



Geir Inge Orderud
og Per Gunnar Røe

BANK OG FINANS

Prosedyrer, risiko og innflytelse
på boligprosjekter

NOTAT
2006:109

Tittel: **Bank og finans**
Prosedyrer, risiko og innflytelse på boligprosjekter

Forfatter: Geir Inge Orderud og Per Gunnar Røe

NIBR-notat: 2006:109

ISSN: 0809-6929
ISBN: 82-7071-603-0

Prosjektnummer: O-2292
Prosjektnavn: Kapsirk

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Geir Inge Orderud

Referat: Prosjektet er en kvalitativ analyse av banker og finansinstitusjoner og den rolle disse spiller i forhold til boligutbyggere. Intervjuene med mellomledere i bank og finans har fokusert på prosedyrer i vurderingen av lånesøknader, risikovurdering av prosjektene, innflytelse på bygget, og til slutt nettverksrelaterte forhold.

Sammendrag: Norsk

Dato: Mars 2006

Antall sider: 50

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Sinsenvn. 47 B, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2006

Forord

Foreliggende prosjekt tar for seg samspillet mellom finansaktører og utbyggere av boligprosjekter. Det er et forskningsstyrt prosjekt finansiert av Husbanken. Det betyr at problemstillinger er formulert av forskerne, og at hensikten er å utvikle kompetanse på feltet, en kompetanse som vil komme Husbanken til nytte.

Arbeidet har fokusert på prosedyrer for å innvilge lån, hvilke forhold som trekkes inn i risikovurderingen, innflytelse på boligprosjektet, og nettverksrelaterte forhold. Det empiriske grunnlaget for analysen er i overkant av 20 intervjuer med representanter for banker og fond, hovedsakelig med base i Oslo, men også aktører i Trondheim og Drammen er inkludert i materialet. Det rettes en stor takk til alle som i en travel hverdag tok seg tid til å bli intervjuet.

Prosjektleder har vært forsker 2 Geir Inge Orderud, mens 1. amanuensis Per Gunnar Røe, ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo, har vært prosjektmedarbeider. Røe har hatt hovedansvaret for kapittel 5, mens Orderud har hatt ansvaret for resten.

Oslo, mars 2006

Olaf Foss

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Figuroversikt.....	4
Sammendrag	5
1 Innledning	7
2 Boligsektoren – investeringer og aktivitetsnivå	10
2.1 Byggevolum	11
2.2 Utlånsvolum	16
3 Prosedyre.....	20
3.1 Om trinn og fullmakter.....	21
3.2 Lånesøker og prosedyre	23
3.3 Prosedyre, bemanning og nettverk	24
3.4 Historiske betingelser	25
4 Risiko	26
4.1 Generelle faktorer.....	29
4.2 Kvalitative og kvantitative data i vurderingen av risiko	30
4.3 Risiko i ulike typer lån	31
4.4 Risiko i forskjellige typer selskap	33
4.5 Instrumenter for å få en akseptabel risiko	33
4.6 Om beslutningstrinn, fullmakter og risiko, samt samlet risiko	34
4.7 Risiko i tilknytning til offentlig sektor og omsorgsboliger	35
5 Innflytelse på byggeprosjekter og byggeplaner	37
5.1 Finansaktørenes rolle.....	37
5.2 Innflytelse på politiske og administrative prosesser.....	39
5.3 Markedsføring gjennom boligprosjekter	40
6 Oppsummering.....	42
Litteratur	45
Vedlegg 1 NIBR-11 klassifisering.....	47

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Kriterier for klassifisering av kommuner i henhold til ”NIBR-11 (Foss 1997).....	12
Tabell 2.2	Kommunegruppenes andel av landets boligproduksjon målt i igangsatte kvadratmeter bruksareal, og kommunegruppenes relative utvikling, med 1983 = 100. (Datakilde: Statistisk sentralbyrå	15
Tabell 2.3	Kommunegruppenes andel av landets boligproduksjon målt i igangsatte boliger, og kommunegruppenes relative utvikling, med 1983 = 100. (Datakilde: Statistisk sentralbyrå)	16
Tabell 2.4	Utlån til bygg/anlegg og eiendomsdrift fordelt på långiver. (Datakilde: Norges Bank.	19
Tabell 4.1	Elementer i ”Risk Management Standard”, med eksterne og interne drivkrefter (Kilde IRM, et al. 2002).....	27
Tabell 4.2	Elementer i en risikovurdering (Kilde Seabrooke and Kent, 2004, side 56).....	28

Figuroversikt

Figur 2.1	Relativ utvikling i igangsatte boliger og igangsatte kvadratmeter bruksareal for landet som helhet, og med 1983 = 100. (Datakilde: Statistisk sentralbyrå).....	13
Figur 2.2	Relativ utvikling i igangsatte boliger og igangsatte kvadratmeter bruksareal for de to mest sentrale kommunegruppene. 1983 = 100 (Datakilde: Statistisk sentralbyrå).....	13
Figur 2.3	Den relative utviklingen i utlån fra banker til boligbygging, annen bygging og i alt. 1996-kroner og 1996 = 100. (Datakilde: Norges Bank).....	17
Figur 2.4	Utlån fordelt på låntakernæring: bygg og anlegg, Eiendomsdrift, og Alle næringer. 1996-kroner og 1996 = 100. (Datakilde: Statistisk sentralbyrå).....	18
Figur 2.5	Relativ utvikling i utlån til bygg/anlegg og eiendom fra forskjellige finansselskaper. 1996-kroner og 1996 = 100. (Datakilde: Norges Bank).....	19
Figur 3.1	Finansaktører og verdikjeden boligbygging.....	21

Sammendrag

Geir Inge Orderud og Per Gunnar Røe

Bank og finans

– prosedyrer, risiko og innflytelse på boligprosjekter
NIBR-notat 2006:109

Notatet ser på hvordan aktører i bank og finans forholder seg til engasjementer i boligsektoren. Det empiriske grunnlaget for analysen er i overkant av 20 intervjuer med mellomledere i banker og finansselskaper, men det gis også en oversikt over aktivitetsnivået i boligsektoren og utlån til boligformål fra banker og finansinstitusjoner. I intervjuene ble det fokusert på prosedyrer for å behandle lånesøknader, risikovurderinger av lånesøknadene, bankene og finansselskapenes eventuelle innflytelse på byggeprosjektet, samt nettverksrelaterte forhold. Bankene utgjør hovedtyngden av informantene. Det er store og små banker, norsk eide og utenlandsk eide, og regionkontorer og hovedkontorer. I tillegg er det intervjuet representanter for investeringsfond og boligbyggelag.

Kontakten med låntaker ivaretas av kundeansvarlig, men det er tett kontakt til leder for enheten. Vedtak om å tildele lån fattes i henhold til en fullmaktsstruktur, der størrelsen på lånet bestemmer hvilket beslutningsnivå som har ansvaret. Kundeansvarlig har som regel ikke selv beslutningsmyndighet. Størrelsen på lånebeløpet for de ulike fullmaktsnivåene varierer med risikoen som knyttes til prosjektet, og ofte skjer det en halvering når prosjektet går fra lav til høy risiko. Fullmaktsbeløpene varierer ganske mye mellom bankene, avhengig av størrelsen på bankens forvaltningskapital, om det er et regionkontor eller hovedkontor, men også bankenes praksis med å delegere fullmakter. Mindre banker, med få interne støttefunksjoner, har som regel et større eksternt nettverk, og det er færre nivåer i beslutningshierarkiet. Hvis de i tillegg er mer enn gjennomsnittlig ”relasjonsdrevne”, blir prosedyrene også mer dialogbaserte. Det samme gjelder fondsselskapene, som preges av en mer fleksibel beslutningsstrukturen med større vekt på kvalitative elementer og relasjoner.

Mens bankene er nedsideorientert og vektlegger det å unngå tap, er fondsselskapene oppsideorientert og innrettet mot å hente ut den avkastning som det enkelte prosjekt tillater. Fondene er villig til å kalkulere med høyere risiko enn bankene. Det betyr at de bidrar til at flere prosjekter kommer på markedet fordi fondet blir sikkerheten for banklånene. Spesielt i en sterk oppgangsfase spiller fondsselskapene en slik rolle. På den ene side bidrar dette til å at flere boliger kommer på markedet, men på den annen side kan det også bidra til at marginale prosjekter kommer på markedet, prosjekter som kanskje ikke gir like gode bomiljøer.

Risikovurderingene består av både kvalitative og kvantitative elementer, men vektleggingen varierer mellom bankene, fra ca 50/50 til ca 70/30 i favør av de kvantitative elementene. En forholdsvis stor vektlegging av det kvalitative betyr også større vekt på relasjoner og personlige vurderinger, mens en forholdsvis stor vektlegging

av det kvantitative betyr at modellberegninger av selskapenes økonomiske kapasitet og situasjon, tillegges mer vekt. Fondene bygger som regel mer på de kvalitative elementene enn det bankene gjør.

Bankenes viktigste instrumenter for å justere risikoen er kravene til egenkapital og forhåndssalg av boliger. Egenkapitalen forutsettes som regel å bli benyttet først i prosjektet, mens forhåndssalget indikerer om prosjektet treffer markedet. Dels kan forhåndssalg og egenkapital kompensere hverandre, og dels benyttes begge til å kompensere for høy risiko i forhold til markedet eller utbyggers gjennomføringskapasitet. Mange banker er forsiktige med å påta seg reguleringsrisiko, det vil si å gå inn i prosjekter som ikke er avklart i forhold til offentlige reguleringsplaner, men når det offentlige først har gitt klarsignal, ser ikke bankene det som sin oppgave å si nei til et utbyggingsprosjekt på grunn av for eksempel bomiljørelaterte faktorer.

Det gjøres også markedsvurderinger i tilknytning til risikoanalysen. Disse omfatter salgbarheten av boligene som ønskes bygd, både på grunnlag av beliggenhet og hva slags type boliger som bygges. Fra bankhold uttrykkes det likevel tilbakeholdenhet med hensyn til å stille krav til byggeprosjektets utforming og arkitektur. Likevel, gjennom dialog om prosjekter i en tidlig fase, vil det kunne skje en indirekte påvirkning, og bankenes eiendomsmeglere kan være involvert og gi banken direkte innflytelse. Fondsinvestorene ønsker ofte å være mer direkte involvert i utformingen av byggeprosjektene, et forhold som dels skyldes deres fokus på høy inntjening. Bankene som retter seg mot den kommunale omsorgsboligsektoren er derimot ikke involvert i utbyggingene, og det skyldes at de i liten grad gir lån til spesifikke utbyggingsformål, men derimot i større grad lån til flere formål samtidig.

1 Innledning

Det overordnede målet i boligpolitikken er at ”alle skal kunne bo godt og trygt”, og dette skal oppnås ved blant annet å ”tilrettelegge for et velfungerende boligmarked” og ”skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet” (St.meld. nr. 23 (2003-04), side 17).

Utformingen og gjennomføringen av en politikk for å nå disse målene avhenger av kunnskap om hvordan boligmarkedet fungerer. En viktig del av boligmarkedet er tilførsel av kapital for å sette i gang utvikling av byggeprosjekter, bygging av bolighus og forvaltning av boligmassen. Tilstrekkelig tilførsel av kapital, spesielt til bygging av nye boliger, er avgjørende for et på sikt velfungerende boligmarked. I foreliggende notat belyser vi hvordan institusjonelle forhold og samspillet mellom ulike aktører påvirker kanaliseringen av kapital inn i boligmarkedet, hvilke kriterier som benyttes av finansaktører i vurderingen av boligprosjekter, og hvordan dette legger premisser for hvor mye som bygges av ulike typer boliger, og hvor det bygges. Vårt fokus er kapital som går til utbyggingsprosjekter i regi av utbyggere, og ikke kapital som går til kjøpere av boliger.

Det perspektiv vi legger til grunn for denne analysen er at det økonomisk-institusjonelle systemet er viklet inn i bredere sosiale, økonomiske, og politiske normer, prosedyrer og konvensjoner, som til sammen muliggjør, begrenser og bryter opp den videre utviklingen av økonomien. For å analysere dette systemet, må det institusjonelle miljøet som er et system av uformelle konvensjoner, normer og praksiser, og av formelle strukturer som består av regler og reguleringer, avdekkes.

I løpet av de 20 siste årene har de strukturelle rammebetingelsene for boligbyggingen og boligmarkedet endret seg betydelig, og et nytt institusjonelt system er blitt etablert, basert på en liberalisering av boligmarkedet og finansmarkedet. Det har dukket opp flere og mer spesialiserte aktører, samtidig som det liberaliserte markedet har gitt føringer for strategier, handlingsalternativer og handlingsvalg blant de ulike aktørene i boligmarkedet. Orderud & Røe (2002), Barlindhaug & Nordahl (2005) og Orderud (2005) presenterer sentrale sider ved måten ulike aktører handler og samarbeider. Blant annet vises det hvordan flere aktører inngår i samspill for å legge premissene for hvordan det endelige bygget blir utformet, både med hensyn til størrelse og kvalitet. De aktørgruppene som dominerer slike relasjoner, er eiendomsutviklere, arkitekter, eiendomsmeglere, ingeniørkonsulenter og entreprenører, men også grunneiere og finansaktører kan tenkes å ha innflytelse på disse prosessene. For å øke forståelsen for samspillet i verdikjeden boligbygging, er det imidlertid behov for mer kunnskap om den rollen bank og finans spiller. Foreliggende prosjekt er med andre ord en oppfølging til det arbeid som Orderud & Røe (2002) og Orderud (2005) har gjort, men der søkelyset settes på bank- og finansaktørers rolle i boligbyggingen.

Liberaliseringen av boligmarkedet innebar at boligsamvirket som kommunale myndigheters boligpolitiske instrument, ble avviklet. I løpet av 1990-årene ble boligsamvirkene markedsaktører på linje med andre aktører. Offentlige myndigheter styrer ikke lenger boligmarkedet, men agerer i samspill med private aktører, der nettverk og samarbeidsrelasjoner mellom private og offentlige aktører har erstattet hierarkiske

beslutningssystemer. I tillegg spiller private aktører ofte en pådriverrolle med hensyn til hvor og når det bygges, og hva slags boliger som bygges. I løpet av de siste ti årene har flere aktører hentet ut transformasjonsgevinster gjennom omregulering av arealer fra næring til bolig, eller til en blanding av næring og bolig. Den økte profesjonaliseringen på tilbudssiden har også sammenheng med utviklingen på etterspørselssiden. Det er en mer variert etterspørsel, med flere markedssegmenter, noe som innebærer at det er viktig for utbyggerne å vite hvem man bygger for, det vil si hva og hvor mye man skal bygge hvor. Dette er også forhold som aktørene på finanssiden må trekke inn i vurderingen av utbyggingsprosjektenes markedspotensial og hvilke utbyggingsprosjekter de skal gi lån til.

Liberaliseringen av finansmarkedet har gitt opphav til en spesialisering og profesjonalisering. Noen har spesialisert seg på bestemte segmenter i markedet, mens andre har en bredere profil. Tidshorizonten for investeringene varierer. Noen aktører legger et langsiktig perspektiv til grunn for investeringer eller utlån, mens andre forsøker å hente ut gevinster på daglige kursvariasjoner. Likevel er tidshorizonten når det gjelder det å vise gode resultater og oppnå avkastning, generelt nokså kort. Avkastning gjennom verdistigning basert på forventninger om framtidig utvikling står sentralt for mange investorer. Det betyr at det kjøpes og selges aksjer og eierandeler, også for prosjekter under utvikling og utbygging, men i hovedsak for næringsbygg. Generelt har finanskapitalen fått økt betydning på bekostning av industrikapitalen. I tillegg har grenser blitt mer porøse, og næringslivet og samfunnet preges av en økende globalisering, eller funksjonell integrering av virksomheter og aktiviteter. Det betyr ikke at stedlige eller nasjonale forhold er irrelevante, eller at statens betydning nødvendigvis svekkes, men økte kapitalstrømmer på tvers av regioner og landegrenser, og innslaget av internasjonale og globale aktører, gjør utvilsomt bildet mer sammensatt og prosessene mer komplekse. Aktør/nettverk -relasjoner formes i samspillet mellom territoriell forankring og samhandling på tvers av grenser. I Orderud (2005) pekes det på at boligbygging i stor grad vurderes som et lokalt foretagende, der de fleste aktørene har lokale adresser, selv om materialene til selve byggingen har et bredere geografisk opphav. Finanskapitalen er blitt beskrevet som rotløs og et viktig element i hypotesen om 'geografiens endelikt' (O'Brien 1992), men fra annen forskning er det pekt på at selv finansaktørene synes å være godt plantet på konkrete steder, og at finanssentrene i de større internasjonale byene lever i beste velgående (Porteous 1999, Budd 1999). Forholdene i Norge er selvsagt mye mindre enn i de store globale finanssentraene, men det er likevel interessant å belyse sammenhengen mellom bank/finans og sted i en norsk sammenheng.

Hovedfokus for analysen er imidlertid hvordan bank- og finansaktører forholder seg til konkrete utbyggingsprosjekter og hvordan de eventuelt påvirker ulike sider ved prosjektene. For å besvare disse spørsmålene, har vi konsentrert oss om fire temaer. Det første temaet er de prosedyrer som utlåner anvender i vurderingen av lånesøkere. Prosedyrer og rutiner inngår i det Bourdieu (1984, 1991) benevner habitus, et sett prinsipper som regulerer og strukturerer sosial praksis. Hensikten er derfor å klarlegge rutiner, om og hvordan rutinene eventuelt varierer mellom ulike typer aktører, og eventuelt hvilke mulige premisser rutiner legger for lånetilsagn. Med det andre temaet, risikovurderinger av lånesøknader og lånetakere, tar vi skrittet inn i kjernen av bank- og finansaktørenes virksomhet. Vårt mål er å få innsikt i hvilke faktorer som ligger til grunn for en risikovurdering, hvilken rolle ulike faktorer spiller i vurderingen og hvordan risikovurderingen varierer mellom ulike typer aktører og ulike steder. Kort sagt, vi ønsker å gå inn i det som i tradisjonelle økonomiske analyser er en 'svart boks' fordi man antar at aktørene handler økonomisk rasjonelt og nyttemaksimerende. I det tredje temaet stiller vi spørsmålet om, og eventuelt hvordan, bank og finans påvirker boligbygget og hvordan samspillet med det offentlige foregår. Fra Orderud (2005) vet vi hvordan eiendomsutviklere, arkitekter, eiendomsmeglere, entreprenører og ingeniørkonsulenter samhandler

i gjennomføringen av boligprosjekter, men studien avdekket ikke hvilken rolle bank og finans hadde i planlegging, prosjektering og utforming av boligbygg. Dette ønsker vi å avdekke i foreliggende studie. Det fjerde og siste temaet er nettverk, der vi har fokusert på relasjonene til kunder, eventuelle samarbeidspartnere (syndikering) og aktører som bedrer kunnskapsgrunnlaget for beslutninger om finansiering av konkrete byggeprosjekter, samt interne prosedyrer for å sikre kunnskapsdeling. Dette temaet vil bli koplet til de øvrige temaene.

