som var en av flere grunner til at ordningen opphørte.

Byggearbeidene kunne ikke igangsettes før byggemyndighetene hadde blitt forelagt bevis på at byggskadeforsikring og ferdigstillelsesgaranti var tegnet.

Forsikringsselskapene som tilbød byggskadeforsikring hadde kontraheringsplikt. Det vil si at selskapene ikke kunne nekte å gi forsikring til de som var omfattet av forsikringsplikten. En unntaksbestemmelse slo imidlertid

fast at selskapene kunne avslå å gi forsikring hvis det var særlige grunner knyttet til risikoen for skade eller andre spesielle årsaker. I praksis betyr dette at et forsikringsselskap kunne nekte å gi forsikring til en entreprenør eller utvikler som de anså å ikke være tilstrekkelig dyktig eller økonomisk stabil.

Forsikringen skulle følge bygget. Det er altså som i Danmark huseier som er forsikret, og som er den som har rett på erstatning fra forsikringen. Dersom den som overtar den nye boligen fra byggherren ved ferdigstillelse av bygget selger boligen til en annen før forsikringstiden er utløpt, så overtar den nye huseieren forsikringen.

Hvilke skader forsikringen dekker

Byggskadeforsikringen skulle dekke kostnader knyttet til å avhjelpe mangler i forbindelse med oppføringen av bygningen, herunder både mangler ved materialer og feil i utførelsen av arbeidet. Forsikringen skulle også dekke skader på bygningen som var oppstått på grunn av feilen, såkalte følgeskader.

Forsikringen skulle ikke dekke feil eller skader som måtte antas å ikke ha stor betydning for bygget eller for de som bor den. Den skulle heller ikke dekke skader som normalt ble dekket av andre forsikringer, for eksempel boligforsikring.

Byggefeilene skulle skyldes avvik fra en profesjonelt akseptabel standard på tidspunktet da arbeidet ble utført. Den dekket derfor ikke det som ble omtalt som «utviklingsfeil», det vil si feil som har oppstått til tross for at arbeidet var profesjonelt da det ble utført. For eksempel dekket ikke forsikringen skader som oppsto på grunn av en byggeteknikk var anerkjent da bygget ble oppført, men som senere viste seg å ikke være god nok.

Forsikringsselskapene fastsatte selv forsikringsvilkårene for ordningen, det vil si at de, innenfor lovens rammer, bestemte hvilke feil og skader som var erstatningsberettigede.

Forsikringen skulle dekke feil og skader som ble konstatert innen ti år etter at bygget var overtatt av forbruker.

Egenandel og begrensninger i forsikringen

Forsikringsselskapene kunne bestemme hvor høye egenandelene (for huseier) skulle være innenfor en øvre ramme fastsatt av myndighetene. For såkalte småhus, eneboliger, tomannsboliger o.l., kunne egenandelen maksimalt være et halvt «prisbasbelopp³¹». Dersom det oppsto flere feil og skader, kunne samlet egenandel ikke overstige et og et halvt prisbasbelopp.

Forsikringsselskapene kunne avgrense hva som ble dekket av forsikringen blant annet ved at de kunne ha en beløpsbegrensning på hvor mye som kunne utbetales i erstatning per bygning, eventuelt en begrensning på hvor mye selskapet skulle kunne utbetale samlet sett i løpet av et kalenderår.

Forsikringsmarkedet og premier

Da byggskadeforsikringen ble avviklet som en obligatorisk ordning i 2014 var det fire forsikringsselskaper som tilbød slik forsikring.

Det var flere forhold som påvirket størrelsen på forsikringspremiene: bygningens produksjonskostnad, entreprenørens økonomiske stilling, størrelsen på egenandelene og tekniske vurderinger av bygget ut fra tegninger og tekniske beskrivelser. Forsikringspremien kunne variere fra 0,4 til 3,5 prosent av verdien på huset. Kostnader knyttet til bygningstekniske kontroller inngikk ikke i forsikringspremien slik de gjør i Danmark.

³¹ Prisbasbeloppet tilsvarer det norske grunnbeløpet i folketrygden. I 2020 er prisbasbeloppet 47 300 svenske kroner.

Premiene var normalt lavere for leilighetsbygg enn for ene- og tomannsboliger o.l.

Hvorfor byggskadeforsikring ble avvirket som en obligatorisk ordning

Formålet med kravet om å ha byggskadeforsikring var å beskytte forbrukeren. Myndighetene mente imidlertid at dette målet ikke ble nådd med ordningen slik den var. I forarbeidene for vedtaket om å avskaffe loven ble det pekt på en rekke ulike grunner til at ordningen ikke virket som tiltenkt, herunder:

- ***Manglende konkurranse***

Det var få forsikringsselskaper som tilbød byggskadeforsikring. Mot slutten var det kun fire aktører på markedet. I tillegg var det koblinger mellom byggebransjen og forsikringsselskapene når det gjelder både eier- og driftsposisjoner som ble oppfattet som uheldig.

- ***Mange unntaksbestemmelser***

Forsikringsselskapene innførte en rekke unntaksbestemmelser som i betydelig grad begrenset muligheten for å bruke forsikringen. Begrensningene var tillatt etter loven, men de reduserte verdien av forsikringen betraktelig.

- ***Få erstatningsutbetalinger***

Antall saker som førte til erstatning fra forsikringsselskapene ble ansett for å være lavt. Dette hadde sannsynligvis sammenheng med unntaksbestemmelsene selskapene benyttet seg av, jf. forrige punkt. Enkelte av selskapene hadde også veldig høye fortjenestemarginer, marginer som lå langt over det som var vanlig for andre forsikringsprodukter. Samlet førte dette til at man anså at forsikringspremiene ikke var proporsjonale med den forsikrede risikoen.

- ***Varierende anvendelse av loven***

De kommunale bygningsmyndighetene som skulle avgjøre om et bygg var omfattet av forsikringsplikten eller ikke gjorde ulike vurderinger, noe som førte til at kravet om forsikringsdekning ble vurdert svært forskjellig fra kommune til kommune.

- ***Etableringshinder for nye aktører i byggenæringen***

Som nevnt kunne forsikringsselskapene gjøre unntak fra kontraheringsplikten dersom de anså at det var særlige grunner knyttet til risikoen for skade eller andre spesielle årsaker. Dermed kunne forsikringsselskapene, basert på forretningskriterier, i praksis avgjøre hvem som kunne få tegnet forsikring og dermed var i stand til søke om byggetillatelse. Det viste seg at mindre entreprenører eller entreprenører som tidligere hadde hatt byggefeil fikk problemer med å få forsikring. Mindre økonomisk sterke aktører opplevde dessuten å få vesentlig høyere forsikringspremier enn store aktører i byggenæringen. Samlet sett anså myndigheten at mindre aktører og nyoppstartede aktører på denne bakgrunn ble negativt påvirket av kravet om byggskadeforsikring. De som dro nytte av forsikringsplikten var derimot større, økonomisk stabile aktører med mange års erfaring i byggenæringen. Flere av disse aktørene hadde dessuten eierandeler i enkelte av forsikringsselskapene, jf. punkt 1 over.

Kravet om å ha ferdigstillelsesbeskyttelse ble som nevnt opprettholdt da den obligatoriske byggskadeforsikringen ble avskaffet. Det var langt større konkurranse i markedet for ferdigstillelsesbeskyttelse, blant annet fordi også banker kunne stille denne garantien.

Vedlegg 3 – Tilgrensende ordninger

Bustadoppføringslova

Boligkjøpere i Norge er i dag i en viss grad beskyttet av bustadoppføringsloven, som gir forbrukere sikkerhet og rettigheter ved feil i boligen de første fem årene etter ferdigstillelse. Loven gjelder for alle avtaler mellom en yrkesutøver (entreprenør) og en forbruker om oppføring av en ny selveierbolig. Dette omfatter:

- Avtale om oppføring av bygning til bostedsformål, og avtale om arbeid utført direkte i ledd av slik oppføring.
- Avtale om rett til fast eiendom med ny selveierbolig når arbeid som entreprenøren står for enda ikke er utført på avtaletiden. Likeledes skal avtale om videresalg dekkes av denne retten.

Fritidshus regnes også som selveierbolig under loven. Full ombygging av en bolig skal også regnes som oppføring, og fanges derfor opp av loven.

Det foreligger en mangel dersom resultatet av arbeidet utført av entreprenør ikke er i samsvar med kravene som følger av avtalen. Det foreligger imidlertid ikke en mangel dersom avviket kommer av forhold på forbrukers side. Det foreligger også en mangel om resultatet ikke er i samsvar med offentligrettslige krav som er stilt i lov eller i samsvar med loven. En mangel foreligger også om forbruker har fått uriktige eller manglende informasjon, men kun om denne informasjonen var relevant og avtaleavgjørende. I tilfeller hvor det oppdages mangler på selveierboligen innen fem år etter ferdigstillelse, kan forbruker enten reklamere eller stille krav mot garantist.

