

Civilutskottets betänkande 2019/20:CU25

Riksrevisionens rapporter om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande och om stöd till renovering och energieffektivisering

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår följdmotionen och lägger regeringens skrivelser till handlingarna.

Riksrevisionen har granskat stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande samt stödet för renovering och energieffektivisering. Dessa stöd är avvecklade sedan januari 2019, och regeringen har inga planer på att återinföra stöden. Regeringen instämmer delvis i den kritik som Riksrevisionen har lämnat men pekar också på de särskilda omständigheter som låg bakom bl.a. stödets utformning. Vidare anser regeringen att det finns anledning att beakta de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har fört fram om det i framtiden skulle bli aktuellt att föreslå något nytt stöd av liknande slag.

I betänkandet finns en reservation (SD) och ett särskilt yttrande (V).

Behandlade förslag

Regeringens skrivelse 2019/20:40 Riksrevisionens rapport om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande.

Tre yrkanden i en följdmotion.

Regeringens skrivelse 2019/20:71 Riksrevisionens rapport om stöd till renovering och energieffektivisering.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande	6
Riksrevisionens rapport om stöd till renovering och energieffektivisering.....	10
Reservation	16
Riksrevisionens rapport om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande, punkt 1 (SD).....	16
Särskilt yttrande.....	17
Riksrevisionens rapporter om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande och om stöd till renovering och energieffektivisering (V)	17
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	18
Skrivelse 2019/20:40.....	18
Följdmotionen	18
Skrivelse 2019/20:71.....	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Riksrevisionens rapport om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande

Riksdagen avslår motion

2019/20:3443 av Roger Hedlund m.fl. (SD) yrkandena 1–3 och lägger skrivelse 2019/20:40 till handlingarna.

Reservation (SD)

2. Riksrevisionens rapport om stöd till renovering och energieffektivisering

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:71 till handlingarna.

Stockholm den 11 juni 2020

På civilutskottets vägnar

Larry Söder

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Larry Söder (KD), Leif Nysmed (S), Martina Johansson (C), Jon Thorbjörnson (V), Mikael Damsgaard (M), Malin Danielsson (L), Johan Hultberg (M), Erik Ottoson (M), Magdalena Schröder (M), Caroline Helmersson Olsson (S), Dag Larsson (S), Fredrik Lundh Sammeli (S), Jörgen Hellman (S), Mats Berglund (MP), Ann-Christine From Utterstedt (SD), David Lång (SD) och Julia Kronlid (SD).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelser 2019/20:40 Riksrevisionens rapport om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande samt 2019/20:71 Riksrevisionens rapport om stöd till renovering och energieffektivisering. I skrivelserna redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i rapporterna Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande (RiR 2019:20) och Stöd till renovering och energieffektivisering – en riktad satsning till vissa bostadsområden (RiR 2019:25).

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande till regeringen den 18 juni 2019. Riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare presenterade granskningsrapporten vid utskottets sammanträde den 3 oktober 2019. Regeringen återkom till riksdagen med ovannämnda skrivelse den 19 november 2019.

Riksdagen överlämnade rapporten om stöd till renovering och energieffektivisering till regeringen den 3 oktober 2019. Riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare presenterade granskningsrapporten vid utskottets sammanträde den 28 november 2019. Regeringen återkom till riksdagen med ovannämnda skrivelse den 29 januari 2020.

En motion med tre yrkanden har väckts med anledning av skrivelsen om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande. Förslagen i motionen finns i bilagan.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Under den förra valperioden beslutade riksdagen om ett antal stora satsningar inom den bostadspolitiska delen av utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik. Genom riksdagens beslut om statens budget för 2016 infördes bl.a. ett stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande och ett stöd för energieffektivisering och renovering av flerbostadshus (prop. 2015/16:1 utg. omr. 18, bet. 2015/16:CU1, rskr. 2015/16:79).

Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande och stödet för energieffektivisering och renovering av flerbostadshus är avvecklade sedan den 1 januari 2019 enligt riksdagens beslut hösten 2018 om statens budget för 2019 (bet. 2018/19:CU1, rskr. 2018/19: 83). När det gäller stödet för energieffektivisering och renovering av flerbostadshus innebär beslutet att avvecklingen ska ske successivt för att redan utställda åtaganden ska kunna fullföljas. Det går inte längre att söka stödet.

Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande syftade till att stimulera ett ökat bostadsbyggande. En del av stödet var särskilt avsett för att öka bostadsbyggandet i kommuner som tar emot nyanlända.

Syftet med stödet för energieffektivisering och renovering av flerbostadshus har varit att öka renoverings- och energieffektiviseringstakten samt skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar. Stödet har riktats till flerbostadshus med hyresrätter i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. Stödet var indelat i två delar: en renoveringsdel som utgjordes av en hyresrabatt till hyresgästerna som administrerades av fastighetsägarna och en energieffektiviseringsdel som gick direkt till fastighetsägaren.