Analysen baserer seg i hovedsak på kvalitativ metode. Datagrunnlaget er referater fra semi-strukturerte intervjuer. Det betyr at intervjuobjektet i tillegg til å gi faktaopplysninger, gis mulighet til å komme med vurderinger og begrunnelser for de valg som er gjort. Intervjuet skjer mer i en dialog enn kun spørsmål og svar. Derfor vil ingen intervjuer bli helt like, men sammenhengen sikres gjennom fokus på de fire temaene som igjen har blitt bearbeidet til et sett underspørsmål. Alle aktuelle underspørsmål er imidlertid ikke tatt opp med hver enkelt informant. Det skyldes dels den tid vi har hatt til rådighet hos hvert intervjuobjekt (fra en snau time til opp mot tre timer). I tillegg har vi, som vanlig i denne typen intervjuundersøkelser, benyttet en metningsstrategi. Det betyr at spørsmål som det raskt viser seg å være samstemmighet om, blir erstattet av andre spørsmål. Med litt over 20 informanter var ikke metning noe utpreget fenomen. Det skyldes også at intervjuene ble gjennomført av to forskere. For å få en felles forståelsesramme for intervjuene gjennomførte vi de to første intervjuene sammen. Etter ytterligere et par intervjuer, ble erfaringene oppsummert og intervjuguiden gjennomgått, med omformulering av enkelte spørsmål.

Valget av informanter ble gjort på grunnlag av en sektoriell, funksjonelle og geografisk komponent. Sektorielt ønsket vi å inkludere sparebanker, forretningsbanker, kredittinstitusjoner og privateide fond. Videre har det vært viktig å inkludere både store og små banker og banker med norsk og utenlandsk eierskap. I utgangspunktet ønsket vi også å inkludere noen av de større entreprenørselskapene som opererer i flere markeder for å se på deres fordeling av midler mellom forskjellige markeder, etc. Etter en nøye vurdering, valgte vi å utelate dette segmentet fordi det ville skille seg for mye fra det som er hovedfokuset, nemlig bank og finans. Funksjonelt ønsket vi å inkludere aktører med hovedtyngden av engasjementene i forskjellige deler av verdikjeden; fra utviklingslån, via byggelån til konverteringslån. Geografisk ønsket vi å ha et fokus på forholdsvis store byer, og valget falt på Oslo, Trondheim og Drammen. Stort sett alle som ble spurt, stilte opp til intervju, selv om tiden som ble stilt til rådighet, varierte.

I tillegg til å analysere intervjumaterialet, vil vi beskrive strømmen av kapital inn i boligbyggingen og kople dette til det regionale aktivitetsmønsteret i boligbygging. Erfaringsmessig er boligmarkedet syklisk, og i Norge har det vært en nesten uavbrutt vekst fra 1993, da bunnen etter krakket, som startet i 1989, ble nådd. I kapittel 2 beskrives noen hovedstørrelser for kapitaltilgang og aktivitetsnivå for å sette rammene for de neste tre kapitlene, der de tre temaene prosedyre, risikovurdering og innflytelse på byggingen, presenteres. I kapittel 6 oppsummeres funnene fra de enkelte temaene.

2 Boligsektoren – investeringer og aktivitetsnivå

Banker og finansinstitusjoner vil fordele midlene på sektorer, der eiendom er en av flere. Det enkelte selskap vil ha en oppfatning av hvor stor andel de enkelte sektorer bør ha og justere disse andelene litt opp og ned, avhengig av hvordan konjunktorene er innenfor de enkelte sektorene. Videre vil det innenfor eiendomssektoren være en fordeling på næring og bolig. For eksempel har boligmarkedet vært bedre enn næringseiendom de siste årene og tiltrukket seg mer kapital. En geografisk komponent gjør seg også gjeldende i vektingen av engasjementene, der ulikheter mellom regioner, sentrum – periferi og generelt markedsstørrelsen gjør seg gjeldende. På denne måten blir fordelingen av midler for hvert selskap, og for landet som helhet, knyttet til hvordan økonomien utvikler seg. Dette gjelder næringslivet og fordelingen av verdiskapingen på kapitaleiere og ulike grupper lønnstakere, men også offentlige reguleringer og demografiske strukturer representerer sentrale elementer.

I foreliggende prosjekt er ikke slike overordnede analyser og beslutninger blitt trukket inn, ut over et generelt spørsmål til informantene om hvordan samspillet er mellom rammer fra sentralt hold i banken og etterspørselen fra lånemarkedet. Som forventet er dette et samspill. Etterspørselen nedenfra er en sentral indikator for fordelingen av kapitalressurser i den enkelte bank eller finansinstitusjon. Det vil likevel være rammer for hvor mye kapital som tildeles de enkelte områdene, og dette er knyttet til grunnleggende risikobetraktninger på makronivå. Disse betraktningene er det andre enn dem vi har intervjuet som tar seg av.

Generelt har aktivitetsnivået i boligsektoren hatt en syklisk karakter og vært knyttet til økonomiske konjunker, et fenomen som lenge har vært studert av økonomer. For eksempel er Kondratieffs lange bølger på 60 – 70 år godt kjent, men det er også lansert teorier for kortere bølger. Blant disse finner vi Juglars bølger på omtrent ti år, som sies å være opphavet til ”business cycle”-teoriene. Forklaringen på hva som driver syklusene eller konjunktorene varierer mellom ulike teoretiske retninger, fra Keynes’ etterspørselorienterte perspektiv til monetaristenes tilbudssideorienterte perspektiv innenfor økonomifaget. Fra et strukturalistisk ståsted har David Harvey (1989) lansert en kapital-sirkulasjonsteori med kapital som strømmer mellom tre kretsløp; det første omfatter den direkte produksjonen for konsum, det andre kretsløp omfatter investeringer i det bygde miljø som for eksempel boliger, og det tredje er reproduksjonsinvesteringer. I en rapport skrevet av Orderud (1998) er teoriene til Harvey forsøkt testet empirisk med utgangspunkt i norske data fra 1900 til begynnelsen av 1990-årene. Noen av konklusjonene fra dette arbeidet kan ha interesse også for foreliggende rapport:

Før 2. verdenskrig (1900 – 1940) gikk de nasjonale svingningene for bruttoprodukt, bruttoinvesteringer i fast kapital, privat konsum og offentlig konsum i stor grad i takt med store begivenheter som 1. verdenskrig, storstreik i 1921, høy inflasjon og styrings-

problemer utover 1920-tallet som kulminerte med børskrakket i 1929. Det var imidlertid ikke mulig å avdekke en tidsfasing av kapital inn i de tre kretsløp.

Det gikk ca 20 år etter 2. verdenskrig før økonomien begynte å vise tegn til krise, og det kom en strøm av kapital inn i det sekundære kretsløpet (investeringer i det bygde miljø, herunder boligproduksjon). Men i løpet av 1970-årene ble det drevet en meget aktiv keynesiansk motkonjunkturpolitikk i påvente av ny oppgang. Investeringene i anlegg og næringsbygg økte betraktelig, med en dreining fra industribygg til kontor- og forretningsbygg. Den økonomiske oppgangen kom imidlertid ikke, og utover i 1980-årene fikk Norge, som mange andre land, en liberalisering av kapitalmarkedene og boligmarkedet. Disse endringene skapte ustabilitet og kaos mellom første og andre kretsløp.

En nedbryting av nasjonale størrelser ved hjelp av de fylkesfordelte nasjonalregnskapene avdekket intet sentrum – periferi mønster i 1970-årene, men det synes å være et slikt mønster i 1980-årene. Det er motsatte forløp på investeringer og privat konsum i Akershus/Oslo og periferifylker som Nordland, Finnmark, Sogn & Fjordane, Hedmark og Oppland. Utviklingen i 1980-årene i retning av mer marked i boligsektoren avdekker at boligbyggingen i de mest sentrale kommunene er sterkere knyttet til endringer i de økonomiske hovedstørrelsene enn i periferikommuner. Kapitalen begynte å strømme inn byggesektoren i sentrale strøk da det private konsumet startet å falle, mens den senere i fallet i større grad gikk til perifere strøk. Endringene var imidlertid ikke store.

Etter at bunnen ble nådd i 1992-93, har boligprisene stort sett gått oppover. Nedenfor vil vi presentere forløpet for igangsatte boliger og igangsatt bygging i kvadratmeter bruksareal fra begynnelsen av 1980-årene til og med 2004, og vi vil presentere tall for utlån til næringssektor og til boligformål/andre bygg fra midten av 1990-årene til og med 2005. Dette er dermed ingen oppfølging av den analysen som ble gjort av Orderud i 1998, men en studie av noen strukturelle trekk ved boligsektoren etter markedsliberaliseringen og i løpet av det siste tiårets oppgangskonjunktur.

2.1 Byggevolum

I presentasjonen nedenfor benytter vi en regioninndeling av norske kommuner basert på tre elementer; senterstørrelse målt i innbyggertall, reisetid til senteret i regionen og antall yrkesaktive i arbeidsmarkedsregionen (Foss 1997). I alt er det identifisert 11 kommune-grupper, og de er beskrevet i tabell 2.1, og hvilke kommuner som inngår i hvilke grupper er vist i vedlegg 1. I forhold til vårt formål kan det innvendes at inndelingen er for detaljert i periferien av Norge, men den får likevel fram sentrale strukturtrekk. Vi vet at for perioden vi ser på, var det en sterk omsetnings-/prisvekst i boligmarkedet fram mot 1989 og deretter et krakk som varte til 1993. Etter dette har det vært stigende kurver, men med noen mindre krisetendenser, først i rundt 1998 da økonomien opplevde problemer på grunn av lave oljepriser, med devaluering av valutaen som neste skritt, men der landet ble reddet av OPEC-landenes kartellstyring av oljemarkedet, og ikke lenge etterpå kom børsboblen for it-selskaper. Det relativt sett høye rentenivået i Norge ga opphav til problemer rundt 2003, men et raskt fall i rentenivået ga nye vekstimpulser. Vi vil belyse hvordan ulike regioner, eller mer riktig summen av aktører i forskjellige regioner har reagert på eller tilpasset seg disse overordnede rammebetingelsene.

Tabell 2.1 *Kriterier for klassifisering av kommuner i henhold til "NIBR-11 (Foss 1997).*

Kommunegruppe	Regiontype	Senterstørrelse, innbyggertall	Reisetid	Arbeidsmarkedsregion – sysselsatte
1: Utkant-1	Rene landsbygdreg.	< 2 000	30 min.	< 2 000
2: Utkant-2	Rene landsbygdreg.	< 2 000	30 min.	2 000 – 20 000
3: Mindre sentral-1	Små bygderegioner	2 000 – 5 000	30 min.	< 6 000
4: Mindre sentral-2	Små bygderegioner	2 000 – 5 000	30 min.	6 000 – 20 000
5: Litt sentral-1	Bygdebyregioner	5 000 – 15 000	45 min	< 6 000
6: Litt sentral-2	Bygdebyregioner	5 000 – 15 000	45 min	6 000 – 20 000
7: Sentral-1	Byregioner	15 000 – 50 000	60 min.	< 20 000
8: Sentral-2	Byregioner	15 000 – 50 000	60 min.	20 000 – 60 000
9: Sentral-3	Byregioner	15 000 – 50 000	60 min.	60 000 – 200 000
10: Svært sentral-1	Storbyregioner	>50 000	75 min.	60 000 – 200 000
11: Svært sentral-2	Storbyregioner	>50 000	90 min.	> 200 000

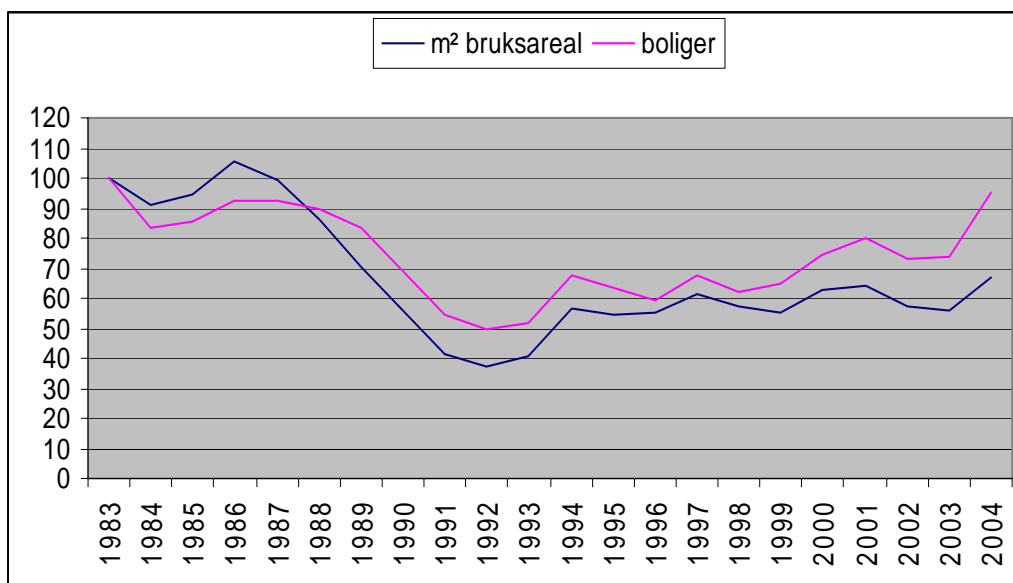
Figur 2.1 viser utviklingen i volum for igangsatt bruksareal i kvadratmeter og igangsatt antall boliger for landet som helhet, og figuren illustrerer at det ble bygget flere mindre boliger i nedgangsperioden 1989-93. Det er også blitt bygd relativt sett flere mindre boliger i løpet av de siste fem årene, en periode som preges av oppgangskonjunktur. Differansen mellom den relative utviklingen av de to målene er 28 prosentpoeng for landet som helhet i 2004. Det er samtidig en tendens til at denne differansen øker med sentralitet når vi benytter 11-inndelingen beskrevet foran. Differansen er 40 poeng eller mer for de to mest sentrale kommunegruppene, drøyt 30 poeng for sentral-2 og sentral-3, drøyt 20 poeng for sentral-1, ca 10 for litt sentral-1 og litt sentral-2, og enda mindre for de fire øvrige og mest perifere gruppene. Dreiningen mot mindre boliger er altså i første rekke et storbyfenomen, selv om det også er påtakelig i midtsjiktet av bykommuner.

Forløpet for byggevolum er vist for kommunegruppene Svært sentral-1 og Svært sentral-2 i figur 2.2. Sistnevnte kommunegruppe omfatter Oslo-regionen, mens førstnevnte omfatter Bergens-, Trondheims- og Stavangerregionen, pluss et par bykommuner i nærheten av Oslo. Hovedmønsteret er som forventet det samme som for landet som helhet, men figuren viser tydeligere hvordan differansen mellom igangsatte boliger og igangsatte kvadratmeter bruksareal skyter fart fra rundt år 2000 og framover for kategorien Svært sentral-1, mens det samme skjer i 2004 for Osloregionen. Denne forskjellen kan tilskrives flere forhold: Oslo-regionen omfatter flere kommuner med hver sin utbyggingspolitikk; Oslo kommune har forsøkt å opprettholde et visst antall større leiligheter også i sentrale deler av byen; Trondheim har hatt en politikk for å vokse innover og uten noen politikk for å opprettholde boligstørrelsen ligger det til rette for flere små boliger; de siste par årene har transformasjonsprosjektene på tidligere næringsarealer i sentrale deler av Oslo kommet på markedet i noe omfang; mer utbygging sentralt betyr høyere kostnader som skal dekkes inn igjen, og dermed et press for en høyere utnyttingsgrad; utbyggere hevder at etterspørselen går i retning av mindre boliger fordi det er flere enslige personer på markedet; utbyggerne mener kjøpekraften tilsier flere mindre boliger, det vil si de spør hva som kan tilbys hushold som har råd til å bruke én eller halvannen million på ny bolig; og i tillegg har Husbanken lempet på minstekravene for å få Husbankfinansiering og dermed gjort det lettere å bygge flere mindre boliger.

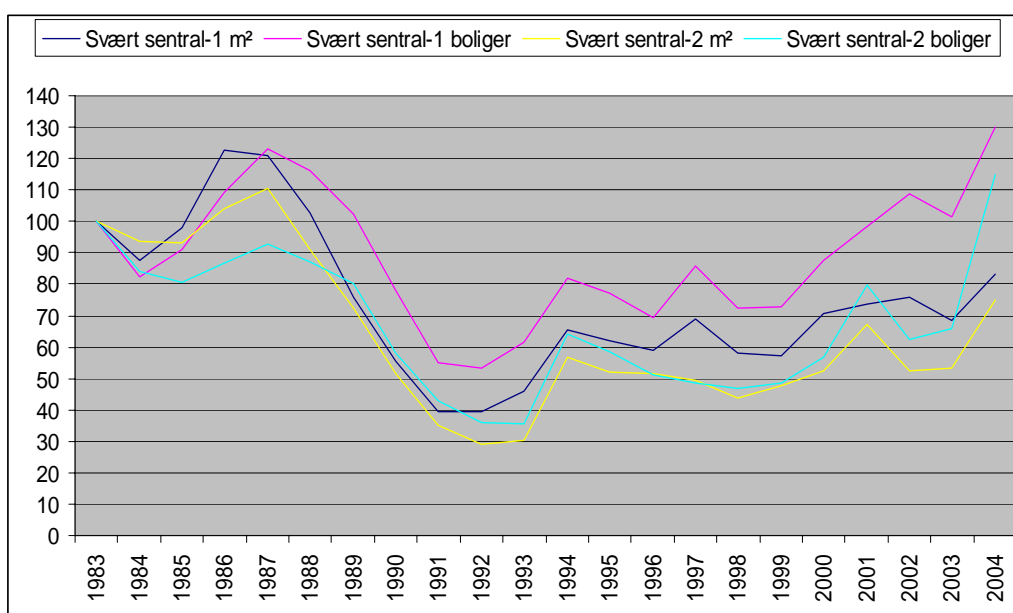
I tillegg til disse mulige forklaringene skal vi også ta hensyn til generelle samfunnsmessige prioriteringer. Den tradisjonelle distriktpolitikken er blitt tonet ned,

mer vekt er lagt på å utvikle (stor)byene, og sammen med en større vektlegging av kjøpekraft i markedet, er det åpnet for økt sentralisering. De store byggaktørene har da også konsentrert sin satsning om de største byregionene ut fra en analyse av hvor samfunnsutviklingen og etterspørselen går. Det er et svar på hvor man forventer at etterspørselen kommer, men samtidig er det prioriteringer som bidrar til å realisere den utviklingen man forventer og legger opp til.