Reklamasjon

Om ikke annet er avtalt med entreprenør kan forbruker gjøre mangler gjeldende senest fem år etter overtakelse, om ikke mangelen kommer av grov uaktsomhet eller er i strid med heder og god tro. I slike tilfeller vil forbruker kunne gjøre mangler gjeldende senere enn etter fem år. Hvis forbrukeren vil gjøre en mangel gjeldende har entreprenør krav på å få rette mangelen, og dette skal skje for entreprenørens egen regning. Forbrukeren mister retten til å gjøre en mangel gjeldende om de ikke gir beskjed om mangelen til entreprenøren i rimelig tid.

De aller fleste mangler som oppdages før fem år er gått rettes på denne måten, hvis ikke entreprenøren har gått konkurs eller av andre grunner ikke har mulighet til å rette mangelen.

Garanti

Etter § 12 i loven er alle entreprenører som utfører arbeid på oppdrag med kontraktssum over 2G inkl. mva. pålagt å stille en økonomisk garanti overfor forbruker. Meningen med garantien er å sikre forbruker økonomisk dekning av krav mot entreprenør ved kontraktsbrudd, innenfor de rammene som er satt av loven.

Garantien må stilles så snart avtalen er inngått, hvis ingen forbehold er tatt, og skal gjelde fram til fem år etter overtakelse. Før overtakelse skal garantien dekke ti prosent av kjøpesummen hvis forbruker eier tomten boligen bygges på, og tre prosent av kjøpesummen hvis forbruker ikke eier tomten. Før overtakelse skal alltid garantisummen være fem prosent av kjøpesummen.

De fleste entreprenører garanterer for sin bolig via en garantiforsikring i et forsikringsselskap, som tar en engangspremie for å stille som garantist. En mulig grunn til å kjøpe garantiforsikring i stedet for å få en bankgaranti, kan være at med en forsikring trenger entreprenøren ikke belaste kredittrammen bedriften har i banken, eller å binde opp kapital.

Mangler rettes stort sett via reklamasjonsretten, og utbetaling av garanti skjer nesten utelukkende ved konkurs hos entreprenøren, eller om entreprenøren av andre grunner ikke kan rette mangelen selv. Eksempler på dette kan være at selskapet ikke lenger eksisterer, eller at entreprenøren er forsvunnet ut av landet. Garantiordningen slik den foreligger i dag fungerer dermed i praksis som en konkursforsikring for forbruker.

En husforsikring kjøpes av boligeier, forbrukeren, og dekker ulike former for skader som kan oppstå på et hus *etter* at det er ferdigstilt og overtatt av forbrukeren. Husforsikringen dekker i hovedsak skader på selve bygningen, og ikke innbo og løsøre som befinner seg inne i den. En slik forsikring vil i visse tilfeller kunne dekke skader som har sin bakgrunn i byggfeil som oppsto under oppføringen av boligen. Det er ikke obligatorisk å kjøpe husforsikring.

Typiske skader som dekkes av en husforsikring er skader på bygningen som skyldes:

- Brann
- Lynnedslag, kortslutning eller «elektrisk fenomen»
- Plutselig utstrømming av vann, væske eller pulver ved brudd, lekkasje eller oversvømmelse fra rørledningene i bygningen eller tilknyttet utstyr, brannslukningsapparat og akvarium
- Inntrengning av vann
- Brudd på innvendige rør og tilknyttet utstyr
- Tyveri og skadeverk
- Plutselige skader

Forsikringen kan ha også ha en utvidet dekning, og da også dekke forhold som for eksempel:

- Dersom arbeid i våtrom er utført av godkjent/autorisert personell:
 - o Skade på gulv og vegger i våtrom som følge av at disse ikke er vanntette
 - o Kostnader til utbedring av svak konstruksjon, materialfeil eller feilmontering som forårsaket erstatningsmessig skade
- Skade som skyldes sopp, råte og insekter og bekjempelse av disse
- Bekjempelse av mus og rotter

Innbo og løsøre i og rundt boligen kan forsikres med en innboforsikring. En slik forsikring dekker gjenstander på det stedet (i den boligen) som er nevnt i forsikringsbeviset. Den kan også dekke ting som rekonstruksjon av datalagre, programvare, o.l. Skaden på de forsikrede gjenstandene må skyldes plutselige og uforutsette hendelser som:

- Brann
- Lynnedslag, kortslutning eller «elektrisk fenomen»
- Plutselig utstrømming av vann, væske eller pulver innvendig eller fra utsiden av boligen
- Tyveri og skadeverk
- Plutselige skader som består i annet enn at tingen er borte

Innboforsikringen kan også dekke sanering av skadedyr i boligen.

Kontraktperioden for hus- og innboforsikring er 1 år. Forsikringen fornyes automatisk om den ikke sies opp av kunden. Premien utgjør i størrelsesorden 1 til 3 promille av forsikringssummen. For husforsikring vil maksimalt forsikringsbeløp (forsikringssummen) være prisen for å bygge tilsvarende nytt hus.

Disse forsikringene vil åpenbart dekke en del byggfeil og byggskader som det er naturlig å se for seg at også vil bli dekket av en eventuell byggskadeforsikring. Dette kan for eksempel dreie seg om skader som følge av elektriker- og rørleggerfeil, samt produktfeil på slikt utstyr. Også sopp- og råteskader, dersom disse skyldes feil i byggefasen, vil kunne bli dekket av både husforsikringen og en byggskadeforsikring.

Ansvarsforsikring for entreprenører

En ansvarsforsikring dekker økonomiske tap dersom en entreprenør kommer i erstatningsansvar på grunn av skader på personer eller deres eiendeler. For bedrifter som produserer ting, selger en vare eller utfører fysiske tjenester, dekker forsikringen fysiske skader på personer eller ting.

Ansvarsforsikringen dekker kun skader som påføres en *tredjepart*. I forbindelse med oppføringen av et bygg vil forsikringen eksempelvis kun dekke skader entreprenøren påfører eiendeler eller personer som ikke har noe med byggingen å gjøre. Et eksempel kan være at maleren som maler huset før overtagelse søler maling på naboens bil. Da vil ansvarsforsikringen kunne dekke fjerning av malingen fra bilen. Den dekker imidlertid ikke skader som knytter seg til selve bygget som er under oppføring. Om den samme maleren søler maling på en nylagt terrasse på det samme huset han maler, vil fjerning av maling ikke dekkes av ansvarsforsikringen.

Ved oppføring av en bolig vil ansvarsforsikring gjerne tegnes i kombinasjon med prosjektforsikring. Prosjektforsikringen vil da dekke skader knyttet til kontraktsarbeidet.

I standardkontrakter fra Norsk Standard inngår et krav om at entreprenøren skal tegne en ansvarsforsikring. For eksempel er dette et av kontraktsvilkårene i «Planlegging og oppføring av selveierbolig, herunder fritidshus», Byggblankett 3425. Dette er en standardkontrakt som benyttes mellom entreprenør og byggherre i forbrukerforhold.

Ansvarsforsikringen dekker ikke eventuell manglende oppfyllelse av en entreprenørs kontraktsforpliktelser overfor en boligkjøper. Heller ikke mangler og økonomiske konsekvenser av mangler, eller forsinkelser er dekket av ansvarsforsikringen.

Forsikringen tilbys av mange forsikringsselskaper i det norske markedet.

Forsikringen gjelder i utgangspunktet i 1 år av gangen, med automatisk fornyelse. Det kan også avtales kortere eller lengre kontraktsperiode for enkeltprosjekter. Premien utgjør ca. 8-10 promille av forsikringssummen. Maksimalt forsikringsbeløp varierer, men for de fleste forsikringene ligger det mellom 10 og 20 millioner.

Prosjektforsikring

Entreprenører og håndverkere som vil forsikre bygge-, anleggs- og montasjearbeid de har utført kan kjøpe en prosjektforsikring. En slik forsikring dekker verdien av de materialer og arbeidstimer som er lagt ned i prosjektet, dersom arbeidet blir rammet av en uforutsett og plutselig skade eller naturskade. Forsikringen gjelder inntil bygget er overtatt i henhold til kontrakt med byggherren/oppleggsgiveren. Den dekker med andre ord *ikke* skader som oppstår etter at bygget er ferdigstilt.

Et sentralt unntak i forsikringsvilkårene for prosjektforsikring er at forsikringsselskapet *ikke* dekker skader som skyldes feil fra håndverker/entreprenør. Dette kan dreie seg om skader som skyldes feil konstruksjon, feil dimensjonering, feil montering eller materialfeil. Følgeskader av slike feil dekkes imidlertid. For eksempel vil

forsikringen dekke reparasjon av et ødelagt gulv dersom et skap som er montert feil faller ned på gulvet, men den vil ikke dekke skapet dersom det blir ødelagt.