Utskottet har i flera budgetbetänkanden förutsatt att regeringen i kommande budgetpropositioner återkommer till riksdagen med en tydlig redovisning av hur medlen för de nya bostadspolitiska stöden använts och vilka resultat som uppnåtts (se bl.a. bet. 2016/17:CU1 och bet. 2017/18:CU1). I budgetbetänkandet hösten 2019 har utskottet bl.a. ansett att det varit önskvärt att regeringen i i budgetpropositionen för 2020 för utgiftsområde 18 generellt lämnat utförligare redovisningar när det gäller sin bedömning av de resultat som uppnåtts genom stöden (bet. 2019/20:CU1).

Riksrevisionens granskningar slutfördes parallellt med riksdagens beslut om att avveckla de aktuella stöden.

Riksrevisionens rapport om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkandena och lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Jämför reservationen (SD).

Riksrevisionens granskningsrapport

Granskningens syfte

Syftet med Riksrevisionens granskning av stödet har varit att bedöma om stödet till kommuner har varit ändamålsenligt utformat för att på ett effektivt sätt stimulera ett ökat bostadsbyggande.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att stödet inte på ett effektivt sätt har stimulerat ett ökat bostadsbyggande generellt eller i kommuner som tar emot nyanlända.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens utformning av stödet inte har gett kommunerna tillräckliga förutsättningar för att planera och använda stödet proaktivt i sin verksamhet. En viktig anledning är att det har varit svårt för den enskilda kommunen att förutse hur stort belopp den skulle få beviljat. Stödet har varit möjligt att söka vid årliga ansökningsomgångar, där hela det årliga anslaget fördelats mellan samtliga ansökande kommuner som uppfyllt kriterierna. Storleken på stödet för en kommun har då varit beroende av hur många andra kommuner som sökt samt av hur stort bostadsbyggandet och mottagandet av nyanlända varit även i dessa kommuner. Riksrevisionen anser att detta har bidragit till oförutsägbarhet och har försvårat för kommunerna att planera för stödet. Tidpunkten för beviljande av stöd har även infallit sent på året, vilket också har försvårat planeringen.

Vidare är Riksrevisionens bedömning att regeringen inte har styrt stödet tydligt mot syftet att stimulera ett ökat bostadsbyggande i kommunerna, vilket har minskat förutsättningarna för att stödet ska ha effekt på bostadsbyggandet. Regeringen har inte reglerat vad det utbetalda stödet ska användas till. Stödet har inte heller gett tillräckliga incitament till kommunerna att vidta ytterligare åtgärder för att bidra till ett ökat bostadsbyggande.

De kommuner som sökte stöd har i högre grad varit tillväxtkommuner, med större befolkning, högre bostadsbyggande och lägre mottagande av nyanlända, jämfört med kommuner som inte har tagit del av stödet. Riksrevisionen anför att granskningen ger exempel på att stödet har hanterats på olika sätt i kommunerna, bl.a. beroende på om en kommun, trots osäkerheterna,

budgeterat för stödet eller inte. I flera av de kommuner som studerats i granskningen har stödet utgjort ett resurstillskott som inte har beaktats i den ekonomiska planeringen under året. I andra kommuner, där stödet har beaktats i den ekonomiska planeringen, har stödet indirekt kunnat finansiera åtgärder för bostadsbyggande och på så sätt även stödja arbetet med bosättning av nyanlända. Det går dock i sådana fall inte att avgöra i vilken grad som åtgärderna skulle ha vidtagits även utan stöd. Enligt Riksrevisionen visar granskningen att den svaga styrningen av stödet, osäkerheten i hur stort stöd en kommun skulle få, och den sena tidpunkten för beslut om stöd, tillsammans medfört att stödet i huvudsak har betraktats som ett resurstillskott till kommunen som helhet, med svag styrning mot ytterligare åtgärder för bostadsbyggande.

Samtidigt är den allmänna uppfattningen bland de kommuner som har intervjuats att stödet, frånsett oförutsägbarheten, har varit administrativt enkelt att hantera jämfört med andra riktade statsbidrag. Den mer generella inriktningen har också ansetts ge bättre förutsättningar för kommunerna att planera utifrån lokala behov.

Riksrevisionen bedömer att regeringens planering av stödet var otillräcklig och att detta även har minskat möjligheterna att följa upp och rapportera användningen av stödet och resultatet av stödet för att åstadkomma förbättringar efter hand. Regeringen har presenterat ett begränsat underlag inför stödets införande. Motiven för stödet har endast beskrivits på en övergripande nivå. Det saknades en analys av hur stödet skulle kunna förbättra situationen och vilka problem det var tänkt att lösa. Det saknades även en analys av förväntade resultat och konsekvenser för kommunernas verksamhet för bostadsbyggande.