Figur 2.1 *Relativ utvikling i igangsatte boliger og igangsatte kvadratmeter bruksareal for landet som helhet, og med 1983 = 100. (Datakilde: Statistisk sentralbyrå)*



Figur 2.2 *Relativ utvikling i igangsatte boliger og igangsatte kvadratmeter bruksareal for de to mest sentrale kommunegruppene. 1983 = 100 (Datakilde: Statistisk sentralbyrå)*



Tabell 2.2 og 2.3 viser tall for igangsatte boliger og igangsatte kvadratmeter bruksareal i noen utvalgte år i perioden 1983 – 2004. På grunnlag av disse to tabellene vil vi trekke fram følgende forhold:

1. For landet som helhet har nivået på igangsatte kvadratmeter bruksareal i 2004 kommet opp i $\frac{2}{3}$ av 1983-nivået. Derimot har nivået på antall igangsatte boliger nesten nådd nivået for 1983.
2. Generelt var det en sterkere utvikling i sentrale enn perifere kommunegrupper. Nivået for igangsatte kvadratmeter bruksareal etter 1983 var stabilt eller økende i de fem mest sentrale kommunegruppene fram mot 1987-88, mens det kom et fall i seks øvrige. Bildet var ikke like entydig for antall igangsatte boliger. Med unntak av svært sentral-1 og sentral-3, var det nedgang, og denne nedgangen var litt sterkere i de mindre sentrale kommunegruppene enn de øvrige sentrale.
3. Det går et skille mellom kommunegruppe Sentral-1, der vi blant annet finner Halden og Lillehammer, med omegnskommuner, og Sentral-2, med blant annet Drammen, Kristiansand og Tromsø, når det gjelder nedgangen fra 1989 til 1993. Relativt sett var nedgangen større i igangsatte boliger og igangsatte kvadratmeter bruksareal for kommunegruppene Sentral-2 til Svært sentral-2 enn for gruppene Sentral-1 og til Utkant-1. Det betyr at byregioner med 15000 – 50000 innbyggere i senteret eller mer og et arbeidsmarked på 20000 – 60000 yrkesaktive eller mer ble sterkest berørt av nedgangen, og mest i Svært sentral-2, dvs. Oslo-regionen.
4. I perioden 1983 til 1993 er det imidlertid en like stor relativ nedgang i den mest sentrale som den mest perifere kommunegruppen. Kommuner i midtsjiktet erfarte et relativt sett mindre fall enn mange andre, men det gjorde også kategorien Svært sentral-1 som i hovedsak omfatter Bergens-, Trondheims- og Stavangerregionen.
5. I perioden etter 1993 er det fire utviklingslinjer: i) De mest perifere kommunene (Utkant-1) har etter en vekst de første årene på ny erfart et fall i volum, og ligger i 2004 på ca $\frac{1}{4}$ av 1983-nivået, både i igangsatte boliger og igangsatte kvadratmeter bruksareal; ii) Gruppene Utkant-2 til Litt sentral-2 kjennetegnes av et forholdsvis stabilt volum, selv om det er litt opp og litt ned; iii) Sentral-1 (15000 – 50000 innbyggere i sentrum og mindre enn 20000 i arbeidsmarkedet) er i en mellomposisjon, med moderat vekst i volum; og iv) Sentral-2 til Svært sentral-2 har erfart en betydelig vekst i volum, spesielt i antall igangsatte boliger som i 2004 ligger høyere enn nivået for 1983, mens igangsatte kvadratmeter bruksareal fortsatt ligger lavere enn 1983-nivået.
6. De største byregionene (Svært sentral-1 og -2) pendlet rundt $\frac{1}{3}$ av landets samlede volum fram til slutten av 1990-tallet; litt mer før krakket i 1989 og litt mindre under krakket. I de siste årene har andelen økt til litt over 40 prosent for kvadratmeter bruksareal og nesten halvparten for antall boliger. Oslo-regionen omfatter litt mer enn $\frac{1}{4}$. Det betyr at det har skjedd en forholdsvis markert konsentrasjon av byggeaktiviteten de senere årene.

Tabell 2.2 *Kommunegruppenes andel av landets boligproduksjon målt i igangsatte kvadratmeter bruksareal, og kommunegruppenes relative utvikling, med 1983 = 100. (Datakilde: Statistisk sentralbyrå*

	1983	1986	1989	1993	1996	1999	2002	2004
Utkant-1	5,0	3,7	3,8	4,0	4,7	3,6	2,1	2,0
Utkant-2	2,7	2,2	2,4	2,5	2,1	2,2	2,0	1,8
Mindre sentral-1	5,6	4,6	5,0	6,3	5,6	5,0	3,8	3,5
Mindre sentral-2	2,1	2,0	1,7	2,4	1,8	1,9	2,1	1,5
Litt sentral-1	2,8	2,3	1,9	3,0	2,8	2,9	1,7	1,7
Litt sentral-2	5,0	4,5	5,0	6,1	5,7	5,0	3,8	3,4
Sentral-1	16,1	16,3	15,4	18,4	17,0	17,6	15,0	15,1
Sentral-2	16,8	16,7	16,9	15,9	16,3	19,6	20,0	19,1
Sentral-3	7,0	8,3	8,7	7,3	6,9	7,3	8,8	8,4
Svært sentral-1	17,3	20,1	18,8	19,5	18,6	18,0	22,9	21,5
Svært sentral-2	19,6	19,3	20,4	14,6	18,4	16,9	17,9	21,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Utkant-1	100	80	54	33	52	40	25	27
Utkant-2	100	84	60	37	43	43	42	45
Mindre sentral-1	100	86	63	46	55	49	39	42
Mindre sentral-2	100	103	58	47	47	51	57	48
Litt sentral-1	100	86	48	43	55	57	36	41
Litt sentral-2	100	94	70	50	63	56	43	46
Sentral-1	100	107	67	46	58	60	53	63
Sentral-2	100	105	70	39	53	64	68	76
Sentral-3	100	125	88	43	55	58	73	81
Svært sentral-1	100	123	76	46	59	57	76	83
Svært sentral-2	100	104	73	30	52	48	53	75
Norge	100	106	70	41	55	55	58	67

Tabell 2.3 *Kommunegruppenes andel av landets boligproduksjon målt i igangsatte boliger, og kommunegruppenes relative utvikling, med 1983 = 100.*
(Datakilde: Statistisk sentralbyrå)

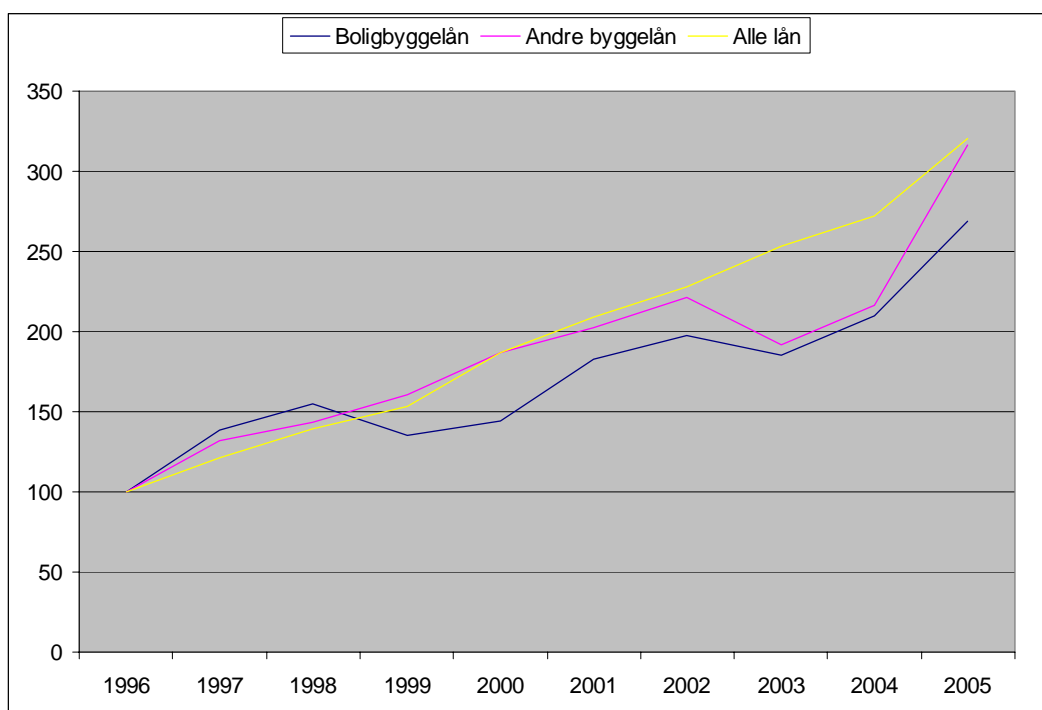
	1983	1986	1989	1993	1996	1999	2002	2004
Utkant-1	5,3	4,2	3,2	3,7	5,0	3,6	1,9	1,4
Utkant-2	2,7	2,2	2,2	2,5	2,0	2,0	1,9	1,4
Mindre sentral-1	5,6	4,9	4,7	6,1	5,3	5,0	3,4	2,9
Mindre sentral-2	2,0	2,0	1,7	2,3	1,9	1,8	1,7	1,0
Litt sentral-1	2,8	2,3	1,8	3,3	2,5	2,6	2,4	1,5
Litt sentral-2	4,9	4,2	5,0	6,3	6,0	4,9	3,7	2,9
Sentral-1	14,8	15,3	14,2	18,2	16,0	18,0	13,8	13,1
Sentral-2	16,9	16,9	17,6	16,2	17,5	20,0	20,1	19,1
Sentral-3	6,9	8,4	8,6	7,0	6,1	7,6	8,4	8,2
Svært sentral-1	15,9	18,7	19,5	19,1	18,6	17,8	23,8	21,7
Svært sentral-2	22,2	20,8	21,4	15,4	19,1	16,6	19,0	26,8
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Utkant-1	100	73	51	36	56	45	26	26
Utkant-2	100	77	67	47	45	49	53	50
Mindre sentral-1	100	81	70	56	57	59	45	49
Mindre sentral-2	100	92	70	58	57	59	61	46
Litt sentral-1	100	79	55	61	54	61	62	52
Litt sentral-2	100	80	85	67	73	66	55	55
Sentral-1	100	96	80	63	64	79	68	84
Sentral-2	100	93	87	49	62	77	87	108
Sentral-3	100	112	104	52	52	71	89	113
Svært sentral-1	100	109	102	62	69	73	109	130
Svært sentral-2	100	87	80	36	51	48	62	115
Norge	100	93	83	51	59	65	73	95

2.2 Utlånsvolum

Gjennomgangen så langt har avdekket hvordan byggeaktiviteten er tett knyttet til sentrale økonomiske drivkrefter, og at endringer i økonomien gir seg utslag i byggevolum og den regionale fordelingen av byggevolumet. I tillegg illustrerer tallene at sentraliseringen de siste årene har medført et skifte i forholdet mellom igangsatte boliger og igangsatte kvadratmeter bruksareal, og at det har blitt flere mindre boliger, spesielt i de største byregionene. Isolert sett indikerer nedgangen i igangsatte kvadratmeter bruksareal et mindre behov for kapital, men andre komponenter trekker i motsatt retning. For det første er lønnskostnadene høyere enn tidligere. For det andre innebærer mindre boliger behov for mer kapital også per kvadratmeter fordi flere kostnadsdrivende funksjoner, som kjøkken og bad, er koplet til antall boliger. For det tredje bygges en større andel av boligene i bymessige strøk der tomtekostnadene generelt ligger høyere enn resten av landet, og tomtekostnadene øker når de økonomiske konjunktorene er gode. Et fjerde forhold er at byggeprosjekter i bymessige strøk kan innebære mer kompliserte og dermed kostnadsdrivende byggeprosjekter, men samtidig kan det være stordriftsfordeler fordi flere boliger bygges i tilknytning til større prosjekter. Likevel, en del sentrale byggekostnader varierer lite mellom forskjellige områder, også internt i for eksempel Oslo. Som det ble uttrykt fra en av våre informanter; det er ikke lett å bygge billig for de områdene der kjøpekraften er forholdsvis lav, som for eksempel Groruddalen i Oslo. En viktig differensierende faktor vil være tomtekostnadene og ellers standarden på leiligheter og bygg. Vi har ikke som mål i dette prosjektet å vise hvordan de enkelte komponentene bidrar til behov for kapital, men heller vise utlånsvolumet fra 1996 til 2004/2005.

Det første vi skal fokusere på, er utviklingen i disponerte boligbyggelån fra banker, andre byggelån og bankutlån i alt¹. Figur 2.3 viser en jevnt stigende kurve og en tredobling for samlet utlån fra bankene i perioden 1996 – 2005. For boligbyggelån og andre byggelån er det imidlertid noen svingninger. Mengden boligbyggelån hadde et fall fra 1998 til 1999 og et fall fra 2002 til 2003, mens andre byggelån hadde et fall fra 2002 til 2003. Dette samsvarer godt med perioder der det var makroøkonomiske problemer i økonomien, dvs. oljeprisfallet/it-boblen og det høye rentenivået. Figuren viser også at veksten i utlån til ”andre bygg” har vært sterkere enn veksten i utlån til boligbygg, samtidig som veksten i samlede utlån ligger høyere enn for både boligbygg og andre bygg.

Figur 2.3 Den relative utviklingen i utlån fra banker til boligbygging, annen bygging og i alt. 1996-kroner og 1996 = 100. (Datakilde: Norges Bank)



En fordeling av utlån på næring² fra banker og finansinstitutter gitt til blant annet næringene bygg/anlegg og eiendomsdrift er også interessant. Dette omfatter lån til alle typer bygg og anlegg, samt eiendomsselskapers lån til nye bygg og til kjøp av eksisterende bygg. Derfor er ikke tallmaterialet et uttrykk for aktiviteten i boligsektoren. Det relative utlånsforløpet fra 1996 til 2004 (figur 2.4) viser en jevn stigning for både bygg/anlegg og eiendomsdrift, men veksten i utlånene er sterkere for sistnevnte næring, og eiendomsdrift er ni ganger så stor i utlånsvolum som bygg/anlegg. Utlånsveksten for alle næringer ligger omtrent på nivå med bygg og anlegg, men litt høyere. Det er kredittforetakene og finansieringsselskapene som har hatt den sterkeste veksten i utlån til

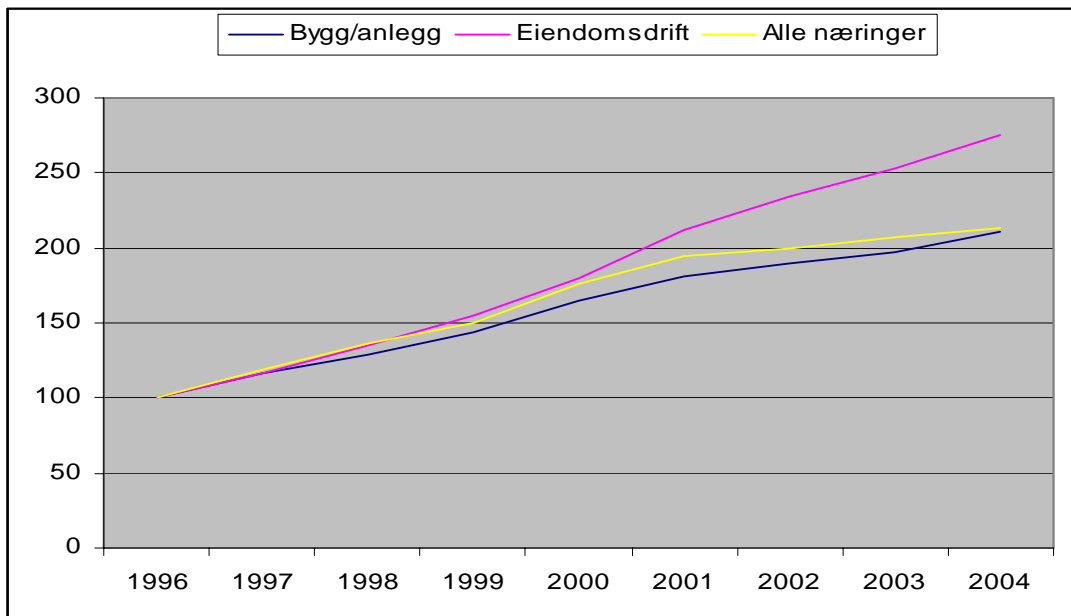
¹ Dataene er hentet fra tabellene ”Disponerte boligbyggelån etter låntakersektor”, ”Andre byggelån (enn boligbyggelån) etter låntakersektor” og ”Disponerte utlån etter låntakersektor”; alle tilgjengelig fra hjemmesiden til Norges Bank (<http://www.norges-bank.no/>). Tabellen ”Disponerte boligbyggelån etter låntakersektor” gir tall for banker, men ikke for kredittforetak, statlige låneinstitutter eller finansieringsselskaper. Vi har derfor begrenset oss til banker.

² Dataene er hentet fra tabellen ”Utlån etter låntakernæring” (Norges Bank <http://www.norges-bank.no/>). Utlånene er også splittet på låneinstitusjon.

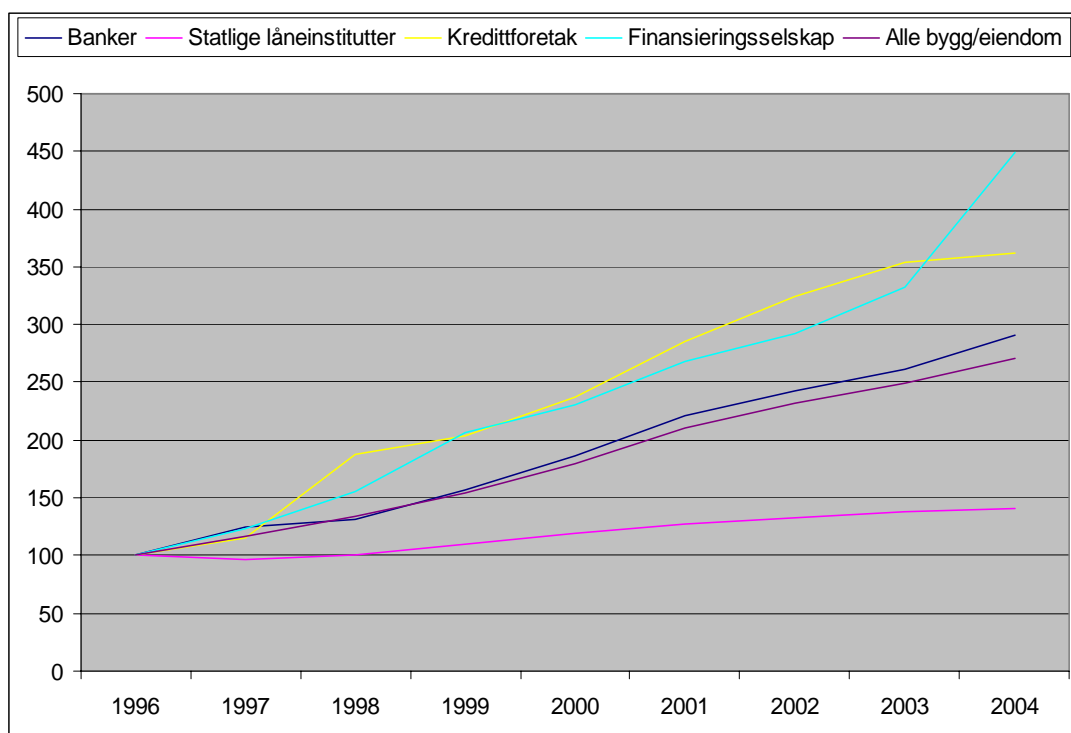
bygg/anlegg og eiendomsdrift, mens utlånsveksten fra statlige låneinstitutter har vært beskjeden. I volum er det imidlertid bankene som står for det meste av utlånene til næringene, og de dekker ca 70 prosent av utlånene til bygg og anlegg og ca 60 prosent av utlånene til eiendomsdrift (tabell 2.4). Fra denne tabellen går det også fram at kredittforetakene og de statlige låneinstituttene i hovedsak er engasjert i eiendomsdrift, mens finansieringsselskapene relativt sett er tyngre inne i bygg og anlegg.