Både hovedentreprenør og underentreprenører i et byggeprosjekt kan kjøpe prosjektforsikring. Forsikringen kan kjøpes til et enkelt prosjekt, eller som en årsforsikring. I sistnevnte tilfelle dekker forsikringen alle prosjekter håndverkeren eller entreprenøren har gjennom året. Forsikringen er ikke obligatorisk, det vil si at det er opp til entreprenør/håndverker om han vil tegne slik forsikring for et byggeprosjekt.

Prosjektforsikringen dekker ikke eventuelle ekstrakostnader som måtte oppstå som følge av at en entreprenør går konkurs i byggeperioden, for eksempel fordi entreprenøren som overtar ansvaret for ferdigstilling skal ha bedre betalt enn den som gikk konkurs.

Prosjektforsikringen gjelder i utgangspunktet kun i forsikringstiden, det vil si inntil bygget er overtatt av byggherren. Det er imidlertid mulig for entreprenøren å kjøpe en tilleggsforsikring som forsikrer skader som oppstår i en avtalt garantitid etter at bygget er overlevert, for eksempel garantitiden i henhold til bustadoppføringslova. En slik tilleggsforsikring dekker på samme måte som den ordinære prosjektforsikringen kun følgeskader av skader som skyldes feil fra håndverker/entreprenør.

I standardkontrakt om «Planlegging og oppføring av selveierbolig, herunder fritidshus», Byggblankett 3425, som er utarbeidet av Norsk Standard, er et av vilkårene at entreprenøren skal tegne prosjektforsikring.

Forsikringen selges av en rekke ulike forsikringsselskaper i det norske markedet, herunder Tryg, Gjensidige, If, Fremtind og Frende.

Prosjektforsikring omtales også som entreprenørforsikring.

Prisen for en prosjektforsikring varierer, både avhengig av egenandelen entreprenøren velger og ulike forhold knyttet til entreprenøren og det konkrete prosjektet. Den kan variere mellom 0,5 og 3 promille av forsikringssummen. Det kan settes en grense for maksimale tap som dekkes av forsikringen, men dette har etter det vi forstår svært sjelden betydning for forsikringsutbetalingene.

Garantiforsikring er et alternativ til bankgaranti, som selges av forsikringsselskaper. En garantiforsikring kan dermed brukes til å dekke garantikravet i bustadoppføringslova. En mulig grunn til å kjøre garantiforsikring i stedet for å få en bankgaranti kan være at med en forsikring trenger ikke entreprenøren å belaste kredittrammen bedriften har i banken eller å binde opp kapital.

Garantiforsikring tilbys av flere forsikringsselskaper i det norske markedet, herunder Tryg, If og Frende.

Boligkjøperforsikring

Ved kjøp av bolig, enten ny eller brukt, kan en forbruker kjøpe en boligkjøperforsikring. En slik forsikring dekker advokatkostnader samt kostnader forbundet med reklamasjon og rettslig tvist mot selger og eventuelt selgers boligselgerforsikring dersom kjøper mener det er mangler eller feil ved boligen.

Forsikringen dekker *ikke* kostnader knyttet til å rette feil i konstruksjoner, installasjoner, mv. Den kan med andre ord ikke benyttes direkte for å få rettet byggskader/byggfeil som har oppstått i byggeperioden.

Forsikringen gjelder i fem år fra tegning.

Boligselgerforsikring

Denne forsikringen omtales også ofte som eierskifteforsikring. Dette er en forsikring en boligselger, en privatperson, kjøper i forbindelse med et salg av en bolig. Forsikringen beskytter boligselger mot å stå personlig økonomisk ansvarlig dersom boligkjøper skulle oppdage feil eller mangler ved boligen i etterkant av salget.

Avhendingsloven sier at ved salg av bolig, er selger ansvarlig for å dekke berettigede krav fra kjøper i fem år etter overtagelsen. Kravene knyttes til feil eller mangler ved boligen som var skjulte ved overtagelsen. Det spiller ingen rolle om selger er skyld i de aktuelle feilene eller manglene, eller ikke. Boligselgerforsikringen overtar i all hovedsak selgers ansvar etter avhendingsloven overfor boligkjøper.

I den grad feil eller mangler som eventuelt blir dekket av en boligselgerforsikring skyldes byggfeil/byggskader som oppsto i byggeprosessen, kan en slik forsikring bidra til dekke slike skader.

Forsikringen gjelder i fem år fra tegning.

Obligatoriske skadeforsikringsordninger

Det finnes i dag noen obligatoriske skadeforsikringsordninger. Dette er:

- Yrkesskadeforsikring
- Ansvarsforsikring bil
- Naturskadeforsikring

Skadeforsikringsselskapene i Norge har erfaring med å opprette og forvalte nye obligatoriske forsikringsordninger. Finans Norge har erfaring med å opprette og forvalte fellesregistre for forsikringsbransjen både innen skadeforsikring og livsforsikring. For å se om det kan trekkes noen erfaringer ut av eksisterende obligatoriske ordninger som kan være relevante ved vurderingen av en eventuell obligatorisk byggskadeforsikring, foretas det her en gjennomgang av ordningene og registrene knyttet til skadeforsikring. Hovedpunkter i gjennomgangen av de obligatoriske forsikringene er:

1. Hvordan er lovreguleringen
2. Hvem betaler, hvem får erstatning
3. Håndtering der det mangler forsikring
4. Regulert utbetalingstak og hva som dekkes
5. Bakgrunn for risikovurdering
6. Premie

Yrkesskade

Yrkesskadeforsikring er regulert i lov om yrkesskadeforsikring (yrkesskadeforsikringsloven). Yrkesskadeforsikringsloven trådte i kraft i 1990. Etter loven har *arbeidsgivere* plikt til å tegne forsikring (yrkesskadeforsikring) til dekning av yrkesskade og yrkessykdom. Det er altså arbeidsgiver som skal betale premien. Det er den ansatte som får utbetalt erstatning for skader og sykdommer som denne påføres i arbeid på arbeidstid. Det er gitt forskrift om standardisert erstatningsutmåling.

Forsikringsselskapene som tilbyr forsikring etter loven må være tilsluttet en forening av slike forsikringsselskaper. Denne kalles Yrkesskadeforsikringsforeningen (YFF). YFF behandler og utbetaler erstatningskrav til skadelidte hos uforsikrede arbeidsgivere.

Opphører en forsikringsavtale å gjelde, har forsikringsselskapet likevel ansvaret for eventuelle yrkesskader inntil ny forsikringsavtale trer i kraft. Forsikringsselskapets ansvar faller likevel bort senest fire måneder etter opphøret av avtalen. Dersom ingen forsikringsselskap er ansvarlig, svarer de forsikringsselskapene som tilbyr yrkesskade-forsikring etter loven i fellesskap (gjennom YFF) for arbeidstakerens tap.

Erstatningens størrelse er regulert av forskrift om standardisert erstatning etter lov om yrkesskade-forsikring, som igjen viser til skadeerstatningsloven som blant annet sier hvordan påførte og fremtidige utgifter og tap i inntekt skal beregnes.

Premie og preventive virkninger av premie

Jf. delkapittel 4.4 er det interessant at både premier og erstatninger har gått vesentlig ned siden 2007. Hvorvidt fastsettelsen av premiene, f.eks. ved høye premier for arbeidsgivere med mange yrkesskader, har vært medvirkende til nedgangen i erstatningssummer, er ikke klart. Finans Norge³² har opplyst at nedgangen i erstatninger kan skyldes mange forhold, som:

- Endringer i folketrygden, som innføring av tidsbegrenset uførestønad i 2004 og arbeidsavklaringspenger i 2009. Dette kan bety mest for yngre skadelidte og dermed føre til lavere yrkesskadeerstatning på elementet framtidig inntektstap
- Endringer i yrkessammensetning fra mer risikoutsatte til mindre risikoutsatte yrker (kontor og lignende)
- Flere i risikoutsatte næringer er i «uklare» arbeidsforhold (utenlandske, selvstendig næringsdrivende) som ikke er dekket
- Ordningen har stimulert til bedre HMS-tiltak i bedriftene siden dette innvirker på premienivået.
- Færre som røyker medfører at færre får KOLS og andre typer yrkessykdommer (færre tilfeller av samvariasjonseffekt)
- En del av yrkessykdommene som ble meldt ved oppstart av yrkesskadeordninger er nå opphørt, eller tas eventuelt av YFF. Eksempler her er asbestose, løsemiddelskader, kvikksølvskader
- Stadig flere arbeidstakere har behandlingsforsikring. Det kan ha en positiv effekt gjennom raskere restituering
- Advokatbruken har økt. Effekten av dette er undersøkt tidligere, men er vanskelig å anslå. Det kan være at økt advokatbruk fører til forsinket utbetaling på grunn av lengre saksbehandlingstid, eller det kan gi en raskere avgjørelse med to profesjonelle parter involvert

Ved beregning av premien tar de fleste forsikringsselskapene utgangspunkt i yrker og bransjer arbeidsgiver opererer i, og ser i mindre grad på skadehistorikk hos den enkelte arbeidsgiver.

Regress

Arbeidsgiveren har ikke et direkte ansvar overfor arbeidstakeren for krav etter loven. Arbeidstakeren kan likevel kreve erstatning etter alminnelige erstatningsregler for skader eller sykdommer som ikke går inn under loven.

Forsikringsselskapet kan kreve regress hos en arbeidsgiver som forsettlig har voldt skaden eller sykdommen. Regressadgangen omfatter også refusjon til folketrygden. Når forsikringsselskapene i fellesskap har utbetalt erstatning etter reglene, kan de kreve regress hos den uforsikrede arbeidsgiveren uten hensyn til skyld.

³² Finans Norge er en næringsorganisasjon for finansbransjen, og også en arbeidsgiverorganisasjon for bransjen.

Kan arbeidstakeren etter alminnelige erstatningsregler kreve at en tredjeperson erstatter tap som omfattes av loven, inntretr forsikringsselskapet i arbeidstakerens rett overfor denne tredjepersonen.

4.4 Ansvarsforsikring bil

Ansvarsforsikring for bil er regulert i lov om ansvar for skade som motorvogner gjør (bilansvarslova) som trådte i kraft i 1961. Etter loven skal en bil som er registrert være forsikret for skade den kan gjøre på folk eller eiendom. Det er eieren av bilen som betaler forsikringen, mens det er den skadelidte som skal ha erstatning. Den skadelidte skal ha erstatning selv om ingen er direkte skyld i skaden.

Det er i loven satt øvre grenser for hvor stor erstatningen kan være. Dersom den som eier bilen gjorde skaden med vilje, eller ved grov uaktsomhet, e.l., kan forsikringsselskapene kreve betaling for erstatningen fra bileier (regress).

Dersom bilen *ikke* er forsikret, så skal forsikringsselskapene som tilbyr slik forsikring stå ansvarlig for erstatning sammen. Alle forsikringsselskaper som tilbyr trafikkforsikring i Norge er etter loven pliktige til å være medlem av Trafikkforsikringsforeningen (TFF). I egenskap av garantifond har TFF også ansvaret for skader voldt av ukjente eller uforsikrede motorvogner i Norge i medhold av bilansvarslovens § 10. TFF kan søke regress hos bileier som ikke er forsikret.

Justis- og beredskapsdepartementet kan stille spesifikke krav til forsikringen. Forsikringsselskap skal godkjennes av kongen og må ha konsesjon innenfor tillatte forsikringsklasser etter forskrift til finansavtaleloven.

Premien fastsettes ut fra blant annet kjørelengde, biltype (som gjerne henger sammen med førerens kjøreadferd), m.m.

Naturskadeforsikring

Naturskadeforsikring er regulert i lov om naturskadeforsikring, som trådte i kraft i 1990. Etter loven skal ting som er forsikret mot brannskade også være forsikret mot naturskade. Det er eieren av et hus f.eks., som har forsikring mot brann, som betaler premie til naturskadeforsikring, og som får erstatningen.

Det er det enkelte forsikringsselskap som er forsikringsselskap, dvs. utsteder forsikringsbevis, foretar oppgjør og har den direkte kontakten med kundene. Naturskadepoolen administrerer utligningen mellom selskapene.

Det er ganske nøyaktige angivelser av hvilke hendelser som defineres som naturskader i loven.

Forsikringen dekker oppgjørskostnader som takstutgifter, reise- og diettgodtgjørelse og nødvendige honorarer. Videre dekker forsikringen vedkommende selskaps egne oppgjørskostnader med en sats på 3 % av erstatningsbeløpet inklusive renter og kostnader, likevel minst kr 2 000. Ved skader over kr 200 000 ved samme naturulykke, regnes 1 % av det overskytende beløp.

Erstatning på verdier som ikke kan brannforsikres kan søkes dekket gjennom Statens naturskadeordning. Dette er det offentlige organet som erstatter naturskader. Slike skader kan f.eks. være skade på dyrka mark og bruer.

Det er en egenandel for den sikrede på kr 8 000 som er forskriftsdefinert. I forskriften er det også angitt et øvre tak på samlet utbetaling fra poolen på én naturskade, på 16 milliarder kroner.

Den årlige premieraten (sist endret 1. januar 2020) er 0,065 promille av brannforsikringssummen.

Norsk Naturskadepool skal bare dekke de skadene som er definert i loven. Dette forhindrer ikke at forsikringsselskapene i sine vilkår kan ha en videre dekning for sine kunder. Forsikringsselskapet får imidlertid ikke utlignet disse skadene i ordningen.

Registre innen skadeforsikring

Registre innen skadeforsikring er omtalt i delkapittel 4.5. Her er forsikringsnæringens fellesregistre Daysy og FOSS, samt FG Skadeteknikk nærmere beskrevet:

- Daysy
- FOSS
- FG Skadeteknikk

Daysy

Forsikringsselskapene skal etter yrkesskadeforsikringsloven registrere krav som følge av yrkesskade og yrkessykdom. Hensikten med å ha et slikt register er å drive skadeforebyggende arbeid. Offentlige myndigheter, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner kan kreve innsyn i registeret for bruk i skadeforebyggende arbeid. Den enkelte arbeidsgiver, eller arbeidstaker, har ikke krav på innsyn i registeret.

Kongen kan gi nærmere regler om registreringen, herunder om at opplysninger av personlig karakter ikke skal registreres, og om taushetsplikt overfor andre enn dem som har innsynsrett.

Forsikringsselskapene tilknyttet Finans Norge har opprettet et fellesregister, Daysy. Enkelte forsikringsselskaper har kun sitt eget register. Det er forsikringsselskapene som legger inn registreringer i registeret. Det er Finans Norges Forsikringsdrift som administrerer registeret, og kostnadene til registeret fordeles mellom de som leverer data.

Det lages hvert år en rapport basert på informasjon i Daysy som viser årsaker til utbetaling av yrkesskader. Det er de forsikringsselskapene som leverer data til Daysy som avgjør hva rapporten til enhver tid skal inneholde. Daysy-rapporten fra 2019 viser yrkesskader/yrkessykdom fordelt etter yrke og næring. Rapporten går også ganske grundig inn i type skade/sykdom. Rapporten oppgir ikke tall per forsikringsselskap eller per individ, kun på totalnivå.

FOSS

For å redusere omfanget av forsikringssvindel har Finans Norge fått konsesjon fra Datatilsynet til å drive et sentralt skaderegister: FOSS.

Når et skadetilfelle meldes til forsikringsselskapet, vil saksbehandleren melde skaden til FOSS. Dersom kunden tidligere har hatt en skade i et forsikringsselskap tilknyttet Finans Norge, får saksbehandleren kundens skadehistorikk. Den enkelte som er registrert har innsynsrett i opplysningene som er registrert på vedkommende.

Det er Finans Norges Forsikringsdrift som administrerer registeret, og kostnadene til registeret fordeles mellom de som leverer data.

FG skadeteknikk

FG (Forsikringsselskapenes Godkjenningnemnd) ble opprettet i 1977 av skadeforsikringsselskaper i Norge. I 2017 ble navnet endret til FG Skadeteknikk, der FG nå står for forsikringsgodkjent. Formålet til FG skadeteknikk er å utarbeide regler og godkjenne sikringsutstyr og foretak for å redusere risikoen for brann- og innbruddsskader.

Et FG-godkjent installatørforetak eller sikringsprodukt gir begge parter i et forsikringsforhold visshet om at det installerte sikkerhetsutstyret har tilfredsstillende kvalitet. Bruk av FG-godkjente produkter og foretak kan gi rabatt på forsikringspremien eller redusert egenandel ved skade.

Det foreligger en database med FG-godkjente produkter og FG-godkjente foretak. FG-ordningene gjelder:

- Elanlegg
- Slokkesystemer
- Innbrudd
- Brannalarmanlegg

Databasen tilhører Finans Norge som er hovedorganisasjonen for landets forsikringsselskaper og banker. Den ble lansert i 2014. Det er FG som administrerer databasen, og det er forsikringsselskapene som betaler for administrasjonen.