Det interessante er at vi for næring ikke ser det samme fallet som ble vist for utlån til boligbygging og til andre bygg, og det betyr at sektorspesifikke konjunkturer kompenseres av utlån til andre (bygg/eiendoms-)formål. Samtidig er den relative veksten i utlån til boligbygging omtrent like sterk som for eiendomsdrift, perioden sett under ett, og dermed sterkere enn for det samlede utlånet til næringer. Videre bidrar kredittforetakene og finansieringsselskapene forholdsvis mye til utlånsveksten når økonomien er godt inne i en oppgangskonjunktur, mens de statlige låneinstituttene spiller en beskjeden rolle.

Figur 2.4 *Utlån fordelt på låntakernæring: bygg og anlegg, Eiendomsdrift, og Alle næringer. 1996-kroner og 1996 = 100. (Datakilde: Statistisk sentralbyrå)*



Figur 2.5 *Relativ utvikling i utlån til bygg/anlegg og eiendom fra forskjellige finansselskaper. 1996-kroner og 1996 = 100. (Datakilde: Norges Bank)*



Tabell 2.4 *Utlån til bygg/anlegg og eiendomsdrift fordelt på långiver³. (Datakilde: Norges Bank.)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bygg og anlegg:									
Sparebanker	41,5	40,6	40,4	40,9	41,4	43,2	44,8	42,4	70,2
Forretningsbanker	38,2	37,0	34,1	33,8	34,3	32,4	30,9	31,2	-
Statlige låneinstitutter	1,2	0,9	1,0	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4
Kredittforetak	2,4	3,4	4,2	3,4	3,0	2,3	2,1	1,9	1,5
Finansieringsselskap	16,7	18,2	20,4	21,6	21,0	21,7	21,9	24,2	27,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Eiendomsdrift:									
Sparebanker	19,0	20,8	22,7	25,4	26,6	26,6	25,9	25,9	61,7
Forretningsbanker	36,7	39,7	32,4	31,8	31,9	32,8	33,5	33,9	-
Statlige låneinstitutter	25,8	21,3	19,3	18,3	17,1	15,5	14,6	14,1	13,2
Kredittforetak	18,2	17,9	25,4	24,1	24,0	24,7	25,4	25,6	24,2
Finansieringsselskap	0,3	0,2	0,2	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

³ Fra og med 2004 publiserer ikke Norges Bank tall for både sparebanker og forretningsbanker.

3 Prosedyre

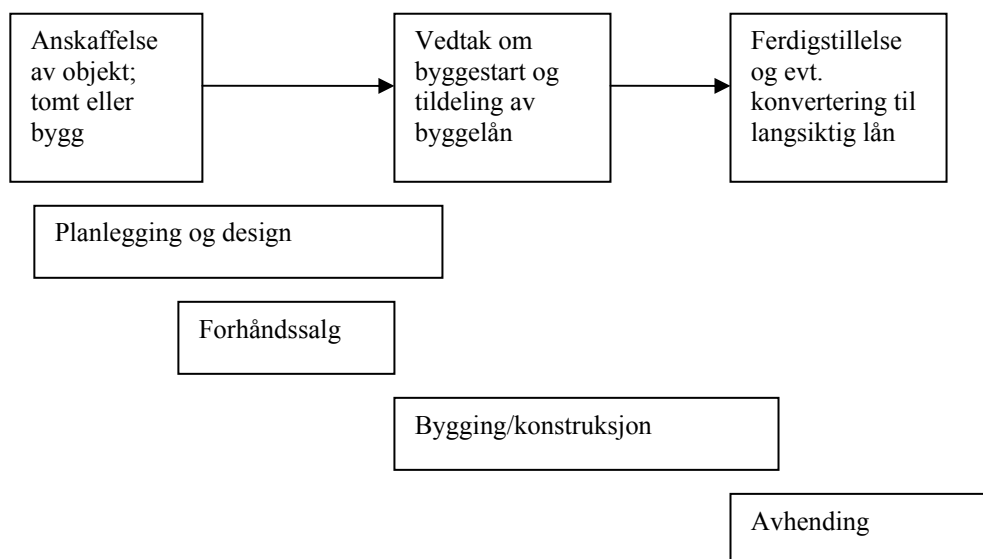
Gjennom et fokus på prosedyre ønsker vi å beskrive en del av det institusjonelle rammeverket som håndterer hvor mye kapital som går til hvilke prosjekter. Spørsmålet er hvordan ulike typer finansaktører jobber med prosjektene de er engasjert i. Boligprosjekter kjennetegnes ved å være prosjektorganiserte. Det betyr at bemanning og sammensetning av selskaper kan skifte fra prosjekt til prosjekt, men det kan også skje utskiftninger underveis i et prosjekt. Skifter underveis i prosjekter er lite ønskelig for enkelte funksjoner, mens det kan være mer vanlig for andre funksjoner, som for eksempel finansiering. Grahber (2002) peker på at enkeltstående prosjekter ikke alltid gir tilstrekkelig tid til å etablere den tillit som er nødvendig for langsiktig læring og innovasjon. Svaret er å forankre enkeltprosjekter i en langsiktig organisering, der bånd og nettverk strekker seg over flere enkeltprosjekter. Selv om bank og finans normalt ikke vil være like tungt involvert gjennom alle deler av et prosjekt, er det rimelig å forvente at prosedyrene for å vurdere og å håndtere engasjementene påvirkes av prosjektorganiseringen. Generelt vil vi forvente at prosedyrene varierer med hvor i prosjektforløpet man befinner seg.

Som figur 3.1 nedenfor illustrerer, spiller finansieringen en sentral rolle ved tre tidspunkter i løpet av prosjektperioden: først ved anskaffelsen av et objekt, og for bankene blir dette en vurdering om å gi tilsagn til utviklingslån; dernest ved oppstart av selve byggingen, og dette er det tradisjonelle byggelånet; og til slutt vil en del byggelån bli konvertert til langsiktige lån som for eksempel ved borettslag eller sameier. Vi forventer å finne ulike vurderinger knyttet til de tre punktene eller beslutningene på grunn av ulik risikoprofil. Derfor er det også naturlig å spørre om finansaktører som har tyngdepunktet i ulike deler av verdikjeden, har forskjellige prosedyrer.

Intervjumaterialet viser at prosedyrene varierer, avhengig av hva slags type lån som ytes, men også i fasene mellom de ulike lånetypene. Imidlertid varierer prosedyrene også langs andre dimensjoner, og nedenfor beskrives de mest grunnleggende forholdene.

De fleste av dem som håndterer utlån i banksektoren, er siviløkonomer. Det kan også være en og annen med ingeniørbakgrunn, men da som regel i kombinasjon med økonomikompetanse. Enkelte har også en lavere økonomisk utdanning, for eksempel fra distriktshøgskole. Det gis klart uttrykk for at det bankfaglige må være på plass, og så vil spesialkompetanse på byggsektoren kunne komme i tillegg. En økonomifaglig bakgrunn er også tung i andre typer institusjoner. Vi bør derfor forvente en økonomisk logikk i prosedyrene, det vil si klare retningslinjer med hensyn til ansvar og hva de enkelte forventes å gjøre, men også en økonomisk rasjonalitet i prosedyrene for å unngå unødvendige kostnader.

Prosedyrer for lånebehandling er uatskillelig knyttet til bankens beslutningsstruktur og risikovurdering i forhold til den lånesøknad som er til vurdering. Det betyr også at presentasjonen av prosedyrer til en viss grad vil gripe inn i neste kapittel der risiko er til behandling.

Figur 3.1 *Finansaktører og verdikjeden boligbygging*

3.1 Om trinn og fullmakter

Et grunnleggende prinsipp for mange banker synes å være at kundeansvarlig, eller den som sitter i første linje overfor lånesøkere, ikke beslutter om et lånetilsagn skal gis, men det er også eksempel på at første linje har en begrenset beslutningsmyndighet (opp til prosjekter av en viss beløpsstørrelse). Som regel er det tre eller flere trinn (trinn 1 defineres i denne rapporten som saksbehandlingstrinnet), og beslutningsmyndigheten med hensyn til lånestørrelse øker. Unntaket fra dette er mindre, privateide fond der det kan være to trinn og grensene mellom disse er flytende. Når det gjelder banksektoren, er det imidlertid ikke slik at søknader om store lån må gjennom flere trinn, men derimot skyves opp til det trinn som innehar en passende beslutningsmyndighet. Derfor er det i praksis kun to trinn. Det sier seg selv at ansvaret blir stort i de øvre trinnene, men ofte vil det være komiteer med flere personer involvert når beløpene blir høye. På hvilket trinn komiteene gjør seg gjeldende varierer fra andre til fjerde trinn.

Strukturen med trinn og økende beslutningsmyndighet synes ikke å variere mellom ulike typer lån (utviklingslån, byggelån eller konverteringslån). Derimot varierer prosedyrene for å vurdere lånesøknaden. Reguleringsspørsmålet står sentralt i tilknytning til utviklingslån. Noen banker vil kreve at utbyggingsobjektet er med i gjeldende reguleringsplan for at de skal engasjere seg. Blant dem som likevel vurderer utviklingslån uten at reguleringen er på plass, foretas det en grundigere analyse enn hva tilfellet er for byggelån, der man i større grad kan lene seg på forhåndssalget. Prosedyrene for konverteringslån skiller seg også ut fra byggelånet ved at man må gjøre langsiktige vurderinger, der både beboermasse og byggets tekniske livsløp inngår. Selv om trinnstrukturen er felles, varierer altså de vurderingene som gjøres, og dette har sammenheng med hva som skaper usikkerhet, eller risiko, i tilknytning til de ulike lånetypene.

Blant våre informanter finner vi aktører som yter lån til privat sektor og offentlig sektor, samt en aktør som formidler lån fra banker til boligbyggelag og tilbyr forsikringsordning

for usolgte boliger. Innenfor alle disse finner vi igjen grunnstrukturen i trinn og fullmakter, men det synes ikke som vurderingen av lån til offentlig sektor skiller mellom utviklingslån, byggelån og konvertering til langsiktig lån. Det skyldes dels at offentlig sektor jo er reguleringsmyndighet, men det skyldes også at kommunal sektor i langt mindre grad enn tidligere tar opp lån til spesifikke formål. De slår sammen formålene og tar opp generelle lån for å få bedre betingelser og lettere kunne håndtere lånegjelden.

Størrelsen på banken er selvsagt et viktig kriterium for hvordan prosedyrene er. Det er et langt hopp fra de største bankene til de små nisjebankene. En høy forvaltningskapital og hovedkontor i Norge gir flere beslutningsnivåer og langt høyere fullmaktsbeløp enn i andre banker. Store utenlandsk eide banker vil ha en liknende struktur, men fullmakten for de høyeste lånene vil ligge utenlands, på hovedkontoret (for eksempel i Stockholm). Forskjellen i prosedyre blir ikke så stor, men i et norsk perspektiv er det likevel et avvik i prosedyre når beslutningsmyndigheten overføres fra det norske hovedkontoret til bankens hovedkontor utenlands.

Variasjonen i lånestørrelse mellom banker og trinn internt i bankene må forankres i størrelsen på forvaltningskapitalen i henhold til kredittlovgivningen som ivaretas av Kredittilsynet. Endringer i regelverk kan også slå over i endringer i de prosedyrene ulike finansinstitusjoner følger. Et annet forhold er at store banker er best rustet til å tilby spesialekspertise i vurderingen av lånesøknader. De mindre bankene vil enten basere seg på enklere vurderinger eller hente inn bidrag utenfra dersom det trengs. Også størrelsen på de privateide fondene vil tilsvarende ha innvirkning på fullmakter og prosedyrer. Det er en enklere struktur i mindre fond enn store fond. De store fondene har flere ledd enn de små, der avgjørelsene i større grad tas i en flat struktur.

Forskjeller i prosedyre mellom hovedkontor og regionkontor henger sammen med størrelsen på banken. Regionkontorene har selvsagt lavere fullmakter for lånetilsagn, men det er også flere trinn, med saksbehandlere i første linje, som regel uten fullmakter. De fleste regionkontorer, eller regionbanker, organiserer bedriftsmarkedet etter størrelsen på låntaker, enten størrelse på bedriftene eller størrelse på lånet. Som regel er det størrelse på bedriften som er grunnlaget, fordi saksbehandlere ofte følger bedriftene for på den måten å etablere relasjoner og bygge opp kunnskapen om aktørene i markedet. Tre størrelseskategorier benyttes ofte. Hvis regionbanken dekker et stort omland, som tilfellet er i Trondheim, benyttes også en geografisk oppdeling i kombinasjon med bedrifts- og lånestørrelse. Enkelte større regionkontorer, som i Oslo-regionen, har ansatt spesialister på byggebransjen, men det vanligste er at saksbehandlingen er segmentert etter bedrifts- og lånestørrelse.

Lokaliseringen av hovedkontor i Norge eller utenlands ble berørt foran i tilknytning til bankens størrelse, men like viktig er det om det eksisterer ulike kulturer mellom norske og utenlandske banker i hvordan arbeidet organiseres. Denne type forskjeller er antydnet i tidligere intervjuer med andre aktører i eiendomssektoren (Orderud, upublisert). Selv om de nordiske landene har en del felles kulturtrekk, er det rimelig å tro at det også er en del forskjeller som gir seg utslag i måten lånesøknader blir behandlet. Vårt materiale gir noen antydninger i denne retning. Samtidig er det viktig å være klar over at det også er ”kulturforskjeller” mellom banker i Norge, og sikkert også i andre land, for eksempel blir det fortalt at fusjonen mellom DnB og Sparebanken NOR brakte sammen to forskjellige forretningskulturer. Likevel, bruken av komité til å avgjøre lånesøknader eller om enkeltpersoner har beslutningsmyndigheten synes å variere mellom de store bankene. En av bankene har komiteer på lavere trinn enn de andre bankene, og samme bank synes i større grad å kjøre formaliserte vurderinger og å være mindre relasjonsorientert.

Relasjonsorientert i denne sammenheng går på vektleggingen av dialog og kvalitative versus kvantitative elementer i vurderingen av lånesøknader.

Fullmaktsstrukturen benyttes også overfor kommunesektoren, men behandlingstiden er mye kortere enn det som er tilfellet for privat sektor. Prosedyrene for å yte lån omfatter en kontinuerlig innsamling av informasjon om aktuelle låntakere (kommuner eller kommunale selskaper) Når det kommer en henvendelse, kan man veldig raskt gi svar eller komme med et tilbud/anbud til lånesøkeren. De potensielle låntakerne er kjent på forhånd, det vil si landets kommuner.

Det er altså en del fellestrekk i prosedyrene, men også noen variasjoner knyttet til forskjellige egenskaper ved banker og finansinstitusjoner. I tillegg varierer prosedyrene med egenskaper ved lånesøkere. Store banker har en annen prosedyre enn små banker, og tilstedeværelsen av hovedkontor i Norge spiller inn. De største bankene har også en så stor kundeportefølje at de til enhver tid har kunnskap om framtidige prosjekter. Det gir et forholdsvis stort innslag av relasjonsorientering i lånebehandlingen. Relasjoner vektlegges også av andre banker, og noen av de mindre bankene har tradisjonelt blitt karakterisert som forholdsvis mye relasjonsdrevet. På den annen side skiller en av de store bankene seg ut som mer formalorientert i sine prosedyrer. Samtidig vil banker som søker å vinne markedsandeler nasjonalt eller regionalt, ha en mer oppsøkende strategi i forhold til potensielle kunder.

3.2 Lånesøker og prosedyre

I hvilken grad det er etablert relasjoner til kundene påvirker imidlertid også prosedyrene for å tildele lån. Selv om alle lån må inn i den formelle strukturen med trinn og fullmakter i henhold til lånestørrelse, vil lengden på et kundeforhold påvirke hvor omfattende vurderingen er. Det trengs ikke en like grundig vurdering for etablerte kunder som har vist gjennomføringsevne, som det trengs for nye kunder. Dette har med risiko å gjøre, og vil bli berørt også i neste kapittel. Men prosedyrene blir mer omfattende med nye kunder fordi man må hente inn nødvendig informasjon for å etablere et tilstrekkelig godt beslutningsgrunnlag. Hvis det i tillegg dreier seg om et utviklingslån, øker selvsagt informasjonsbehovet. Det er også slik at etablerte kunder gjerne vil drøfte prosjekter med bankforbindelsen på et tidlig stadium. Derfor vil behandlingen av lånesøknader fra disse allerede være modnet i bankens organer, og den endelige lånesøknaden kan bli ”plankekjøring”. På den annen side vil kunder som innbyr flere banker til å konkurrere om å få yte lån, gjennomgå en annen saksbehandling, der flere hensyn vil bli trukket inn, blant annet om det er en ny kunde som man ønsker å få inn i bankens portefølje, om det er en stor aktør, etc.

Som nevnt foran, vil størrelsen på aktøren også avgjøre hvilken avdeling og hvem i banken som tar hånd om lånesøknaden. Samtidig vil en større aktør involvere flere i banken, og det kan være nødvendig å trekke inn støtte fra andre avdelinger. For eksempel vil et regionkontor trekke inn ekspertkompetanse på boligmarkedet fra hovedkontoret, eller kundeansvarlig i et hovedkontor vil trekke inn spesialekspertise på å vurdere låntakers finansielle stilling. Et annet forhold i denne sammenheng er om foretaket som søker om lån, er etablert i tilknytning til utbyggingsprosjektet (”single purpose company”), eller om det er et tradisjonelt selskap med flere engasjementer. Prosedyrene for å vurdere ”single purpose” er grundigere og det stilles strengere krav til disse selskapene. I tillegg varierer prosedyrene mellom private selskaper og kommuner eller kommunale selskaper.

3.3 Prosedyre, bemanning og nettverk

Det er vanlig at kundeansvarlige vedlikeholder kontakten med et visst antall selskaper gjennom mer eller mindre regelmessige møter og annen kommunikasjon. Når en søknad om lån ligger på bordet, vil det likevel ofte være et innledende møte der både kundeansvarlig og avdelingslederen er til stede. Den konkrete vurderingen av lånesøknaden vil være den kundeansvarliges ansvar, og denne vil kunne trekke på ressurser internt eller eksternt for å etablere grunnlaget for den anbefaling som forelegges det rette beslutningstrinnet. I det følgende fokuserer vi på de prosedyrer som etableres internt og i forhold til eksterne miljøer for å sikre et tilstrekkelig godt informasjonsgrunnlag, men også skaffe en kundeportefølje.

I mange banker er det utarbeidet håndbøker som forteller hva som skal sjekkes og vurderes i tilknytning til en lånesøknad, og i tilknytning til enkelte punkter kan det være nødvendig å innhente støtte fra andre ressurser i banken, spesielt gjelder det de større bankene, som har spesialister på å ”kna tall”. Etter at et lån er innvilget, er det behov for oppfølging, og denne oppfølgingen avhenger for det første av hva slags type lån det dreier seg om. Oppfølgingen av et utviklingslån vil være annerledes enn for byggelånet, og oppfølgingen av et langsiktig lån vil variere fra disse to igjen. Den greieste oppfølgingen sies å være konverteringslånet; ”det ruller og går”, men selvsagt trengs det også her oppfølging, men mindre kontinuerlig enn for byggelånet, der man skal sjekke om utbetaling av lån skjer i samsvar med framdriften i byggingen. Det er vanlig å engasjere en ekstern byggekonsult til ivareta denne kontrollen, både fordi dette gir en bedre kontroll og fordi det representerer en noe mer ”objektiv” formidler- og kontrollrolle. Møtene mellom bank og utbygger ivaretas av kundeansvarlig og dreier seg om økonomiske forhold, framdrift, eller generelt alle saker som kan påvirke bankens engasjement og innfrielse av lån. Bankens depotavdeling vil være involvert i den tekniske håndteringen av utbetaling og kontroll av lån, etc. Små banker og fond er mer avhengige enn de store med hensyn til å trekke på eksterne kontakter i vurderingen av lånesøknader, og det er de mindre bankene som i størst grad vil etablere prosedyrer for å hente inn ekstern støtte i tilknytning til behandlingen av enkeltlån. Alle vil selvsagt måtte hente inn informasjon og kunnskap utenfra, men de store aktørene vil gjøre dette sentralt, med prosedyrer for å spre informasjonen internt.