FG utfører såkalte FG-kontroller. Hovedformålet med FG-kontroll er å dokumentere installerte anlegg og gjennomførte kontroller av elanlegg, brannalarmanlegg, slokkesystemer, innbruddsalarmanlegg og lekkasjestoppere.

Sertifiserte foretak og personell i henhold til FG-ordninger skal registrere kontrollrapporter og FG-attester i databasen.

Eier av registrerte anlegg og bygninger får tilgang til sine opplysninger og kan legge inn forespørsel om kontroll.

Forsikringsselskapene og forsikringsmeglere har tilgang til databasen og får informasjon om skadeforebyggende tiltak.

Vedlegg 4 – Liste over gjennomførte møter og intervjuer

Virksomhet	Navn	Tidspunkt
Boligprodusentene/ Boligtvistnemda	Per Jæger, Tommy Helgerud	1. desember 2020
Byggmesterforbundet	Frank Ivar Andersen	7. september 2020 10. november 2020
Byggmesterforsikring	Rolf Tollefsen, Julianne Nagy, Cathrine Lier Øygarden, Nicolai Danmyr, Kolbjørn Røstelien, Trond Bystrøm	7. september 2020 29. oktober 2020
DiBK	Kari Befring Bjørnstad, André Ruud, Oddvin Farestveit, Per-Arne Horne og Øivind Rooth	18. september 2020 26. november
DSB	Gunnhild Rui	30. november 2020
Finans Norge		Diverse telefonsamtaler
Finanstilsynet	Geir David Johannesen	21. oktober 2020
Forbrukerrådet	Olav Kasland, Hanne Beth Takvam-Borge	17. september 2020
Fremtind	Marianne Sundvall, Alex Vold, Jan Kristoffersen	11. september 2020
GarBo	Erik Landén	7. september 2020 12. november 2020
Gjensidige	Marita Stien, John Elvsborg, Øivind Skallerud	21. september 2020
If	Thorbjørn Rønning, Svein Arne Aas	3. november 2020
Knif	Terje Bergum	7. september 2020
Norsk Eiendom	Vidar Fiskum, Naomi Ichihara Røkkum	1. desember 2020
Norsk takst	Espen Fuglestad, Nils Øyvind Andersen	27. november 2020 17. desember 2020
Rådgivende Ingeniørers Forening	Ari Soilammi	17. desember 2020
Tryg	Jan Arve Dale	16. september 2020

Vedlegg 5 – Intervjuguide forsikringsselskaper og forespørsel til forsikringsselskapene

Intervjuguide

Byggkvalitetutvalget slår fast at det skjer for mange byggfeil, og de foreslår blant annet innføring av forsikringsordning for byggskafe som en mulig løsning. Det gjennomføres nå en nærmere utredning knyttet til en slik ordning. I den forbindelse ønsker vi å hente inn informasjon og vurderinger fra bransjeksperter innen forsikring. I mandatet til utvalget het det blant annet at:

Reglene om ansvar og kontroll i byggesaker har siden innføringen i 1997 vært gjenstand for hyppige revisjoner, og det er behov for å få vurdert om virkemidlene i tilstrekkelig grad bidrar til målsettingen om forsvarlig byggkvalitet, eller om det er behov for å få på plass alternativer.

I dag er boligkjøpere sikret av en garantiordning og reklamasjonsrett. Disse ordningene har ulike svakheter, blant annet at de er tidsavgrenset og har et avgrenset omfang. Utvalget mener en obligatorisk forsikring, som enten supplerer eller erstatter dagens ordninger, vil kunne sikre boligkjøpere bedre enn i dag. Utvalget diskuterte også om en forsikringsordning kan bidra til å disiplinere og gi incitamenter til å øke byggkvaliteten.

Utvalget foreslår også en rekke andre tiltak for å bedre byggkvaliteten og øke seriøsiteten i næringen, som kan gjennomføres uavhengig av innføring av en forsikringsordning, og uten avgjørende betydning for innføringen av en forsikringsordning. Vi er derfor ikke opptatt av å diskutere disse tiltakene videre.

Utvalget mener at en forsikringsordning for skade på nye boliger som baserer premien på aktørenes skadehistorie, vil gjøre det relativt sett dyrere for aktører som neglisjerer kvalitet. Det gjelder spesielt dersom ordningen kobles mot igangsettingstillatelse, slik at bygget ikke kan igangsettes og overdras uten at de nødvendige forsikringer er tegnet eller garantier gitt. Utvalget mener også at et register over entreprenørenes skadehistorikk, og deres vilje og evne til å rette feil, vil gjøre det lettere for oppdragsgivere å velge seriøse aktører.

På denne bakgrunn har Menon Economics og Actecan fått i oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet å utrede en byggskafeforsikring. Formålet med utredningen er å skissere modeller for hvordan en forsikringsordning som underbygger formålet økt byggkvalitet kan innrettes. En sentral del av utredningen omfatter å høste erfaringer og synspunkter fra aktører i forsikringsmarkedet. Intervjuguiden er et forsøk på å konkretisere spørsmål vi ønsker svar på.

Litt om mulig marked i Norge

Med en byggskafeforsikring menes her en forsikring som kan dekke skader eller feil på bygg som har oppstått i byggeperioden, enten det skyldes entreprenørfeil, materialfeil eller annen feil i byggingen. Det er ikke gitt hvor stor en skade eller feil må være for å gi erstatning i en byggskafeforsikring, dette vil være en del av utredningen og må vurderes nærmere.

For at forsikringsselskapene skal kunne vurdere risikoen og størrelsen på markedet, bør det foreligge data eller anslag over forventet antall forsikringsforhold, andel av forsikringsforhold med skader og fordeling av skader etter alvorligheten. Antallet forsikringsforhold henger sammen med hvor mange boliger som innlemmes i ordningen. I siste tiårsperiode (2009-2018) ble det igangsatt i underkant av 30 000 boliger i året, noe som må anses å utgjøre et stort marked.

Det føres ikke statistikk for andelen nyboliger med skader og størrelsen på skadene. I en undersøkelse fra 2019 svarte imidlertid over halvparten av nyboligkjøperne at de hadde opplevd feil ved boligen. En annen undersøkelse viste at én av fire mangelssaker etter bustadoppføringslova gjaldt brudd på offentligrettslige krav, mens én av tre gjaldt dårlig kvalitet og mangelfullt arbeid.

Selv om det ikke føres statistikk over byggskaader i Norge i dag har vi flere indikatorer på byggskaadevolumet i Norge:

- Sintef (2008) – Byggskaadeomfanget i Norge
 - Byggskaader i gjennomsnitt og beregningsmessig koster 4 % (+/- 2p.p) av byggevirkksomhetens netto produksjonsverdi
 - Ca. halvparten av byggskaader anslås å utbedres i reklamasjonstiden (før 5 år)
- En utvalgsundersøkelse fra Forbrukerrådet (juni 2019, med 1000 respondenter/nybolig-kjøpere):
 - Over halvparten av nyboligkjøperne opplever feil, mangler eller problemer med boligen (feil omfatter naturligvis mer enn skade, samt små og store byggskaader)
 - Av de som oppdaget feil oppdaget 66 prosent feil innen 3 måneder etter overtakelse (alle innen 3 år)
 - 23 prosent av de som oppdaget feil oppdaget også feil etter reklamasjonsfristen på 5 år
 - Hver femte som reklamerte krevde beløp som til sammen utgjorde 100 000 kroner eller mer
- Gjennomgang av relevante mangelsaker (361 saker) fra Høyesterett, lagmannsretten, tingretten og Boligtvistnemnda, fra år 2010 til år 2018 (Forbrukerrådet, 2019):
 - 31,8 prosent av sakene handlet om dårlig kvalitet og mangelfullt arbeid

Det finnes også erfaringer fra Danmark for 2019:

- Ved 1-års kontroll (1 år etter overtakelse) ble det kontrollert 1510 bygg og det ble oppdaget 73 skader som dekkes av forsikringen (4,8 prosent)
- Ved 5-års kontroll (5 år etter overtakelse) ble det kontrollert 959 bygg og det ble oppdaget 166 skader som dekkes av forsikringen (17,3 prosent)
- 30 prosent av samlede antall skader i 2019 var relatert til yttervegg
- 32 prosent av skader som dekkes av forsikringen som ble oppdaget på 1-års kontroll var relatert til tak- og takkonstruksjoner
- 36 prosent av skader som dekkes av forsikringen som ble oppdaget på 5-års kontroll var relatert til baderom/våtrom

En ting er skadeomfanget, en annen er fordelingen av opprettingskostnader per skade. Vi er i prosess med å undersøke om det finnes slike tall for Danmark.

Del 1 – Overordnede spørsmål

Spørsmål 1. Hva vil du/dere si kjennetegner et velfungerende forsikringsmarked?

Spørsmål 2. Hvilke forutsetninger mener du/dere må være på plass for at dere utvikler forsikringsprodukter i et nytt marked (eksempelvis byggskadeforsikring)?

Spørsmål 3. Hvorfor tror du/dere det ikke er utviklet et frivillig marked for byggskadeforsikring i dag?

Spørsmål 4. Byggkvalitetutvalget skriver følgende: *En forsikringsordning for skade på nye boliger som baserer premien på aktørenes skadehistorie, vil også gjøre det relativt sett dyrere for aktører som neglisjerer kvalitet. Det gjelder spesielt dersom ordningen kobles mot igangsettingstillatelse, slik at bygget ikke kan igangsettes og overdras uten at de nødvendige forsikringer er tegnet eller garantier gitt. Et register over entreprenørenes skadehistorikk – og deres vilje og evne til å rette feil – vil gjøre det lettere for oppdragsgivere å velge seriøse aktører.*

Spørsmål 4A. Tror du/dere at premie basert på skadehistorikk vil gjøre det relativt sett dyrere for aktører som neglisjerer kvalitet, i så fall, hvor mye dyrere?

Spørsmål 4B: Tror du/dere at kobling av igangsettingstillatelse mot tilbud/tegning av en byggskadeforsikring vil gjøre det vanskeligere for aktører som ikke har god nok kvalitet til å operere i nybyggmarkedet?

Spørsmål 4C: Tror du/dere at kobling av ferdigstillelsesattest mot bevis på betalt premie til byggskadeforsikring vil gjøre det vanskeligere for aktører som ikke har god nok kvalitet? I nybyggmarkedet?

Spørsmål 4D: Tror du/dere at et register over skadehistorikk som er offentlig tilgjengelig vil gjøre det vanskeligere for aktører som ikke har god nok kvalitet, i så fall hvorfor?

Spørsmål 5. I hvilken grad tenker du/dere at forholdene ligger til rette for et velfungerende byggskade-forsikringsmarked? Hva er de viktigste forholdene som gjør at du/dere konkluderer som du/dere gjør?

Del 2 – Implementering av den danske modellen i Norge

Den danske modellen er av flere omtalt som vellykket. Den danske modellen:

	Dagens garantiordning i Norge	Byggskadeforsikring i Danmark
Formål	Sikre forbruker økonomisk dekning ved kontraktsbrudd.	Styrke forbrukers juridiske stilling ved alvorlig byggskade i nyetablerte boliger. Bidra til å forebygge vesentlige byggskader i boliger og øke kvaliteten i privat boligbygging.
Virkeområde	Alle nye boliger (usikkert om det gjelder nye kommunale utleieboliger)	Dekkes av forsikringen: Nye boliger, som i hovedsak skal brukes til helårsbeboelse Ved ombygging av eksisterende bygg, hvor det skapes nye boligenheter og hvor ombyggingen er vesentlig. (Hver enkelt kommune vurderer hvilke ombygginger som anses som omfattende) Dekkes ikke av forsikringen: Bygg forbruker oppfører selv Boliger som oppføres til utleie Fritidsboliger
Krav	Obligatorisk	Obligatorisk med tilbud om forsikring for å få byggetillatelse. Obligatorisk å ha tegnet forsikring for å få ferdigmelding/ha rett til å flytte inn*
Aktør som har ansvar for å stille garanti eller ta opp forsikring	Entreprenør	Entreprenør
Varighet	Fra kontrakt inngås til fem år etter overtakelse, uavhengig om entreprenøren finnes.	Fra overtakelse og i ti år, uansett om den ansvarlige entreprenøren fortsatt finnes.
Dekningsgrad	Før ferdigstilling: - Forbruker eier tomt: ti prosent av kjøpesum - Forbruker eier ikke tomt: tre prosent av kjøpesum Etter overtakelse: fem prosent av kjøpesum	Dekker - Utgifter i forbindelse med konstatering av byggskader (f.eks. juridisk eller teknisk bistand) - Utbedring av vesentlige byggskader - Utgifter til midlertidig bosted og oppbevaring av innbo i opptil 1 år Dekker ikke - Skader som skyldes manglende vedlikehold, eller arbeid som eieren selv har utført eller latt andre utføre. Ved vesentlige byggskader menes alvorlig skader som kan tilskrives feil i forbindelse med oppførselen. Skaden skal ha vesentlig betydning for boligens levetid eller på alvorlig vis reduserer bruksmulighetene til bebyggelsen.
Regress	Nei	Overtar huseiers reklamasjonsrett overfor utbygger
Egenandel i forsikringen		Gjelder hver huseier, maks DKK 12 000 per byggskade, per boligenhet. Ved flere byggskader, maks DKK 24 000 per boligenhet i forsikringens løpetid.

Kontroll	Ingen	Forsikringsselskapet skal kontrollere bygget ett og fem år etter overtakelse. Kontrollen består av en systematisk, byggeteknisk gjennomgang av bygningens tilstand, for å oppdage mangler og byggsikker og årsaker til eventuelle skader. Ved mangler menes det at elementer i bygningen savner egenskaper som i henhold til regelverk, forskrifter eller god byggeskikk burde vært til stede.
Register	Ikke register	Alle foretak som har tegnet byggskadeforsikring er registrert i et register. I registeret registreres også byggfeil, om disse er rettet opp etc. Opplysninger fra registeret offentliggjøres på "Tjek byggevirkksomheten", der det er mulig å søke på enkeltentreprenører og få informasjon om de har medvirket i oppføring av bygg som har hatt byggfeil, ev. hvilken type feil, om feilen er rettet, mv. siste 2 år.

** Dersom ingen forsikringsselskaper vil tilby forsikring, skal det tinglyses på eiendommen at byggskade-forsikring ikke foreligger.*

Spørsmål 6A. Si at den danske modellen ble innført i Norge (som et supplement til dagens garantiordning og reklamasjonsrett) – tror du/dere at forsikringsselskapet ville etablert seg i et slikt marked?

Spørsmål 6B. Hvis «nei» på spørsmål 6A, hvorfor ikke? Hva tenker du/dere er problematisk med den danske modellen i Norge? Hvilke tilpasninger må gjøres?

Spørsmål 6C. Hvis «ja» på spørsmål 6A, hva gjør det attraktivt og hvordan tror du/dere forsikringsselskapet ville gått frem for å etablere seg?

Del 3 – Andre relevante innretninger av en byggskadeforsikring i Norge

Spørsmål 7. Sett i lys av den danske modellen, hvilken modell ville forsikringsselskapet du/dere representerer foretrekke? Fyll inn tabellen sett i lys av formålet med byggskadeforsikringen, som er å øke byggkvaliteten på nye bygg og øke seriøsiteten i næringen. Under hvert punkt er det gitt noen stikkord og spørsmål som du/dere kan vurdere. Det er også ønskelig med en kort begrunnelse for svarene på de forskjellige punktene.

Forsikringsaktørene fyller inn en foretrukket modell for Norge, det nevnes eksempler på elementer som bør vurderes:

Byggskadeforsikring i Danmark

Formål	Øke byggkvaliteten og øke seriøsiteten i næringen (dette er formålet myndighetene ønsker å oppnå med ordningen, og det gir ingen verdi med ordningen som ikke underbygger dette).	Styrke forbrukerens juridiske stilling ved alvorlig byggskade i nyetablerte boliger. Bidra til å forebygge vesentlige byggskader i boliger og øke kvaliteten i privat boligbygging.
Virkeområde	Det forutsettes at det gjelder nye boliger. Hva med tilbygg/restaurering o.a.? Villaer, leilighetsbygg, etc.?	Dekkes av forsikringen: - Nye boliger, som i hovedsak skal brukes til helårsbeboelse - Ved ombygging av eksisterende bygg, hvor det skapes nye boligheter og hvor ombyggingen er vesentlig. (Hver enkelt kommune vurderer hvilke ombygginger som anses som omfattende) Dekkes ikke av forsikringen: - Bygg forbruker oppfører selv - Boliger som oppføres til utleie - Fritidsboliger
Krav	Frivillig eller obligatorisk, hvis obligatorisk, hva skal være kravene og hva kan være mulige sanksjoner hvis forsikring ikke er tegnet?	Obligatorisk med tilbud om forsikring for å få byggetillatelse. Obligatorisk å ha tegnet forsikring for å få ferdigmelding/ha rett til å flytte inn*
Aktør som har ansvar for å stille garanti eller ta opp forsikring	Entreprenør, selvbygger, boligkjøper?	Entreprenør
Varighet		Fra overtakelse og i ti år, uansett om den ansvarlige entreprenøren fortsatt finnes.
Dekningsgrad	Hvilke typer byggfeil, begrensninger i forsikringssum o.l.?	Dekker - Utgifter i forbindelse med konstatering av byggskader (f.eks. juridisk eller teknisk bistand) - Utbedring av vesentlige byggskader - Utgifter til midlertidig bosted og oppbevaring av innbo i opptil 1 år

Dekker ikke

- Skader som skyldes manglende vedlikehold, eller arbeid som eieren selv har utført eller latt andre utføre.