Det vil imidlertid også være et sett metaprosedyrer som skal sørge for at vurderingen av konkrete lånesøknader er tilfredsstillende. En slik metaprosedyre er å sikre informasjonsflyt mellom kundeansvarlige og ledere. Dette gjøres gjennom regelmessige møter for ansatte på forskjellige nivåer, fra mindre grupper til avdelinger, men med forskjellige tidsrom. Flere banker praktiserer også åpne kontorlandskap for gruppen av kundeansvarlige for å sikre direkte kontakt og informasjonsdeling. I tillegg vil de store bankene ha ressurser internt til bankfaglig oppdatering for å styrke håndteringen av lånesøknader. I grenselandet mellom det interne og eksterne finner vi møter der kunder eller potensielle kunder inviteres, og hvor det er et faglig tema, samtidig som det sosiale og bygging av relasjoner er et element. Det arrangeres en rekke møter i regi av eksterne aktører som bankene mer eller mindre regelmessig deltar i, men disse møtene synes generelt ikke å være ledd i en metaprosedyre for å bygge kompetanse og sikre en god lånebehandling. Imidlertid, i markedet for kommunale lån fungerer eksterne møter som noe i retning av en metaprosedyre; man treffer rådmenn og økonomiansvarlige i kommunene på møter som i sin kjerne har et faglig innhold, men der relasjonsbyggingen og ”bli-kjent”-faktoren også er sentral.

3.4 Historiske betingelser

Dagens prosedyrer må ses i sammenheng med de erfaringer som ble gjort i tilknytning til den økonomiske nedgangskonjunktoren rundt 1990. Selv om grunnleggende makroøkonomiske forhold er viktige forklaringsvariable til det som skjedde da, bidro mangelfulle prosedyrer i bankene til å forsterke krisen og tapene, blant annet i boligmarkedet. Som svar på disse svakhetene, ble det utviklet prosedyrer med klarere ansvarsforhold. Det ble utviklet grundigere analyser og vurderinger av lånesøkere og utbyggingsprosjekter. Erfaringen fra slike kriser forvitrer etter hvert som yngre krefter inntar posisjoner, og det uttrykkes en bekymring for at det på nytt blir tildelt lån med for høy risiko. Et annet sentralt utviklingstrekk de siste 10 – 15 årene har vært fusjoner i banksektoren, og dette har gitt færre og større banker. Dermed har også prosedyrene endret seg i en del banker, og det generelle bildet preges i større grad av prosedyrene i de store bankene.

4 Risiko

Risiko er et grunnleggende tema for mange forskjellige aktiviteter, både av økonomisk art og mer generell samfunnsmessig karakter, og blant annet tyske Ulrich Beck (1999) og engelske Anthony Giddens (1999) har jobbet med risiko som et grunnleggende trekk ved samfunnet, det vil si at samfunnet er organisert som en respons til risiko, og samtidig opptatt av framtiden som skaper av forestillingen om risiko; en systematisk måte å forholde seg til farer og usikkerhet som er knyttet til moderniseringen. En studie av utlån fra bank og finans til boligbygging dreier seg i utgangspunktet om økonomisk risiko og gjelder slik sett et avgrenset felt av risikodimensjonen. De forhold som Beck, Giddens og andre behandler, vil likevel ligge som grunnleggende premisser for de risikovurderinger som gjøres av banker og finansinstitusjoner. I foreliggende rapport er det de vurderinger som gjøres i tilknytning til utlån til byggeprosjekter som analyseres, men også innenfor dette feltet er det flere tilnæringsmåter. En tradisjon gjennomfører statistiske analyser der risiko, eller utfall beregnes på grunnlag av sannsynligheter, som oftest basert på observerte hendelser, og i kombinasjon med matematiske funksjoner for tilfeldigheter (det stokastiske). Det er utviklet teorier som for eksempel "ruin theory" (Cisek et al. 2005) for å beskrive bestemte forløp, der sannsynligheten for at overskudd blir negativt beregnes. Dette grenser inn mot spillteoretiske betraktninger, men spillteorien er mer direkte koplet til individuelle handlingsvalg; et mikroperspektiv der risikoaversjon og risikotaking spiller en sentral rolle for de valg som tas. En mer praktisk tilnærming finner vi i "Risk Management", eller risikostyring, der prinsipper for hvordan bedrifter og organisasjoner skal ledes for å håndtere risiko utarbeides (IRM et al. 2002). I foreliggende prosjekt er det den konkrete risikohåndteringen som er i fokus. Det betyr at vi kan ha nytte av kunnskap som er bygd opp gjennom studier og praktisering av risikostyring.

"The Risk Management Standard" er utarbeidet av sentrale engelske organisasjoner innenfor risikostyring. I dette arbeidet fokuseres det på å antatte drivkrefter for risiko, og risikostyringen dreier seg om å håndtere disse elementene i forhold til bedriftens kortsiktige og langsiktige overlevelse og utvikling. Organisasjonens strategiske målsettinger defineres, og på dette grunnlag gjennomføres en risikovurdering som omfatter en risikoanalyse (risikoidentifisering – risikobeskrivelse – risikoberegning) og en risikoevaluering. Trusler og muligheter identifiseres, og det tas beslutninger for å håndtere identifisert risiko, mens resterende risiko rapporteres og overvåkes. På hvert ledd går det en sløyfe tilbake for å modifisere tidligere ledd i kjeden. Håndteringen av risiko er:

The process of selecting and implementing measures to modify the risk. Risk treatment includes as its major element, risk control/mitigation, but extends further to, for example, risk avoidance, risk transfer, risk financing, etc. (IRM, et al. 2002, side 12).

Det understrekes at "risk financing" er et virkemiddel for å betale for de finansielle konsekvensene av risiko, som for eksempel forsikringsordninger, og ikke midler for å møte kostnadene ved å iverksette risikohåndtering. Eventuell tiltak må måles i forhold til

den mulige økonomiske effekt dersom ingen tiltak iverksettes, og det betyr at kostnadene ved å iverksette et tiltak må beregnes sammen med forventet tap dersom ingen tiltak iverksettes.

Tabell 4.1 *Elementer i "Risk Management Standard", med eksterne og interne drivkrefter (Kilde IRM, et al. 2002)*

	Eksterne drivkrefter	Interne drivkrefter
Finansiell risiko	Rentenivå Valutakurser Kreditter	Likviditet Kontantstrøm
Strategisk risiko	Konkurransen Kundeendringer Næringsendringer Kunde krav	M & A integrering Forskning og utvikling Intellektuell kapital
Driftsrisiko	Reguleringer Kultur Styresammensetning	Regnskapskontroll Informasjonssystemer Rekruttering Leveranse kjeder
Farerisiko	Kontrakter Naturhendelser Leverandører Miljø	Offentlig tilgang Ansatte Eiendom Produkter og tjenester

Risikostyring, slik det framstilles foran, består av et sett regler bedriftene bør følge for å håndtere risiko. Det gjenstår å fylle dette med innhold i tilknytning til konkrete situasjoner. For å gjøre dette arbeidet, foreslås idédugnader, spørreskjemaer, foretaksstudier av interne prosesser og eksterne faktorer, næringsbaserte referansestudier, scenarioanalyser, arbeidsgrupper som tar for seg risikovurderinger, undersøkelse av hendelser, etc. Flere metoder anbefales, dels med fokus på oppsiderisiko (markedsundersøkelser og markedstester, etc.), dels med fokus på nedsiderisiko (trusselanalyser, etc.), samt kombinerte analyser som SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) og BPEST (Business, Political, Economic, Social, Technological) og PESTLE (Political, Economic, Social, Technical, Legal, Environmental).

Et alternativt perspektiv finner vi i Seabrooke og Kent (2004) i tilknytning til spørsmålet om hvordan man skal løse den institusjonelle usikkerheten ved engasjementer i det internasjonale eiendomsmarkedet. Institusjonelle forhold i tilknytning til transaksjonene står sentralt. Det betyr at vurderingene må gjøres når kjøpet gjennomføres, og disse vurderingene knytter seg i stor grad til institusjonelle forhold. I dette ligger det at spillets regler må analyseres, blant annet i forhold til den institusjonelle omdannelsene av areal til eiendom, der lover og forskrifter, og skrevne og uskrevne regler, må identifiseres i tilknytning til "the operational zone", "the constitutional zone" og "the governance zone". Tabell 4.2 presenteres sentrale elementer som påvirker beslutningsrommet for transaksjoner: eiendomsrettigheter, arealbrukspolitikk, markedsreguleringer, byggstandarder, miljøreguleringer, governance og delegering, fiskal politikk, lovstyring, og konstitusjonelt lovregime. Dette er elementer som dekker mange sider ved det institusjonelle rammeverket som omgir aktører i markedet. På samme måte som "Risk Management Standard", må det fylles med innhold, og for å gjøre det knyttes spørsmålene om sannsynlighet for det uventete, hyppigheten av det uventete, konsekvenser og risikovurdering til de sentrale elementene som er gjengitt foran, det vil

si eiendomsrettigheter, etc. Seabrooke og Kent har imidlertid et internasjonalt perspektiv, med aktører som er avhengig av å foreta vurderinger av den institusjonelle strukturen i markeder der grunnleggende forhold kan være ukjente. I norsk sammenheng vil mye av dette være kjente forhold for aktørene i eiendomsmarkedet, men det institusjonelle perspektivet er et sentralt bidrag, og praktiseringen kan variere regionalt.

Tabell 4.2 *Elementer i en risikovurdering (Kilde Seabrooke and Kent, 2004, side 56)*

Konstitusjonelle styringsregimer	”Governance” styringsregimer	Operasjonelle styringsregimer
Styring ved/gjennom lover	Iverksettelse/håndhevelse	Kontraktsplikter
Eiendomsrettigheter	Registrering av eiendom	Sikkerhet og varighet mht eiendom
Arealbrukspolitikk	Arealbruksplanlegging og -kontroll	Bruksrettigheter
Miljøreguleringer	Miljøkontroll	Restriksjoner på eiendom
”Governance”-delegering	Byggereguleringer	Finansielle plikter
Markedsreguleringer	”Governance”-struktur	Næringsmiljø
Fiskal politikk		
Kodebygging		

Når utbyggere og lånegivere vurderer risikoen i potensielle prosjekter, vil etterspørselen være en viktig faktor. Dermed blir kjøpernes vurderinger en del av risikovurderingen. Økonomer analyserer ofte husholdningenes kjøp av bolig med utgangspunkt i risiko. Det antas at husholdningene forholder seg til boligkjøp som risikopregete investeringer; en antakelse som kan diskuteres fordi bolig i første rekke er et nødvendighetsgode som husholdningene ikke kan unnvære. I Nordvik (2004, side 6) er det gitt en presentasjon av økonomperspektivet på bolig og risiko, der en tenker seg en boligprisisiko på tre nivåer: usikkerhet om utviklingen av det generelle boligprisnivået; usikkerhet om utviklingen av den relative prisen på bestemte boligtyper, for eksempel boliger i et bestemt område; og usikkerhet knyttet til relativ verdi for en bestemt bolig på et bestemt tidspunkt. Nordvik trekker også inn kostnader knyttet til driften av boligen som en risikofaktor, samt politikkenes innvirkning på priser. I foreliggende prosjekt er ikke boligkjøperne studieobjekt, men det er selvsagt et moment hvordan bankene forholder seg til etterspørselsiden i sine risikovurderinger

Barlindhaug og Nordahl (2005, side 196) skriver at ”Private aktører har overtatt en større del av risikoen i utbyggingsprosjekter.” Videre står utbyggerne overfor reguleringsrisiko, finansieringsrisiko, produksjonsrisiko og markedsrisiko. Strategier for å møte disse typene risiko vil variere, og Barlindhaug og Nordahl (2005; Lind 2002 og Barlindhaug 2002) peker på tomtebanker med prosjekter i forskjellige stadier av reguleringsprosessen, forhåndssalg og partnerskap/syndikering. Risiko for utbyggere vil normalt gjøre seg gjeldende for dem som har bidratt i finansieringen, men vi forventer også at banker og finansinstitusjoner gjør andre typer betraktninger enn eiendomsutviklere og entreprenørselskaper. Det er dette vi vil belyse ved å bringe klarhet i hvilke elementer som inngår i risikovurderingen, men også ved å få fram innholdet i vurderingene som gjøres i tilknytning til forskjellige elementer.

Risiko kan knyttes til flere dimensjoner: det er hvilke forhold som generelt trekkes inn i en analyse; det er hvilke forhold som vektlegges i tilknytning til utviklingslån, byggelån, etc.; om det er lån til offentlig eller privat sektor, og til private boliger eller borettslag; det er forholdet mellom kvantitative og kvalitative faktorer; det er hvordan ulike typer selskap håndterer risiko; og det er hvilke instrumenter som benyttes for å håndtere eller komme fram til en akseptabel risiko som er knyttet til nedside (unngå tap) og oppside

(gevinst). I det følgende vil vi presentere risiko i tilknytning til noen av disse dimensjonene.

4.1 Generelle faktorer

Med utgangspunkt i intervjuene som er gjort med finansaktørene, avtegrer det seg et sett med faktorer som trekkes inn i risikovurderingen av utbyggingsprosjekter. Disse faktorene kan grupperes under fire hovedtemaer: selskapsrelaterte forhold, prosjektrelaterte forhold, markedsrelaterte forhold, og til slutt makroøkonomiske forhold, men det må understrekes at det er glidende overganger mellom de fire gruppene av faktorer.

1. Selskapsrelaterte forhold:
 - a. Selskapets økonomiske situasjon avdekkes gjennom analyser av regnskap og kontantstrøm, det vil si det dreier seg om den økonomiske ryggraden i selskapet og dets evne til å tåle tap.
 - b. Selskapets eierstruktur og bemanning forteller hvem som står bak og hvem som driver selskapet; hvem som sitter i styret og hvordan dette opererer; om det er børsnotert/as eller et privat selskap.
 - c. Selskapets størrelse og kapasitet til å løse ulike typer oppdrag, samt erfaring med å samhandle med offentlig sektor.
 - d. Selskapets merittliste (track record) som forteller hvordan selskapet har håndtert tidligere engasjementer, både økonomisk og teknisk; selskapets gjennomføringsevne og dets anseelse i markedet, samt renommérisiko som er å bli knyttet til snuskete prosjekter.
2. Prosjektrelaterte forhold:
 - a. I hvilken grad reguleringstekniske forhold er avklart.
 - b. Om det eksisterer miljøtekniske og byggetekniske problemer.
 - c. Lånetekniske forhold som når og på hvilke kriterier lånerater utbetales; forholdet mellom egenkapital og lånekapital, samt når egenkapital kommer inn; forholdet mellom renter og avdrag hvis det dreier seg om et borettslag.
 - d. Entrepriseform og sammensetning av leverandører/partnere: totalentrepriser foretrekkes, men samtidig er man opptatt av at det ikke er åpenbare ”råtne egg” blant leverandørene; differensiere mellom enkeltprosjektselskaper og tradisjonelle selskaper.
 - e. Bemanningen på det konkrete prosjektet, det vil si hva slags merittliste har prosjektleder, økonomiansvarlig, etc.
 - f. Organiseringen av og gjennomføring av byggeprosjektet; for eksempel finne fram til en hensiktsmessig oppdeling i byggetrinn dersom det dreier seg om et stort prosjekt.
 - g. Etableringen av prosedyrer for å kontrollere gjennomføringen; for eksempel engasjere en byggeplasskontrollør, og bestemme hvor hyppige møter det skal være mellom långiver og utbygger.
3. Markedsrelaterte forhold:
 - a. Prosjektets markedsattraktivitet der både makro- og mikroattraktivitet spiller inn, det vil si området settes inn i et bredere boligmarked og beliggenhet innenfor et mindre område vurderes.

- b. Kvadratmeterpris og kvalitet i forhold til markedssegment, herunder også sammensetning av leiligheter; hvordan tilbudet av leiligheter er ellers i området, det vil si om det er et stort utbud eller ikke; sammenlikning av pris på nye boliger med pris på brukte boliger; samt forholdet mellom byggekostnader og utpris.
 - c. Kravene til forhåndssalg, både andel solgte leiligheter og salgsperiode, samt innslag av spekulasjonskjøpere.
 - d. Om det er gitt tilstrekkelig informasjon om de økonomiske betingelsene for kjøpet.
4. Makroøkonomiske forhold:
- a. Konjunkturutviklingen, med anslag for husholdningenes etterspørsel.
 - b. Boligmarkedets utvikling.
 - c. Demografiske forhold, herunder flytting, husholdsstørrelse, etc.

4.2 Kvalitative og kvantitative data i vurderingen av risiko

En del av de generelle faktorene i risikovurderingen er kvantitative og basert på regnemodeller, mens andre er kvalitative og basert på vurderinger; ja noen sier rett ut magesfølelse, eller intuisjon. For skille det kvalitative fra kvantitative, trengs det en begrepsavklaring. Vi har kvantitative data (talldata) og kvalitative data (for eksempel verbale data), men også kvantitativ og kvalitativ metode. En kvalitativ metode vil kunne bruke talldata og verbale data, som regel mest verbale data, men formålet er innsikt i mekanismer og sammenhenger i et problemkompleks. På dette grunnlag trekkes det konklusjoner, for eksempel om risikonivået er akseptabelt. Kvantitativ metode vil motsatt tallfeste, kategorisere i størrelser og ofte ta i bruk modellsystemer for å beregne sammenhenger på grunnlag av funksjoner. Disse to betydningene av begrepene kvantitative og kvalitativ har nok ikke vært like klart for alle informantene. Det kvantitative og kvalitative oppfattes ofte som uttrykk for tallmessige og verbale vurderinger. Generelt kan det være vanskelig å sette grensen mellom det kvantitative og det kvalitative i mange sammenhenger, og alle informantene gir uttrykk for at risikovurderingen omfatter både kvantitative og kvalitative elementer og vurderinger. Det benyttes åpenbart både talldata og verbal informasjon i vurderingen av den risiko som knytter seg til utbyggingsprosjekter. Det synes også klart at de fleste aktørene gjør bruk av kvantitativ metode og kvalitativ metode. Alle informantene gir klart uttrykk for at det verken er tilstrekkelig å basere seg kun på kvantitative eller kvalitative data/metoder.

Det kvantitative, både som data og metode, preger analysen av den økonomiske situasjonen i selskapet som søker om lån. Spesielt de større bankene har utviklet regnemodeller for å analysere selskapenes økonomi, men som det er blitt påpekt fra noen av informantene, vil enkelte talldata som puttes inn i modellen bygge på kvalitative vurderinger. Det dreier seg likevel om kvantitativ metode. Ett eksempel på dette er en modell der man i) setter en karakter på grunnlag av finansielle faktorer som egenkapital og kontantstrøm; ii) setter en karakter på grunnlag av ikke-finansielle data som lengde på kundeforhold, erfaring fra tilsvarende prosjekter, gjennomføringsevne og posisjon i markedet; og iii) kombinerer karakteren(e) med den risikoen man tar i det konkrete prosjektet, med en sannsynlighet for tap som knyttes til sikkerhet. Et annet eksempel er beregning av konkurssannsynlighet og hvor store salgsinntekter banken trenger for å unngå tap; for eksempel beregnes det hvor mye de siste 30 prosent av leilighetene må selges for at man skal unngå tap.