Ved vesentlige byggskader menes alvorlig skader som kan tilskrives feil i forbindelse med oppførselen. Skaden skal ha vesentlig betydning for boligens levetid eller på alvorlig vis reduserer bruksmulighetene til bebyggelsen.

Regress	Skal forsikringsselskapet søke regress mot entreprenør i reklamasjonstiden? Hva i tiden etter reklamasjonstiden? Hva med entreprenører som er gått konkurs/opphevet?	Overtar huseiers reklamasjonsrett overfor utbygger
Egenandel i forsikringen	Hvor stor kan/bør den være? Bør den lovreguleres?	Gjelder hver huseier, maks DKK 12 000 per byggskade, per boligenhet. Ved flere byggskader, maks DKK 24 000 per boligenhet i forsikringens løpetid.
Kontroll	Hvem bør ha ansvar for kontroller, når bør de foretas og hvor ofte? Hva bør være reaksjon om kontrollene viser feil? Hvordan gjøre kontrollkostnadene så lave som mulig og samtidig sikre byggkvalitet og seriøsitet i næringen? Ligger det muligheter i nyere kontrollteknologi? Nivå på kommunikasjon med kommunen?	Forsikringsselskapet skal kontrollere bygget ett og fem år etter overtakelse. Kontrollen består av en systematisk, byggeteknisk gjennomgang av bygningens tilstand, for å oppdage mangler og byggskader og årsaker til eventuelle skader. Ved mangler menes det at elementer i bygningen savner egenskaper som i henhold til regelverk, forskrifter eller god byggeskikk burde vært til stede.
Register	Innhold, tilgang på innholdet, drifting.	Alle foretak som har tegnet byggskadeforsikring er registrert i et register. I registeret registreres også byggfeil, om disse er rettet opp etc. Opplysninger fra registeret offentliggjøres på "Tjek byggevirkksomheten", der det er mulig å søke på enkeltentreprenører og få informasjon om de har medvirket i oppføring av bygg som har hatt byggefeil, ev. hvilken type feil, om feilen er rettet, mv. siste 2 år.
Samspill med andre ordninger	Eks. garantiordningen, reklamasjonsrett og andre forsikringer, se også spørsmål 11 og 30	

Målrettet modell

Hvordan kan modellene dere skisserer
bidra til økt seriøsitet, mindre
byggingsfeil og mindre
arbeidskriminalitet?

Andre forhold/innspill/kommentarer

** Dersom ingen forsikringsselskaper vil tilby forsikring, skal det tinglyses på eiendommen at byggskadeforsikring ikke foreligger.*

Spørsmål 8. En tredje modell kan være å innføre en forsikringsordning med offentlig regulering med mer detaljerte krav enn i den danske modellen. Hvordan ville du/dere i så fall se for dere at en slik modell bør/kan se ut? Eksempler kan være at staten regulerer premie og/eller størrelsen på egenandel, at det opprettes en poolordning, eller annet.

Spørsmål 9. Kan du/dere se for dere andre forsikringsmodeller som er relevante ift. formålet om økt byggkvalitet og økt seriøsitet i næringen?

Spørsmål 10. Vi har nå snakket om tre modeller, den danske modellen, en modell som er slik dere kunne ønsket dere og en modell med mer offentlig regulering enn i den danske modellen. For hvilke modeller tror du/dere at forsikringsselskapet du/dere representerer seriøst ville vurdert å etablere dere som en aktør i markedet? Hva er avgjørende for at dere tar dette valget? Hvordan ser du/dere for dere å få tilstrekkelig lønnsomhet?

Spørsmål 11. Vil svaret på forrige spørsmål bli annerledes hvis...

...garantiordningen avvikles og mindre skader
innlemmes i forsikringsgrunnlaget

...reklamasjonsretten øker fra fem til ti år

Spørsmål 12. Hvordan tror du/dere at andre forsikringsselskaper ville respondert hvis følgende modeller ble implementert, og hvorfor?

Den danske modellen

En modell som er slik dere kunne ønsket

En modell med mer offentlige reguleringer enn den
danske modellen

Spørsmål 13. Tror du/dere at kapitalkravene i Solvens II (kapitalkrav for forsikringsselskaper) kan påvirke hvilke modeller som er relevante for dere? Hvordan?

Del 4 – Byggskaderegister

Spørsmål 14. Tror du/dere at et byggskaderegister kan bidra til å redusere byggskader m.m.?

Spørsmål 15. Hvilke opplysninger mener du/dere bør rapporteres til registeret?

Spørsmål 16. Hvem mener du/dere bør få innsyn i informasjonen som er meldt inn?

Skriv inn informasjonen som hver og én aktør bør få tilgang til?

Forsikringsselskaper

Myndigheter

Entreprenører

Resten av samfunnet

Spørsmål 17. Hvordan mener du/dere forsikringsforetakene bør rapportere inn til registeret?

Spørsmål 18. Hvem mener du/dere kan eller bør drifte et slikt register? Hva er fordeler og ulemper ved forskjellige valg av hvem som drifter registeret?

Spørsmål 19. Hvordan mener du/dere registeret bør finansieres?

Spørsmål 20. Andre forhold som bør nevnes i denne sammenheng?

Del 5 – Forsikringstekniske spørsmål

Vi er også opptatt av å få svar på en rekke forsikringstekniske spørsmål. Disse spørsmålene må besvares ut fra en hypotetisk situasjon om at dere har besluttet å etablere dere eller har etablert dere i markedet for byggskadeforsikring.

Spørsmål 21. Hvordan vil forsikringsselskapet du/dere representerer vurdere forsikringspremie før foretak har bygget opp en historikk?

Spørsmål 22. Hvordan vil forsikringsselskapet du/dere representerer vurdere nye foretak?

Spørsmål 23. Hvordan vil forsikringsselskapet du/dere representerer gå frem for å beregne forsikringspremie?

Spørsmål 24. Dersom selskapene får ansvar for å utføre bygningskontroller, hvordan tror du/dere kontrollkostnadene vil påvirke premien?

Spørsmål 25. Hva tenker du/dere kan være kriterier for differensiert prising av forsikringspremien av ulike typer byggeprosjekter?

Spørsmål 26. Tror du/dere prisdifferensiering innen byggforsikring vil være et godt nok virkemiddel til å forebygge bygningsfeil?

Spørsmål 27. Hvordan tenker du/dere at forsikringsselskapene ev. kan sikre seg mot store uforutsette utbetalinger (avsetninger, poolordning, reassurandør mv.)?

Spørsmål 28. Tror du/dere at egenandelen ved skade vil kunne påvirke kvaliteten i byggingen? Eventuelt hvordan?

Spørsmål 29. Hvordan tenker du/dere at det kan sikres at den som tegner forsikring blir stilt ansvarlig for sine feil?

Spørsmål 30. Hvordan tenker du/dere at en forsikringsordning kan sikre boligkjøper hvis foretaket som bygget er opphørt eller gått konkurs?

Del 6 – Annet

Spørsmål 30. Hvordan ville du/dere foretrukket at byggskadeforsikring ble implementert? For bare noen bygningstyper i starten, med eventuelle utvidelser senere? Hva er begrunnelsen?

Spørsmål 31. I utredningen må vi vurdere hvordan en eventuell forsikringsordning vil fungere sammen med gjeldende ordninger (garantiordningen, reklamasjonsretten, husforsikring, entreprenørs ansvarsforsikring, naturskadeforsikring mv.). Har du/dere tanker om det bør gjøres justeringer av disse ordningene hvis det ble innført en byggskadeforsikring? Hvordan og hvorfor?

Forespørsel sendt til forsikringsselskapene i etterkant av intervjuene:

Mulige ytterpunkter for en modell for byggskadeforsikring i Norge

Den pågående utredningen av mulig innføring av byggskadeforsikring i Norge skal gjennomføres innenfor et forhåndsdefinert mulighetsrom som følger av rapporten fra Byggkvalitetutvalget og utlysningsskjemaet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Forsikringstypen kalles her byggskadeforsikring, selv om den til slutt vil kunne vise seg å kun dekke feil og mangler. Tilsvarende heter den danske forsikringsordningen «byggskadeforsikring».