På den annen side, preges vurderingen av selskapets ledelse og bemanningen i et konkret prosjekt av kvalitativ data og metode. Det benyttes erfaringsdata for hvordan selskap og personer har gjennomført tidligere prosjekter, men også rene vurderinger av egnethet, tillit og menneskelige relasjoner. Det konkrete prosjektets risiko vurderes på grunnlag av erfaringstall hentet inn fra markedet, men også rene vurderinger av hvordan prosjektet vil treffe de(t) markedssegment det retter seg inn mot. Mye av dette er vurderinger, og tilliten til vurderingene er igjen knyttet til aktøregenskaper. Velrenommerte aktører blir lyttet mer til enn aktører med et dårlig(ere) renommé, og det vil alltid være større usikkerhet knyttet til nye aktører eller nytt personell.

Et sentralt spørsmål er hvor mye vekt som tillegges det kvantitative og det kvalitative. Som nevnt mener alle at begge typer data/metode er nødvendig. To utsagn illustrerer nyanser i vektleggingen:

Prosjektet må innfri en del krav som må ligge i bunnen, og i den sammenheng hjelper det ikke med lange verbale utlegninger. På den annen side, hvis tallmaterialet er godt, må det likevel være en tillit til aktørene for at vi skal engasjere oss.

Uten kvalitative vurderinger vil vi gå på tap; man er nødt til å ha grunnleggende markedsforståelse. Kalkyle er ok, men hjelper ikke hvis markedet ikke er der. På den annen side må tallene også være på plass, men for å få de gode prosjektene, må det til mer enn dette.

En av informantene uttrykker at vektleggingen av kvalitativ og kvantitativ informasjon er omtrent et 50/50-forhold, mens en annen mener det kvantitative står for 60-70 prosent. Førstnevnte vil være mer relasjonsdrevet enn den andre. Det finnes også dem som vektlegger det kvalitative forholdsvis mye: "Det betyr mye mer det som du ikke kan tallfeste, enn det du kan tallfeste". Generelt gis videre uttrykk for at man har blitt mer strukturert og systematisk i forhold til den kvalitative informasjonen. Sammenliknet med kredittvurderingen som ble gjort rundt 1990, er dagens vurdering langt mer systematisk, med bruk av kvantitativ informasjon og metode, understreker de fleste. Det er imidlertid enkelte som mener det kvalitative har fått mer å si de senere årene, og det kan kanskje være riktig fordi man har blitt flinkere til systematisere denne type informasjon.

4.3 Risiko i ulike typer lån

Som beskrevet i kapitlet om prosedyrer, gis det lån i tilknytning til utvikling av prosjekter, byggelån og konvertering av byggelån til langsiktige lån. Det er åpenbart at risiko og risikovurderingene vil variere mellom disse lånetypene, og nedenfor oppsummerer vi de mest sentrale forskjellene:

I et *utviklingslån* står reguleringsspørsmålet sentralt. Er tomten eller objektet ferdig regulert, eller er det nødvendig med omregulering? Hvis det siste er tilfellet, er de fleste banker forsiktige med å engasjere seg. Hvis de skal engasjere seg, trengs det en grundig vurdering av prosjektet i forhold til markedet, men også relasjonen til utbygger og utbyggers renommé kommer inn. Det betyr at aktører med lite erfaring eller et (litt) frynsete rykte, vil ha problemer med å få utviklingslån, og spesielt hvis det trengs omregulering. Er reguleringen på plass, utviser bankene likevel forsiktighet med å engasjere seg i utviklingsprosjekter. Vurderingen av markedet, sammen med vurderingen av selskapet og de som står bak, blir avgjørende.

Bankenes fokus på nedsiderisiko er en viktig årsak til at mange av dem uttrykker forsiktighet i forhold til å engasjere seg i utviklingslån, selv om noen banker i større grad enn andre er villig til å finansiere denne type lån. Hvis man likevel går inn med lån til utviklingsprosjekter, betinger det garantier eller et selskap med sterk økonomi, det vil si det dreier seg ikke om risiko knyttet til et enkeltstående prosjekt, men heller knyttet til et selskap. Større selskaper med kundeforhold kan også trekke på kassakreditten og finansiere et utviklingslån på den måten.

I et **byggelån** er reguleringsspørsmålet generelt et avklart forhold, forutsatt at utbygger ikke forsøker å tøyne grenser. Blant profesjonelle utbyggere og større prosjekter er ikke det en sentral problemstilling. Likevel, banken vil også ta denne type forhold i betraktning, men det er andre forhold som står mer sentralt i vurderingen. Selskapets økonomiske ryggrad og gjennomføringsevne er viktig, sammen med markedsfaktoren som operasjonaliseres ved hjelp av forhåndssalg. I tillegg vil selvsagt vurderingen av det konkrete prosjektet, slik det er beskrevet under generelle faktorer foran, være viktig. Kort sagt, det meste blir vurdert i tilknytning til byggelånet, men salget av leilighetene til den pris som fastsettes er nøkkelen til å komme ut med det økonomiske resultat som långiver tenker seg, og da blir forhåndssalget en viktig variabel i vurderingen av prosjektet.

Hvis boligene selges til privatpersoner, blir det **langsiktige lånet** et forhold mellom bankenes privatavdeling og den enkelte kjøper. Hvis det derimot dreier seg om et borettslag eller sameie der det er et felles lån, er det behov for å konvertere byggelånet til et langsiktig lån. Det er viktig å være klar over at også dette lånet som regel er på plass før byggingen setter i gang, fordi betingelsene for det langsiktige lånet skal presenteres for kjøperne før de skriver kontrakt på en bolig. Derfor vil risikovurderingen av det langsiktige lånet inneholde flere av de samme elementene som for byggelånet, men det er noen forskjeller som det er viktig å få fram. Sikkerheten i et utbyggingsprosjekt er i utgangspunktet knyttet til verdien på andelsleilighetene, og den vurdering som gjøres er låneutmåling i forhold til realverdien i boligprosjektet. I dag er 80 prosent en grense for mange aktører, men det finnes også aktører som går over dette, og flere gir uttrykk for skepsis til om de siste bedriver sunn økonomi. I tillegg er likviditeten i prosjektet viktig, og med det menes hvordan husleien betjenes. Man vurderer hvordan normaleieren greier å betjene en husleieøkning på for eksempel tre prosentpoeng eller endringer i avdragene, og hva slags pris man må ha per leilighet hvis den må selges. I tillegg bidrar følgende seks forhold til at risikovurderingen av det langsiktige lånet avviker fra byggelånet:

1. Salg av leiligheter er viktig, men det fokuseres ikke på forhåndssalg, derimot om alt er solgt, selv om man tillater at solide aktører sitter med noen få usolgte leiligheter, også etter at byggelånet er konvertert.
2. Det er viktig at kjøperne av leiligheter er klar over risikoen de påtar seg, og derfor er det viktig at det opplyses om renter og avdrag, når avdragene slår inn, og hvor mye leien øker ved gitte rentehopp. Størrelsen på innskuddet står sentralt i vurderingen.
3. Sammensetningen av leiligheter etter størrelse fordi dette påvirker andelen av den samlede gjelden som er utestående.
4. Beboersammensetning vurderes også. Spesielt gjelder det om det blir en for stor andel husholdninger som kan tenkes å misligholde lånet, og dette knyttes til antall enheter i boligprosjektet.
5. Det skal foreligge en midlertidig brukstillatelse, og endelig lånetilsagn avhenger av at det offentlige gir ferdigattest.

6. Boligprosjektets livsløp kommer sterkere inn i vurderingen fordi man også må ta hensyn til vedlikeholdskostnader og når det forventes at boligeierne må ta opp lån for å gjennomføre nødvendig vedlikehold.

Kort sagt, risikovurderingen ved langsiktige lån er i større grad innrettet mot forhold som på lengre sikt påvirker økonomien i boligprosjektet fordi det er betjeningen av den langsiktige gjelden som gir banken den forventete fortjenesten.

4.4 Risiko i forskjellige typer selskap

Det er ikke grunnleggende forskjeller mellom bankene med hensyn til hovedelementene i en risikovurdering, men forskjellige forhold vektlegges ulikt, og noen nyanser er det i hva slags forhold som trekkes inn. Noen banker er mer restriktive enn andre med hensyn til å engasjere seg i utviklingslån, og det gjelder spesielt noen av de større bankene, mens mindre banker og banker som opererer i et lokalt marked, i større grad uttrykker vilje til å gå inn i denne typen lån. Dette dreier seg i hovedsak om viljen til å ta reguleringsrisiko. Vurderingene er imidlertid annerledes i private fond, og det skyldes at disse i større grad er oppsideorientert. De forsøker å hente ut en så stor fortjeneste som mulig, og er villig til å ta større risiko fordi gevinsten i noen prosjekter mer enn veier opp for eventuelle tap i enkelte andre prosjekter. Fondene henter så inn kapital fra sine bankforbindelser, og da er det fondets soliditet som ligger i vektskålen. På denne måten bidrar fondene til å bringe flere boligprosjekter fram til realisering, men det kan også hende at flere svake prosjekter bringes ut på markedet.

Fondene, og spesielt de mindre fondene, vil i større grad bygge på kvalitative vurderinger som grunnlag for å bestemme om de skal gå inn i engasjementer eller ikke. Det skyldes dels kapasitet til å gjennomføre omfattende modellberegninger, men også at prosedyrene, som beskrevet i kapittel 3, er mer fleksible. De mest relasjonsdrevne bankene vil sannsynligvis også vektlegge kvalitative kriterier mer enn mindre relasjonsdrevne banker. I tillegg vil kapasiteten til å gjennomføre litt tyngre modellbaserte beregninger naturlig nok være mindre i forholdsvis små banker. Kombinasjonen forholdsvis sterk relasjonsdrevet bank og forholdsvis liten bank gir økt vektlegging av kvalitative vurderinger.

4.5 Instrumenter for å få en akseptabel risiko

Det er spesielt to virkemidler, eller instrumenter, som *bankene* benytter for skru sammen en akseptabel risiko, og det er forhåndssalg og egenkapital. Men det er også andre forhold som trekkes inn, for eksempel oppsplitting i byggetrinn; kriterier for når lånerater kommer til utbetaling; kontroll av bruken av penger; og entreprisform. Derimot brukes ikke rentemarginen til å korrigere for risiko. Nivået på rentemarginen påvirkes av konkurransen mellom bankene, men en forskyvning av rentenivået vil ikke bety at kravene til forhåndssalg og egenkapital endres. Vi skal derfor se nærmere på vurderingene som gjøres i tilknytning til forhåndssalg og egenkapital.

Forhåndssalget representerer den mest grunnleggende kontroll av at boligprosjektet treffer markedet. Spørsmålet er hvor høyt forhåndssalg som kreves. I 2005 er mellom 60 og 70 prosent det mest vanlige utgangskravet. Kravet justeres litt ned, kanskje ned mot 50 prosent eller endog mindre, hvis det dreier seg om et tvers gjennom godt prosjekt med meget lav risiko, mens kravet justeres oppover til 90 eller 100 prosent hvis prosjektet er

beheftet med stor usikkerhet, enten det er markedet, selskapet, personene involvert, eller en kombinasjon.

Et forhåndssalg på 70 prosent betyr at 70 prosent av samlede budsjetterte inntekter skal være hentet inn. Det er ikke 70 prosent av antall enheter det dreier seg om. Hvis det er en del store leiligheter med høy kvadratmeterpris, må man imidlertid se bak tallene for å få en riktig risikovurdering. I tillegg er det blitt mer vanlig å sette krav til salgsperiode; for eksempel 60 prosent forhåndssalg innenfor en tre måneders salgsperiode. Flere av bankene krever også finansieringsbevis fra kjøperne, og de er spesielt ute etter å sjekke at spekulanter som har kjøpt opp flere leiligheter, kan gjøre opp for seg dersom videresalget skulle svikte, men problemet er selvsagt å vite hva disse personene har kjøpt i konkurrerende prosjekter.

Tilstanden i boligmarkedet påvirker også kravet til forhåndssalg. Hvis aktørene er usikre på om de befinner seg nær toppen i en konjunktursyklus eller i en nedgangskonjunktur, vil kravet bli høyere enn om markedet er i starten på eller midt i en økonomisk oppgang.

Egenkapitalen forutsettes som regel å være det første som blir brukt i prosjektet, enten det er utvikling eller bygging som er formålet med lånet. Hvis prosjekt oppfattes som usikkert, for eksempel i forhold til markedet eller at soliditeten til utbyggeren ikke er sterk nok, skjerpes kravet til egenkapital. Egenkapitalkravet varierer mye, fra ca 20 prosent til opp mot 70 prosent. En høy egenkapital kan være kombinert med et lavere krav til forhåndssalg, men det kan selvsagt være forholdsvis høye krav på begge variable dersom prosjektet vurderes til å ha høy risiko. I tillegg opereres det med et krav om at utbygger skal ha en økonomisk buffer til å møte uforutsette kostnader.

I tillegg til egenkapital og forhåndssalg, kan det være nyttig også å se litt nærmere på kriteriene for utbetaling av lånerater. En av informantene beskrev dette slik: utbyggeren betaler 2.000 kroner per kvadratmeter bruksareal, og verdien av dette øker til 4.000 kroner når reguleringen er i orden og ytterligere til 8.000 kroner når rammetillatelsen er på plass. Kostnadsutviklingen er imidlertid ikke lineær, men heller konkav med relativt mye av de samlede kostnadene i innledningen av prosjektet. Prosjektet vil likevel ikke være verdt mer enn 2.000 kroner inntil reguleringen er på plass, og 4.000 kroner inntil rammetillatelsen er gitt. Utbygger vil ikke kunne påregne finansiering av kostnader før milepælene er passert og verdien av prosjektet har steget. Det skyldes bankenes fokus på nedsiderisiko. Etter at rammetillatelsen er gitt, kommer byggelånet inn, og underveis i byggeperioden er det et grunnleggende prinsipp at midler betales ut i henhold til utført arbeid. Hvor tett kontrollen av dette er, kan variere. I noen tilfeller, for eksempel med utbyggere som det er mangelfull erfaring med, eller utbyggere som har et litt frynsete rykte, vil så godt som alle kostnader kontrolleres, mens velrenommerte aktører som man har lang og positiv erfaring med, ikke blir underlagt tilsvarende kostnadskontroll. Før første trekk på byggelånet er det vanlig å gjennomføre en analyse av utviklingen og situasjonen, med fokus på de finansielle og tekniske sider ved prosjektet, blant annet om det har kommet for dagen uforutsette tekniske problemer i tilknytning til grunnarbeidene.

4.6 Om beslutningstrinn, fullmakter og risiko, samt samlet risiko

Under behandlingen av prosedyre i kapittel 3 ble beslutningsstrukturen med trinn og fullmakter for tildeling av lån beskrevet, der lånestørrelsen økte oppover i trinnene. Beløpene på de enkelte trinnene er som regel knyttet til prosjektets risiko. Prosjektene kan deles inn i høy og lav risiko, eller på en skala der risiko over et visst nivå utløser

tiltak. Det er vanlig i flere banker at fullmaktsbeløpet halveres når et prosjekt vurderes til å komme kategorien høy risiko sammenliknet med lav risiko. Dette betyr at fullmaktene har én stige for lavrisikoprosjekter og en annen for høyrisikoprosjekter. Det betyr også, som det ble påpekt i kapittel 3, at risiko står sentralt i de prosedyrene som etableres. Prosedyrene har som formål å frembringe en risikovurdering og en endelig beslutning om lånetilsagn, samt en kontroll av engasjementet. Som gjennomgangen foran har vist, er imidlertid risikovurderinger ingen eksakt vitenskap, og man er avhengig av forholdsvis klare kriterier og kategorier for at risikoplasseringen ikke skal bli offer for et internt spill for å få hånd om saker. En todeling, slik mange banker benytter, reduserer gråsonen mellom ulike kategorier risiko.

Det samlede nivået på utlån og fordelingen av utlån til forskjellige sektorer representerer en risiko for banker og finansinstitusjoner som selskap. Dette er kompliserte vurderinger som vi ikke har gått i dybden på i foreliggende prosjekt, men generelt vil det være grenser for hvor stor eksponering man er villig til å ta på for eksempel bolig, men denne eksponeringen vil igjen være knyttet til sikkerhet, der egenkapitalen til låntaker står sentralt.

4.7 Risiko i tilknytning til offentlig sektor og omsorgsboliger

I generelle risikoklassifiseringer anses engasjementene i offentlig sektor som de minst risikofylte, det vil si på en skala fra 1 til 10 plasseres lån til det offentlige i kategori 1. Risikoen dreier seg i praksis om at tilbakebetalingen kan bli utsatt i de tilfeller der kommuner på grunn av sviktende økonomistyring blir satt under administrasjon. Da vil det skje en prioritering mellom lån, og den delen av kommunens låneportefølje som omfatter omsorgsboliger, kan få lavere prioritet enn for eksempel låneporteføljen som går til sykehus. Imidlertid, det er uvanlig at forsinkelsene i tilbakebetaling overskrider en måned, og med morarenter er det egentlig ikke noe økonomisk problem for långiver.

I vurderingen av lånene til kommuner utgjør ikke forholdet mellom rente og avdrag en faktor i risikovurderingen, og det skyldes at kommunene selv kan bestemme låneopptak og at kommunene i følge loven skal betale minste avdrag. Hvis kommunene ønsker fem års avdragsfrihet og nedbetaling over 20 år, får de det. Spredning av lånene på tjenestesektor er heller ikke knyttet til risikovurderingen, og det skyldes at kommunene i dag har muligheten til å ta opp lån som dekker flere tjenestesektorer. Tidligere var lånene knyttet til tjenestesektor, og da var det et poeng å vurdere eksponeringen på tjenestesektor. Man opererte med kvoter for de enkelte sektorene. Det hender likevel at man spør om enkelte engasjementer er fornuftig politikk, selv om man aksepterer at det er kommunens rett å prioritere. Derimot kan spredning av porteføljen på kommune etter størrelse og geografisk lokalisering være et element i forhold i risikovurderingen, og dette har sammenheng med stabilitet med hensyn til tilbakebetaling og kundeforhold.

I og med at offentlig sektor regnes som en sikker tilbakebetaler, burde heller ikke selskapets samlede utlånsmengde utgjøre noen risiko, men det er likevel slik at utlåner har en ramme for utlån som er knyttet til forvaltningskapitalen. Overstiges denne rammen, blir risikoen for selskapet for høy, men det er selvsagt flere måter å løse dette på. Forvaltningskapitalen kan økes; man kan gå ut av lån som binder opp forholdsvis mye av egenkapitalen, etc.

Vi kunne i utgangspunktet tenkt oss at kommuner som har tilhold på den såkalte ROBEK-lista (register om betinget godkjenning og kontroll), vurderes som en større risiko enn andre kommuner. Det er ikke tilfellet. Underskudd og gjeld per innbygger

nevnes som relevante kriterier av teknisk karakter, og som kan være tegn på dårlig økonomistyring. Denne informasjonen knyttes imidlertid til annen informasjon som for eksempel formuesverdi av vassdragsressurser. En slik analyse kan påvirke størrelsen på lånerammen for kommunene.