Dette innebærer at modellene som vurderes i utredningen må tilfredsstille visse krav for at de skal være aktuelle å vurdere:

- Skallkrav: Det skal være en forsikringsordning

- Skalkrav: Forsikringsordningen skal bidra til økt bygningsteknisk kvalitet, ved at det gjennomføres flere og bedre kontroller
- Skalkrav: Forsikringen skal minst dekke større feil og mangler (gjerne feil og mangler som ikke dekkes av dagens garantiordning) og på denne måten gi boligkjøpere bedre sikkerhet enn de har i dag
- Børkrav: Forsikringsordningen bør bidra til økt seriøsitet i byggebransjen
- Børkrav: Forsikringsordningen bør ikke bli for kostbar

Tabellen nedenfor spesifiserer to mulige ytterpunkter for en modell for byggskadeforsikring i Norge. Den danske løsningen er en tredje mulig modell. Vi ønsker tilbakemelding fra dere om følgende:

Modell 1:

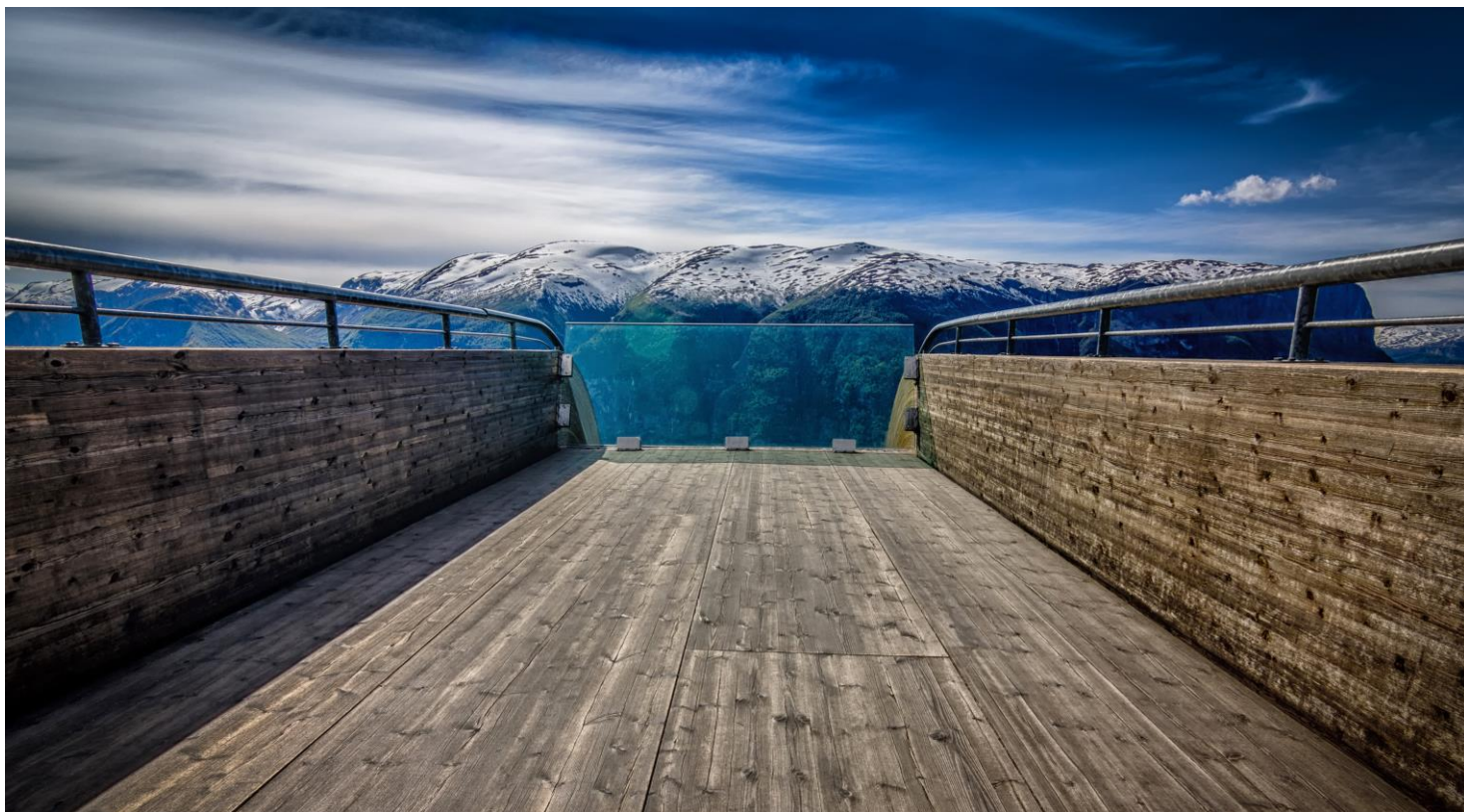
1. Vil det være aktuelt for dere å tilby byggskadeforsikring innenfor rammene av modell 1 slik den er spesifisert i modellen?
2. Hvis ja: Hvordan kan modellen justeres for å bli enda mer attraktiv?
3. Hvis nei: Hva er det som gjør at denne modellen ikke vil være aktuell for dere, og hvordan kunne den vært endret for at den skulle blitt attraktiv?
4. Hvilke nybygg bør dekkes (for å få et stort nok forsikringsmarked)?
5. Er det dimensjoner som ikke er spesifisert i tabellen som må avklares før dere kan vurdere om forsikringsordningen vil være aktuell for dere, ev. hvilke?
6. En forutsetning vi jobber etter er, som nevnt i krav-listen, at forsikringen må bidra til økt kontroll av nybygg. Som dere ser har vi derfor valgt å regulere kontrollene. Hva må gjøres av justeringer i modell 1 for at kontrollene vil bli gjort på eget initiativ? Eller vil det uansett ikke være incitamenter til å gjennomføre slike kontroller?

Modell 2:

1. Vil det være aktuelt for dere å tilby byggskadeforsikring innenfor rammene av modell 2 slik den er spesifisert i modellen?
2. Hvis ja: Hvordan kan modellen justeres for å bli enda mer attraktiv?
3. Hvis nei: Hva er det som gjør at denne modellen ikke vil være aktuell for dere, og hvordan kunne den vært endret for at den skulle blitt attraktiv?
4. Hvilke nybygg bør dekkes (for å få et stort nok forsikringsmarked)?
5. Er det dimensjoner som ikke er spesifisert i tabellen som må avklares før dere kan vurdere om forsikringsordningen vil være aktuell for dere, ev. hvilke?

Dimensjoner relevante for forsikringsordningen	Modell 1 – Markedet løser så mye som mulig selv	Modell 2 – Staten regulerer så mye som mulig
Obligatorisk eller frivillig for entreprenøren å tegne forsikring	Obligatorisk	Som modell 1
Hvem tegner forsikringen og betaler forsikringen	Må være én aktør i byggeprosessen som får dette kravet. Naturlig at det er samme aktør	Som modell 1

	som skal stille med garanti i dagens garantiordning (?)	
Hvordan fastsette premie	Markedet løser dette – ingen regulering	Som modell 1
Skal også underleverandører ha plikt til å tegne slik/tilsvarende forsikring	Nei, dekkes via hovedforsikringen Hvilke underleverandører entreprenøren bruker kan påvirke premiefastsettingen	Som modell 1
Krav til forsikring for å bygge eller få ferdigstillesestillatelse	Krav til å ha <u>tilbud</u> om forsikring for å starte bygging + krav om <u>betalt premie</u> ved ferdigstillelse	Krav om å ha <u>betalt premie</u> for å starte bygging Krav om <u>godkjent forsikring</u> for det ferdige bygget (slik at ev. endringer fra planlegging til ferdig bygg tas hensyn til)
Hva skal forsikringen dekke	Kun større feil og mangler (må defineres nærmere hvilke feil og mangler som skal dekkes av forsikringen)	Alle skader, feil og mangler som ikke overlapper med garantiordningen (hvis den videreføres som i dag)
Hvilke bygg skal dekkes	Nybygg: - Eneboliger Ikke: Fritidsboliger og ROT-markedet	Nybygg: Som modell 1 + fritidsboliger Ikke: ROT-markedet
Kontroller som forsikringsselskapet er ansvarlig for	1 kontroll Reguleres i forsikringsavtalen, senest før forsikringstiden utløper	3 kontroller (etter 1 og 5 år som i Danmark + under oppføring)
Håndtering av erstatningstilfelle (hvem har ansvar for å utbedre skader, feil og mangler som er dekket av forsikringen)	Markedet løser – reguleres i forsikringsavtalen	Forsikringsselskapet sørger for at entreprenør utbedrer. Forsikringsselskapet utbedrer der entreprenør ikke lenger finnes
Egenandel (for forbruker)	Markedet løser – reguleres i forsikringsavtalen	Størrelsen på egenandelen reguleres av staten
Hvor lenge skal forsikringen dekke feil og mangler som oppsto under bygging (forsikringstid)	Markedet løser - reguleres i forsikringsavtalen, likevel minimum 5 år	Minimum ti år



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no