5 Innflytelse på byggeprosjekter og byggeplaner

Som påpekt foran, har offentlige myndigheter i stor grad trukket seg ut av arbeidet med å planlegge og å prosjektere boligbygging. Den reduserte offentlige aktiviteten i byplanlegging generelt er en internasjonal trend, beskrevet av for eksempel Graham og Marvin (2001) og Knox (1993), som etter hvert også har blitt treffende for Norge (se for eksempel Myrvold m.fl. 2002, eller Orderud og Røe 2002). Kommunale myndigheter utarbeider færre planer enn tidligere og bruker mindre ressurser på å tilrettelegge for utbygging, noe for eksempel den økte bruken av utbyggingsavtaler viser. Private aktører, som eiendomsutviklere, arkitekter eller konsulenter, har overtatt mye av denne aktiviteten og utarbeider i dag størsteparten av de regulerings- og bebyggelsesplaner som kommunen til slutt eventuelt godkjenner. Kommunen, som tidligere stod for store deler av en planleggingsprosess som både var forankret i tid og rom (at ”små planer” ideelt sett kommer etter og som et resultat av ”store planer”), kommer nå som regel senere inn i planleggingsprosessen. Denne utviklingen innebærer også at kunnskap og kompetanse, særlig knyttet til boligplanlegging, i større grad enn tidligere må finnes hos og utvikles av private aktørene. Det innebærer profesjonalisering, etablering av kunnskapsnettverk og bruk av konsulenter for å kunne utarbeide planer av tilstrekkelig kvalitet. Fordi prosessene involverer flere aktører og er mer komplekse enn tidligere, blir det også vanskeligere å klarlegge hvilke aktører, idealer og verdier som får innflytelse på og ligger til grunn for boligbyggingen.

Denne privatiseringen og overgangen til en mer nettverksbasert form for planleggingsprosess, betyr ikke bare at private utbyggere får en annen innflytelse på boligbyggingen, men også at finansaktørenes roller endres. I de foregående kapitlene har vi vist hvordan bankene og finansieringsselskapene får indirekte innflytelse på hva som bygges av boliger, gjennom sin behandling av lånesøknader og finansiering av boligbygging. Spørsmålet vi stiller i dette kapitlet er i hvilken grad finansaktører direkte påvirker planlegging, prosjektering og bygging av boliger. I hvilken grad har de innflytelse på utbyggernes arbeid med boligbygging og de politiske og administrative prosessene som leder fram til kommunenes godkjenning av regulerings- og bebyggelsesplaner? Vi er også opptatt av å avdekke variasjon mellom ulike type finansaktører når det gjelder strategier og praksis. En hypotese er at denne typen innflytelse ikke bare avhenger av selskapenes formelle ”policy” og institusjonaliserte saksbehandlingsprosedyrer, men også av enkeltpersoners lokale nettverk og saksbehandlingspraksis.

5.1 Finansaktørenes rolle

Intervjuene avdekker nokså store forskjeller når det gjelder finansaktørenes rolle i og innflytelse på boligbyggingen. For det første er det en klar forskjell mellom banker som

låner ut penger til utbyggere der avkastningen kommer i form av utlånsrente, og investorer eller fond som plasserer penger i prosjekter med tanke på avkastning i form av verdiøkning. I sin studie av utbyggingsaktører i London og New York peker Fainstein (1994) på at bankene, fordi de direkte er ansvarlig for lånene, har grunn til å være mer forsiktige enn investorene. Hun peker også på at enkelte investorer betrakter seg selv som utbyggere. Dette samsvarer med det vi har funnet i vår studie. Investorene vil i større grad enn bankene være involvert i utformingen av prosjektet, også på et tidlig stadium, fordi involveringen i prosjektet også påvirker avkastningen. Bankene på sin side opererer med en rente uavhengig av prosjektets utvikling. I tillegg har bankene ulike strategier, institusjonelle premisser og kulturer, som gjør at de i ulik grad er involvert i arbeidet med å utforme prosjektene.

Et forhold som har stor betydning for bankenes muligheter til å påvirke prosjektene og planleggingen, er hvor langt i planleggingsprosessen entreprenøren eller utbyggeren har kommet. Hvis prosjektet er nærmest ferdigutviklet og utbyggeren søker banken om byggelån, vil banken ha liten innflytelse, spesielt dersom reguleringsplanen er godkjent, som vil være et krav for å gi byggelån. De kan eventuelt avslå lånesøknaden og dermed redusere muligheten for realisering. Når prosessen har kommet så langt som til byggelånet, vil det være vanskelig å påvirke sammensetningen av ulike leilighetstyper og leilighetsstørrelser. En informant i en av de større bankene ga dessuten uttrykk for at banken ikke vil bruke tid på et prosjekt som kanskje ikke blir godkjent:

[...] vil ikke bruke tid på det og risikere at prosjektet ikke blir godkjent i bygningsrådet, det er helt utenkelig.

Den samme informanten ga helt klart uttrykk for at det ikke var bankens jobb å utforme prosjektene. Flere av informantene pekte dessuten på at de (bankene) ikke har kompetanse nok til å bidra vesentlig i utformingen, og at de derfor overlot denne typen vurderinger til utbyggerne og kommunen. Banken er en spurv i denne "tranedansen", som en bankansatt så treffende beskrev situasjonen. Imidlertid, kravet om godkjent reguleringsplan fungerer også som et middel for banken til å "tøe hendene". Det er det offentlige som har godkjent prosjektet, og det er ikke bankens rolle å overprøve dette, sier bankene. I utgangspunktet et tilforlatelig resonnement, men når vi samtidig vet at private aktører har overtatt mye av initiativet, er ansvarsforholdene også blitt noe mer uklart.

Situasjonen er imidlertid en annen i boligbyggelagssektoren. Sentrale aktører vil være opptatt av å få til en erfaringsoverføring mellom byggeprosjekter. Også fondsselskaper og investorer, som ofte er partnere i prosjektet, ønsker som regel innflytelse på prosjektets utforming. En informant i et slikt selskap fortalte at de like gjerne gikk inn i uregulerte som regulerte prosjekter. Noen slike selskaper har dessuten eiendomsutviklerkompetanse selv og kan dermed selv lede prosjektene, også gjennom byggefasen. De kan også eie eller kjøpe tomter, som de så beslutter å utvikle, noe som gjør at skillet mellom finansierings- og utbyggerrollen forsvinner.

Flere av de intervjuede bankansatte sa at hvis en bank derimot kommer inn på et tidlig stadium, så vil mulighetene for å øve innflytelse på utformingen og innholdet av prosjektet bli større. En av de største bankene ville i slike tilfeller, der de blir trukket inn på et tidlig stadium av kunder de har etablerte og langsiktige relasjoner til, ikke bare "blande seg inn i" bygningsmessige og tekniske detaljer, men også gi en vurdering av eiendomskjøpet, av tomtens attraktivitet. Noen banker unngår imidlertid en slik innblanding før alle kortene er lagt og legger større vekt på å redusere prosjektets usikkerhetsmomenter ved å vente til regulerings- eller bebyggelsesplanen er godkjent, altså å redusere "reguleringsrisikoen". Enkelte banker har dårlige erfaringer med å involvere seg for tidlig. En av informantene fortalte om et byggeprosjekt der alt tydet på

snarlig kommunal godkjenning og banken dermed ga lånetilsagn. Det skulle imidlertid vise seg at enkelte forhold var uavklart, noe som førte til at omreguleringen til boligformål ble utsatt. For bankene er det altså en balansegang mellom å påvirke utformingen, først og fremst når den har betydning for markeds- og risikovurderinger, og å akseptere at dette er kundens kompetanseområde. Det siste synes å være de fleste bankenes ”policy”.

Det har også betydning i hvilken grad den aktuelle banken har kompetanse, enten selskapsinternt eller i tilknyttede selskaper og partnere. I følge en informant i en av de større bankene, vil bankens innflytelse være størst når de lykkes med å trekke inn bankens eiendomsselskap eller bankens egen spisskompetanse. En informant i en av ”nykommerne” blant bankene som låner ut penger til utbyggere, ga uttrykk for at de involverer seg i utformingen av boligbyggene med tanke på hva som kan være salgbart. Dette dreier seg ikke bare om leilighetstyper, også de arkitektoniske sidene ved bygningene, som for eksempel fasadeutforming, trekkes inn i bankens diskusjon med utbyggeren. Det skal likevel mye til for at banken trekker seg på grunn av at utbygger ikke vil følge bankens råd. Bankene betrakter seg som samtalepartnere. En av informantene uttrykte seg slik:

Vi har jo en estetisk holdning, men det er ikke sånn at vi sier nei for at noe er stygt [...] Det blir en eiers vurdering.

En annen informant la vekt på at banken ikke forsøker å påvirke den estetiske utformingen av prosjektet, men at de ønsker innflytelse på fordelingen av leilighetstyper og praktisk/tekniske løsninger, som om det bygges heis og hvordan parkeringsforholdene blir. Banken ønsker, i følge denne informanten, for det første å bruke sin kunnskap om hva slags typer leiligheter som blir brukt, og for det andre å kontrollere at prosjektet er gjennomtenkt, og at ikke viktige elementer er utelatt. Men det er grenser for hvor detaljert de går til verks:

[...] blander oss ikke akkurat inn i type kjøkkeninnredning.

Bankens engasjement i prosjektene kan også bety at banken fraråder en utbygger å bruke visse arkitekter og konsulenter. Intervjuene tyder imidlertid på at det hører med til unntakene at bankene legger opp til en så stor innflytelse i byggeprosjektene, hvis det da ikke påvirker økonomien i prosjektet i vesentlig grad, slik at det kan føre til tilbakebetalingsproblemer. Det kan være tilfellet hvis utbyggeren bruker en underleverandør som vurderes å ha svak gjennomføringsevne. Det kan virke som om de mindre bankene eller bankfilialene, med enten lokal forankring eller et begrenset og spesialisert engasjement i byggeprosjekter, i større grad er involvert i utformingen av prosjektene, sammenlignet med flere av de store ”riksbankene”.

5.2 Innflytelse på politiske og administrative prosesser

De fleste informantene vi har intervjuet hevdet at bankene i svært liten grad har kontakt med plan- og bygningsmyndighetene, som har reguleringsmyndighet og dermed godkjenner detaljplanene, i den kommunen prosjektet ligger. Dette overlates til utbyggeren, og et hyppig diskusjonstema i forhandlingene mellom utbygger og kommunale myndigheter er byggehøyde og utnyttelsesgrad.

I noen tilfeller vil bankene imidlertid kontrollere at opplysninger om saksgang og kommunale krav er korrekte. Bankens saksbehandler vil derfor kunne ta kontakt med den kommunale plan- og bygningsetaten for å få verifisert om planforslaget fra privat

utbygger er behandlet politisk og godkjent, eller i de tilfeller den ikke er det, om det er sannsynlig at planen godkjennes innenfor rimelig tid. En informant fortalte at de imidlertid hadde dårlig erfaring med å stole på at planen ble behandlet slik kontakter i kommunale politiske og administrative ga uttrykk for. I ett tilfelle hadde de blitt forespeilet en snarlig omregulering av et område til boligformål, noe som viste seg å ikke være så uproblematisk som de hadde fått inntrykk av før lånetilsagnet ble gitt. Slike erfaringer gjør at bankene blir svært forsiktige med å gi lånetilsagn før regulerings- eller bebyggelsesplan er godkjent og byggetillatelse gitt.

Situasjonen er imidlertid en annen når det gjelder investeringsselskaper og fond. Disse selskapene går inn i prosjektet på et tidligere stadium og med et større engasjement, enten som grunneier/utvikler, initiativtaker, entreprenør eller partner til en entreprenør. Derfor vil de i langt større grad følge med på den kommunale behandlingen av et planforslag. I saker som berører politisk kontroversielle spørsmål, som miljøproblemer og bruken av grøntområder, vil det være særlig viktig å holde seg orientert om den kommunale saksbehandlingen. En av informantene beskrev et utbyggingsprosjekt der selskapets ansatte hadde brukt mye tid på å snakke med folk i ulike politiske og administrative organer i kommunen; i rådhuset, plan- og bygningsetaten, friluftsetaten og byfornyelses-etaten, samt ulike politikere i byrådet og byutviklingskomiteen. Dette prosjektet var meget kontroversielt fordi det ville innebære nedbygging av et grøntområde. Derfor arbeidet selskapet aktivt for å få byggetillatelse. Samme informant fortalte at de i et annet større utbyggingsprosjekt hadde brukt eksterne kommunikasjonsrådgivere og ”lobbyister” for å ”åpne noen dører” og gi råd om hvordan de burde opptre i møte med de ulike politiske og administrative organene.

5.3 Markedsføring gjennom boligprosjekter

Selv om flere av bankene mener eksponering i tilknytning til byggeprosjekter er god markedsføring, hører det med til sjeldenhetene at bankene aktivt markedsføres gjennom byggeprosjekter, eller at bankenes navn og logo framtrer på reklame og informasjonsmaterieill, som ”informasjonsplakater” ved byggeplassen. Det er ingen ”dealbreaker” for banken å få plass på plakaten, som en av informantene uttrykte seg. I følge en annen informant er det ingen kultur for å profilere seg gjennom prosjekter:

Ikke for å bygge statuer, monumenter for seg selv. [...] [Det er] kanskje noen gamle banksjefer som vil komme på sokkel, men det er få.

En informant framhevet at det er ”ingen” som vet at hans bank er med på å finansiere større utbyggingsprosjekter i byen. Et unntak i denne bankens utlånsvirksomhet, var et ridesenter oppført i en mindre by. I dette tilfellet ville banken vise overfor lokalbefolkningen at de bidro til finansieringen av et bygg til en aktiv rideklubb som trengte nye lokaler.

I hvilken grad banken vil synliggjøre sitt engasjement vil med andre ord kunne ha sammenheng med hvor populært, eller omvendt hvor omstridt, prosjektet er. Av samme grunn vil noen banker også unngå byggelån til finansieringen av prosjekter som åpenbart kommer til å bli upopulære i lokalbefolkningen, eller som innebærer et samarbeid med utbyggere som etter bankens oppfatning har en lite flatterende historikk av prosjekter bak seg. Enkelte banker kan involvere seg i prosjekter med tanke på ”good will-bygging”, som en informant betegnet et tilfelle der en bank tok initiativ til et rehabiliteringsprosjekt på et område med fredede bygninger, der banken selv var grunneier. Dermed kom de i

konkurransen med bankens egne kunder. Dette var noe større banker, med internasjonale eiere, som ”puster dem i nakken” og stiller strenge krav til avkastning, ikke kunne gjøre.

Finansieringsselskapene vil ofte ha en annen policy i forhold til profilering, men det er ikke sikkert at de ønsker å profilere seg selv. Det avhenger av markedet, og i noen tilfeller vil de vurdere det som bedre at en partner tar profileringen fordi denne har opparbeidet et bedre tillitsforhold, eller rykte, i det markedet man henvender seg til

6 Oppsummering

Bankenes utlånspolitiske diskurs preges av å unngå tap og komme ut av engasjementer med rentemarginen i behold. Det er et forholdsvis stort innslag av risikoaversjon og fokus på prosjektenes "nedside", eller hva man kan tape på engasjementet. Men som det er vist i kapittel 2, har eiendomssektoren og boligmarkedet en syklisk karakter, og når det kommer nedturer av mer omfattende karakter, taper bankene penger på engasjementer. Nedturen rundt 1990 var såpass sterk og omfattende at det gikk på soliditeten løs; slagordet "sikker som banken" mistet sin kraft. Imidlertid har presentasjonen av utlån til boligbygging i oppgangsfasen etter 1993 avdekket et par stagnasjonsperioder, endog med et lite fall i det samlede utlånsbeløpet. Det tyder på at utlånsmengden til boligbygging er følsom overfor tegn til nedgang i økonomien. For bankene utgjør mange byggeprosjekter en forholdsvis stor risiko fordi det ofte dreier seg om forholdsvis store enkeltengasjementer, som lett kan påføre bankene tap. Dette preger prosedyrer og risikovurderinger, herunder vurderingen av byggeprosjektets markedspotensial. Samtidig sikrer eiendomssektoren banken langsiktige inntekter, både i bedriftsmarkedet og privatmarkedet, og det vil være konkurranse mellom bankene om å sikre seg store, solide bedriftskunder i porteføljen. Derfor blir det en balansegang mellom å fokusere på nedside og konkurranse om kunder. Og boligprosjekter skal selges. Salgsbetingelsene overfor husholdningene er en del av bildet, og flere av informantene mener det i en del prosjekter tas for stor risiko; risiko som først vil gjøre seg gjeldende om noen år og sannsynligvis føre til en vanskelig økonomisk situasjon for en del husholdninger, selv om bankene kanskje unngår tap. I foreliggende notat er det imidlertid samsillet mellom finansaktørene (banker og fond) og utbyggeraktører som har vært i søkelyset, noe som innebærer en gjennomgang av finansaktørenes prosedyrer, risikovurderinger og innflytelse på prosjekter.

Intervjumaterialet omfatter ulike typer aktører. Bankinformantene er saksbehandlere og mellomledere i store og små banker, banker med et regionalt marked og banker med et nasjonalt, eller internasjonalt marked. Det er norske eide banker og utenlandsk eide banker, banker med hovedkontor i Norge og banker med hovedkontor utenlands, banker som opererer inn mot kommunale omsorgsboliger eller kommunesektoren. Fondsinformantene representerer selskaper av varierende størrelse, men skiller seg generelt fra bankene ved å ha et oppsidefokus i engasjementene sine. Generelt omfatter datamaterialet bredden av finansaktører som er involvert i boligmarkedet, og aktørene dekker det meste av markedet; omsorgsboliger, boligbyggelag/borettslag, privatboliger, men ikke privatpersoner som søker om lån til å sette opp sin egen enebolig. Denne bredden gjør at bildet som er tegnet i notatet, er mangesidig.

Blant bankene er det imidlertid vanlig å operere med en fullmaktsstruktur basert på ulike grenser for øvre utlånsbeløp knyttet til ulike beslutningsnivåer, der kundeansvarlig har ansvaret for å utarbeide beslutningsgrunnlaget, som oftest uten selv å ha beslutningsmyndighet. Nivået på fullmaktsbeløpet varierer med risikoen som knyttes til prosjektet, og ofte skjer det en halvering når prosjektet går fra lav til høy risiko. Imidlertid varierer fullmaktsbeløpene ganske mye mellom bankene. Noe av denne variasjonen er knyttet til

bankens rolle som regionkontor eller hovedkontor, og noe er knyttet til bankens forvaltningskapital, men uavhengig av dette er det ulik politikk med hensyn til å delegerer fullmakter. Selv om alle banker er opptatt å utvikle relasjoner med kundene, varierer vektleggingen av relasjoner i prosedyrene. Noen er mer relasjonsdrevne enn andre og fokuserer mer på å skaffe kunder og prosjekter gjennom dialog. Dette får betydning for prosedyrene for behandling av lånesøknader og samspillet med utbyggerne, i form av flere møter og samtaler. Er det i tillegg en mindre bank, med begrensede interne støttefunksjoner, blir nettverket også i større grad eksternt, og det er færre nivåer i beslutningshierarkiet. Dette blir enda tydeligere blant fondene; beslutningsstrukturen er mer fleksibel og i større grad basert på kvalitative elementer og relasjoner, samtidig som disse aktørene er innrettet mot å hente ut den avkastning som prosjektet tillater; det vil si at de er oppsidedfokusert. Det betyr at de er villig til å kalkulere med høyere risiko enn bankene, og dermed bidrar de til at flere prosjekter kommer på markedet. Investorer eller eiendomsutviklere som ikke alene kommer gjennom i bankene, kan komme gjennom i partnerskap med et investeringsfond fordi det da er eierkapitalen i fondet som utgjør sikkerheten for banken. Den relativt sterke veksten i utlån fra kredittforetak og finansieringsselskaper til eiendomssektoren, som er vist i kapittel 2, tyder på at dette er en rolle disse aktørene spiller mer aktivt når markedet er inne i en sterk oppgangsfase. På den ene side bidrar dette til å gi markedet flere boliger, men på den annen side kan det også bidra til at marginale prosjekter kommer på markedet, prosjekter som kanskje ikke gir like gode bomiljø. Dessuten kan det samlede tilbudet av boliger bli for høyt og bidra til å øke problemene når økonomien som helhet opplever problemer.

Bankenes risikovurdering omfatter både kvalitative og kvantitative elementer. Det gjøres modellberegninger av selskapenes økonomiske kapasitet og situasjon; det foretas vurderinger av selskapenes gjennomføringsevne, der også personellens kompetanse inngår; og man vurderer prosjektets markedspotensial. Forholdet mellom de kvantitative og kvalitative vurderingene varierer mellom ca et 50/50 forhold til ca 70 prosent vektlegging av de kvantitative elementene, uten at vi skal legge for mye akkurat i de nøyaktige andelene. Noen av bankene legger forholdsvis mye vekt på de kvalitative vurderingene, mens andre legger forholdsvis lite vekt på de kvalitative elementene. En forholdsvis stor vektlegging av det kvalitative betyr også større vekt på relasjoner og tillit. Det betyr ikke at man er ”gode kompiser”, selv om det å forstå hverandres tankegang og ha en atferd som passer sammen bidrar til å styrke tilliten mellom aktører, men i større grad tillit til at for eksempel økonomisjefens evner å styre økonomien og prosjektlederen evner å gjennomføre prosjekter på en god måte. Det kvalitative spiller som regel en enda større rolle i de vurderingene fondene gjør, og individuelle egenskaper teller mer, selv om det ikke betyr at man engasjerer seg i hva som helst, men heller at samarbeidsklimaet må være tilfredsstillende i tillegg til det økonomiske grunnlaget.

Bankenes viktigste instrumenter for å justere risikoen er kravene til egenkapital og forhåndssalg. Egenkapitalen forutsettes som regel å gå inn først i prosjektet, mens forhåndssalg indikerer om prosjektet treffer markedet. Dels kan forhåndssalg og egenkapital kompensere hverandre, og dels benyttes begge til å kompensere for høy risiko i forhold til markedet eller utbyggers gjennomføringskapasitet. Kravene stilles til det enkelte utbyggingsprosjekt, men samtidig vil selskapets samlede risiko være et moment. Hvis det imidlertid dreier seg om enkeltprosjektselskaper (”single purpose company”), kan grunnlaget for risikovurderingen bli strengere og mer avhengig av markedsvurderingen. Resultatet kan bli et krav om forhåndssalg på 90 prosent av enhetene eller mer.

I markedsvurderingen ligger det nødvendigvis betraktninger om salgbarheten av boligene som ønskes bygd, både på grunnlag av beliggenhet og hva slags type boliger som bygges.

Det er nærliggende å tenke seg at bankene dermed ønsker innflytelse på byggeprosjektene utforming og innhold ut over det å stille krav til at større prosjekter skal deles opp i etapper. Det generelle bildet er imidlertid at kundeansvarlig og de som bestemmer om det skal gis lånetilsagn eller ikke, er tilbakeholdne med å blande seg inn i utbyggers vurderinger og beslutninger når det gjelder prosjektene utforming. De er i alle fall svært forsiktige med å stille spesifikke krav. Flere banker har imidlertid egne avdelinger som driver eiendomsmekling, og vil åpenbart forsøke å få disse inn i prosjektene, og på den måten kunne få innflytelse på utformingen av prosjektet. Likevel, det er også tilfeller der bankene øver innflytelse, kanskje spesielt hvis det dreier seg om en utbygger de har gode relasjoner til, og som diskuterer mulige prosjekter med banken på et tidlig tidspunkt (før det foreligger en godkjent reguleringsplan og byggetillatelse). I første omgang vil det dreie seg om prosjektet treffer det markedssegmentet man sikter mot. I dette ligger det vurderinger av forventet pris og hva som ut fra det bør ligge i leilighetene, blant annet om det vil svare seg å øke boligenes standard, utover det ”vanlige”, eller ikke. Et annet forhold er at kvaliteter i bygget kan bli foreslått endret i løpet av planleggingsarbeidet etter at tilsagn om byggelån er gitt, eller endog under byggingen. I den sammenheng vil også banken ha et ord med i laget hvis endringen kan komme til å redusere prosjektets salgbarhet, eller bryte med det som er lovet i prospektet. Situasjonen er imidlertid en annen for fondsselskapene. De ønsker å kunne påvirke prosjektets utforming, gjerne fra starten av. På den andre ytterkanten finner vi aktørene som opererer inn mot kommunal sektor og omsorgsboliger. Her er det overhodet ingen påvirkning på det som bygges, og det har sammenheng med at lån til det offentlige vurderes som lite risikofyllt, samtidig som lån til kommunene i liten grad kan knyttes til enkeltprosjekter.

Sett fra bankenes side er deres rolle å sikre edruelighet i utbyggingsprosjektene, mens de fra utbyggers side kan oppfattes som en bremsekloss. Flere av informantene sa da også at man foretrekker profesjonelle og solide selskaper som tenker noenlunde på samme måte som dem selv med hensyn til risiko. Småinvestorer med begrenset finansiell styrke og med ambisjoner om høy avkastning, eller med ønske om å få avkastning ganske raskt, vil møte, om ikke ”veggen”, så i all fall krav som fungerer som ”kjemper i hjulene”. For dem med tilstrekkelig gode prosjekter, representerer fondsselskapene en mulig partner. På denne måten kan banker og fond spille rollen som en silingsmekanisme av utbyggingsprosjekter og aktører, men graden av siling sett under ett skal ikke overdrives. Hvis prosjektet er regulert og godkjent av det offentlige, ser ikke bankene det som sin oppgave å stanse prosjekter, dersom det ikke hefter stor risiko ved lånesøkeren, blant annet på grunn av tidligere feiltrinn. Da er det imidlertid ikke prosjektet som sådan som stoppes, men heller utbyggeren som får problemer med å overbevise banken om at sikkerheten ved å låne dem penger er tilstrekkelig høy.

Litteratur

- Barlindhaug, R. og Nordahl, B. (2005): Fra feltutbygging til transformasjon – markedsstyrt boligbygging i Oslo-regionen. I Barlindhaug, R. (red): *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*. Oslo: Scandinavian Academic Press – Spartacus Forlag
- Beck, U. (1999): *World Risk Society*. Cambridge, UK: Polity Press
- Bourdieu, P. (1984): *Distinction*. London, UK: Routledge.
- Bourdieu, P. (1991): *Language and Symbolic Power*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Budd, L. (1999): Globalisation and the Crisis of Territorial Embeddedness of International Financial Markets. I Martin, R. (ed.) *Money and the Space Economy*. Chichester, UK: John Wiley & Sons
- Cisek, P., Weron, R. og Härdle, W. (2005): *Statistical tools for finance and insurance*. Berlin, Springer
- Fainstain, S. (1994): *The City Builders. Property, Politics, and Planning in London and New York*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Foss, O. (1997): ”Bosettinger og næringer”. I Foss, O. og Selstad, T.: *Regional arbeidsdeling*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Geltner, D. and Miller, N.G. (2001): *Commercial Real Estate Analysis and Investment*, Upper Saddle River, USA: Prentice Hall,.
- Giddens, A. (1990): *Consequences of Modernity*. Cambridge, UK: Polity Press
- Grabher, G. (2002): Cool projects, Boring Institutions: Temporary Collaboration in Social Context. *Regional Studies*, Vol. 36, No. 3, pages 205 – 214.
- Graham, S. and Marvin, S. (2001): *Splintering urbanism : networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Englewood Cliffs, USA: Prentice Hall
- IRM/AIRMIC/ALARM (2002): A Risk Management Standard. London: IRM
- Harvey, D. (1989): *The Urban Experience*. Oxford, UK: Basil Blackwell.
- Knox, P.L. (1993): *The Restless Urban Landscape*. Englewood Cliffs, USA: Prentice Hall

- Myrvold, T., Strand, A., Holm, A. og Hansen, T. (2002): *Kommunal boligpolitikk: fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Nordvik, V. (2004): Risiko i boligmarkedet – En oversikt. Byggforsk prosjektrapport 2004-364.
- O'Brien, R. (1992): *Global Financial Integration. The End of Geography*, New York: Council on Foreign Relations Press.
- Orderud, G.I. (1998): *Kapitalens sirkulasjon i kretsløp - teoretisk drøfting og empiri fra Norge*. NIBR-rapport 1998:14. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Orderud, G.I. (2005): "Boligproduksjon som næring – aktører og nettverk." I Barlindhaug Rolf (red.): *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*. Oslo: Scandinavian Academic Press – Spartacus Forlag
- Orderud, G.I. og Røe, P.G. (2002): *Boligbygging i Nydalen: en studie av private utbyggeres rolle*. NIBR Rapport 2002:4.
<http://www.nibr.no/static/pdf/notater/2003-105.pdf> Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Porteous, D. (1999): The Development of Financial Centres: Location, Information, Externalities and Path Dependence. I Martin, Ron (ed.) *Money and the Space Economy*. Chichester, UK: John Wiley & Sons
- Seabrooke, W. og Kent, P. (2004): Resolving Institutional Uncertainty in International Real Estate Decisions. I Seabrooke, W. og Kent, P. (ed.) *How International Real Estate – An Institutional Approach*. Oxford, UK: Blackwell Publishing

Vedlegg 1

NIBR-11 klassifisering

11 Utkant-1

430 Stor-Elvdal	1511 Vanylven	1835 Træna
432 Rendalen	1514 Sande	1836 Rødøy
434 Engerdal	1524 Norddal	1838 Gildeskål
439 Folldal	1526 Stordal	1839 Beiarn
511 Dovre	1545 Midsund	1842 Skjerstad
512 Lesja	1546 Sandøy	1848 Steigen
540 Sør-Aurdal	1560 Tingvoll	1849 Hamarøy
545 Vang	1569 Aure	1850 Tysfjord
615 Flå	1571 Halså	1854 Ballangen
621 Sigdal	1573 Smøla	1856 Røst
633 Nore og Uvdal	1617 Hitra	1857 Værøy
830 Nissedal	1620 Frøya	1867 Bø
831 Fyresdal	1630 Åfjord	1874 Moskenes
929 Åmli	1632 Roan	1915 Bjarkøy
938 Bygland	1633 Osen	1917 Ibestad
940 Valle	1635 Rennebu	1919 Gratangen
941 Bykle	1644 Holtålen	1920 Lavangen
1046 Sirdal	1665 Tydal	1923 Salangen
1133 Hjelmeland	1711 Meråker	1926 Dyrøy
1151 Utsira	1738 Lierne	1927 Tranøy
1211 Etne	1739 Røyrvik	1928 Torsken
1223 Tysnes	1740 Namsskogan	1929 Berg
1227 Jondal	1743 Høylandet	1938 Lyngen
1232 Eidfjord	1748 Fosnes	1939 Storfjord
1233 Ulvik	1749 Flatanger	1940 Kåfjord
1244 Austevoll	1755 Leka	1943 Kvænangen
1265 Fedje	1811 Bindal	2011 Kautokeino
1266 Masfjorden	1815 Vega	2014 Loppa
1412 Solund	1816 Vevelstad	2015 Hasvik
1417 Vik	1818 Herøy	2017 Kvalsund
1418 Balestrand	1825 Grane	2018 Måsøy
1421 Aurland	1826 Hattfjelldal	2022 Lebesby
1422 Lærdal	1827 Dønna	2023 Gamvik
1428 Askvoll	1828 Nesna	2024 Berlevåg
1441 Selje	1834 Lurøy	

12 Utkant-2

121 Rømskog	1154 Vindafjord	1717 Frosta
513 Skjåk	1214 Ølen	1718 Leksvik
514 Lom	1222 Fitjar	1723 Mosvik
515 Vågå	1231 Ullensvang	1736 Snåsa
541 Etnedal	1234 Granvin	1742 Grong
618 Hemsedal	1252 Modalen	1751 Nærøy
828 Seljord	1264 Austrheim	1853 Evenes
829 Kviteseid	1411 Gulen	1859 Flakstad
833 Tokke	1413 Hyllestad	1933 Balsfjord
834 Vinje	1426 Luster	2025 Tana
1026 Åseral	1429 Fjaler	2027 Nesseby
1034 Hægebostad	1438 Bremanger	
1134 Suldal	1567 Rindal	
1144 Kvitsøy	1627 Bjugn	

21 Mindre sentral-1

428 Trysil	1443 Eid	1866 Hadsel
436 Tolga	1444 Hornindal	1868 Øksnes
437 Tynset	1445 Gloppen	1870 Sortland
438 Alvdal	1449 Stryn	1871 Andøy
441 Os	1525 Stranda	1922 Bardu
517 Sel	1539 Rauma	1924 Målselv
620 Hol	1563 Sunndal	1941 Skjervøy
826 Tinn	1566 Surnadal	1942 Nordreisa
1135 Sauda	1612 Hemne	2002 Vardø
1219 Bømlo	1621 Ørland	2019 Nordkapp
1238 Kvam	1634 Oppdal	2020 Porsanger
1416 Høyanger	1640 Røros	2021 Karasjokk
1419 Leikanger	1750 Vikna	2028 Båtsfjord
1420 Sogndal	1837 Meløy	2030 Sør-Varanger
1424 Årdal	1851 Lødingen	
1439 Vågsøy	1860 Vestvågøy	

22 Mindre sentral-2

516 Nord-Fron	616 Nes	1224 Kvinnherad
519 Sør-Fron	617 Gol	1515 Herøy
542 Nord-Aurdal	619 Ål	1925 Sørreisa
543 Vestre Slidre	821 Bø	1931 Lenvik
544 Øystre Slidre	1003 Farsund	

31 Litt sentral-1

425 Åsnes	1613 Snillfjord	1840 Saltdal
429 Åmot	1622 Agdenes	1841 Fauske
1004 Flekkefjord	1724 Verran	1845 Sørfold
1037 Kvinesdal	1725 Namdalseid	1865 Vågan
1112 Lund	1812 Sømna	2003 Vadsø
1228 Odda	1813 Brønnøy	2004 Hammerfest
1401 Flora	1820 Alstahaug	
1431 Jølster	1822 Leirfjord	

32 Litt sentral-2		
402 Kongsvinger	1111 Sokndal	1824 Vefsn
420 Eidskog	1221 Stord	2012 Alta
423 Grue	1235 Voss	1432 Førde
426 Våler	1430 Gaular	1433 Naustdal
827 Hjartdal	1703 Namsos	1519 Volda
911 Gjerstad	1721 Verdal	1520 Ørsta
1032 Lyngdal	1729 Inderøy	1636 Meldal
1101 Eigersund	1744 Overhalla	1702 Steinkjer

41 Sentral-1		
101 Halden	815 Kragerø	1516 Ulstein
111 Hvaler	817 Drangedal	1517 Hareid
118 Aremark	822 Sauherad	1528 Sykkylven
221 Aurskog-Høland	901 Risør	1534 Haram
237 Eidsvoll	912 Vegårshei	1535 Vestnes
239 Hurdal	914 Tvedestrand	1543 Nesset
412 Ringsaker	928 Birkenes	1547 Aukra
418 Nord-Odal	937 Evje og Hornnes	1548 Fræna
419 Sør-Odal	1002 Mandal	1551 Eide
427 Elverum	1021 Marnardal	1554 Averøy
501 Lillehammer	1027 Audnedal	1556 Frei
520 Ringeby	1029 Lindesnes	1557 Gjemnes
521 Øyer	1114 Bjerkreim	1572 Tustna
522 Gausdal	1119 Hå	1624 Rissa
532 Jevnaker	1122 Gjesdal	1638 Orkdal
533 Lunner	1129 Forsand	1648 Midtre Gauldal
534 Gran	1141 Finnøy	1653 Melhus
536 Søndre Land	1146 Tysvær	1664 Selbu
538 Nordre Land	1241 Fusa	1714 Stjørdal
604 Kongsberg	1242 Samnanger	1719 Levanger
605 Ringerike	1251 Vaksdal	1805 Narvik
612 Hole	1253 Osterøy	1832 Hemnes
622 Krødsherad	1256 Meland	1833 Rana
623 Modum	1259 Øygarden	1852 Tjeldsund
631 Flesberg	1260 Radøy	1901 Harstad
632 Rollag	1263 Lindås	1911 Kvæfjord
728 Lardal	1502 Molde	1913 Skånland
807 Notodden	1503 Kristiansund	1936 Karlsøy

42 Sentral-2		
119 Marker	528 Østre Toten	1014 Vennesla
122 Trøgstad	529 Vestre Toten	1017 Songdalen
123 Spydeberg	602 Drammen	1018 Søgne
124 Askim	624 Øvre Eiker	1106 Haugesund
125 Eidsberg	625 Nedre Eiker	1145 Bokn
127 Skiptvet	628 Hurum	1149 Karmøy
128 Rakkestad	711 Svelvik	1216 Sveio
235 Ullensaker	713 Sande	1504 Ålesund
236 Nes	904 Grimstad	1523 Ørskog
238 Nannestad	906 Arendal	1529 Skodje
403 Hamar	919 Froland	1531 Sula
415 Løten	926 Lillesand	1532 Giske
417 Stange	935 Iveland	1804 Bodø
502 Gjøvik	1001 Kristiansand	1902 Tromsø

43 Sentral-3

105 Sarpsborg	716 Våle	805 Porsgrunn
106 Fredrikstad	718 Ramnes	806 Skien
701 Borre	719 Andebu	811 Siljan
704 Tønsberg	720 Stokke	814 Bamble
706 Sandefjord	722 Nøtterøy	819 Nome
709 Larvik	723 Tjøme	

55 Svært sentral-1

104 Moss	1120 Klepp	1245 Sund
135 Råde	1121 Time	1246 Fjell
136 Rygge	1124 Sola	1247 Askøy
137 Våler	1127 Randaberg	1601 Trondheim
702 Holmestrand	1130 Strand	1657 Skaun
714 Hof	1142 Rennesøy	1662 Klæbu
1102 Sandnes	1201 Bergen	1663 Malvik
1103 Stavanger	1243 Os	

56 Svært sentral-2

138 Hobøl	219 Bærum	231 Skedsmo
211 Vestby	220 Asker	233 Nittedal
213 Ski	226 Sørums	234 Gjerdrum
214 Ås	227 Fet	301 Oslo
215 Frogn	228 Rælingen	626 Lier
216 Nesodden	229 Enebakk	627 Røyken
217 Oppegård	230 Lørenskog	