Riksrevisionens bedömning är också att ett ekonomiskt stöd endast till viss del kan förbättra kommunernas förutsättningar för att öka bostadsbyggandet, eftersom det finns flera andra faktorer som påverkar möjligheterna till planläggning. I den mån ett stöd gör skillnad kan ett resultat på kommunens verksamhet för bostadsbyggandet inte förväntas förrän på sikt och även då kan det vara svårt att koppla resultatet till stödet.

Vidare anför Riksrevisionen att varken regeringen eller Boverket har planerat för någon uppföljning av utfallet av stödet. Regeringen har inte heller säkerställt att stödet ska kunna följas upp i efterhand. Eftersom regeringen varken har ställt villkor för hur stödet ska användas eller har ställt krav på återrapportering saknas förutsättningar för att på ett meningsfullt sätt följa upp hur stödet har använts och vad det har gett för resultat. Därmed är det inte heller möjligt att redovisa och rapportera användning och resultat till riksdagen i enlighet med civilutskottets önskemål.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen, om regeringen i framtiden överväger ett nytt stöd till kommuner i syfte att

stimulera ett ökat bostadsbyggande generellt eller i kommuner som tar emot nyanlända:

- Utforma stödet utifrån en analys av behovet av ett ekonomiskt stöd och de specifika problem som ett stöd till kommuner avser att avhjälpa för att åstadkomma ett ökat bostadsbyggande generellt och i kommuner som tar emot nyanlända.
- Anpassa utformningen av stödet med hänsyn till kommunernas planerings- och budgetprocesser, så att kommunerna ges möjlighet att planera för stödet. Storleken på stödet bör vara förutsägbar och enkel att uppskatta i förväg, alternativt bör ett beslut om beviljande av stöd fattas innan kommunerna har fastställt årets budget eller åtminstone så tidigt som möjligt på året, så att kommunerna hinner använda pengarna innan nästa budgetår tar vid. Ett sätt att öka förutsägbarheten är att låta stödet utgå som ett schablonmässigt belopp per bostad i kommunen. Nivån på schablonen kan bestämmas utifrån en analys av behovet av stödet och av de statsfinansiella konsekvenserna av att bostadsbyggandet varierar mellan olika år.
- Överväg ett övergripande villkor om användningen, exempelvis att stödet ska användas på det sätt som kommunen bedömer lämpligast för att öka bostadsbyggandet. Då kan förutsättningarna för att pengarna används i verksamheter som bidrar till syftet med stödet öka.
- Säkerställ att kommunernas användning av stödet kan följas upp i efterhand, exempelvis genom att inkludera ett återrapporteringskrav för stödmottagarna och genom att tidigt avisera en plan för uppföljning. Detta är viktigt för att resultatet ska kunna följas upp och rapporteras till riksdagen och för att kunna åstadkomma förbättringar efter hand.

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser men anser att stödet måste ses i ett bredare perspektiv. Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse om att stödet har varit svårt att följa upp och att det därför har varit svårt att utvärdera om det har stimulerat ett ökat bostadsbyggande. Regeringen framhåller dock att stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande, den s.k. byggbonusen, var en del av regeringens stöd till kommuner för att klara den akuta flyktingsituationen i landet.

Regeringen pekar på att utformningen av stödet grundade sig på överenskommelsen Insatser med anledning av flyktingkrisen (den s.k. migrationsöverenskommelsen) som presenterades hösten 2015, vilket var en överenskommelse mellan regeringen, Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna) och Kristdemokraterna. I det dokument som offentliggjordes i samband med migrationsöverenskommelsen angav

regeringen att den var öppen för en bred uppgörelse kring hur kommunstödet borde utformas och att stödet skulle kunna riktas till kommuner som bygger bostäder och tar emot nyanlända flyktingar. Ett sådant förslag till stöd togs fram efter diskussioner med företrädare för Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna, Kristdemokraterna och Vänsterpartiet, och i mars 2016 trädde lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, förkortad bosättningslagen, i kraft. Hur många nyanlända respektive län skulle ta emot efter anvisning reglerades i förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner. Länsstyrelserna beslutade sedan om fördelningen mellan sina respektive kommuner genom s.k. kommuntal. För att kommunerna skulle ha möjlighet att inkludera de nya kommuntalen i sin ansökan om stöd, bestämdes tidpunkten för att senast skicka in en ansökan till den 1 oktober och för utbetalning till den 23 november. Att tidpunkten för utbetalningen var sent på året berodde således på att regeringen ville försäkra sig om att fördelningen av bidraget skulle baseras på så aktuella uppgifter som möjligt och med hänsyn till den nya bosättningslagen.

Regeringen anför att det inte var förenligt med 11 § anslagsförordningen (2011:223) att för nästkommande år skjuta upp utbetalningen till januari. För att kunna senarelägga utbetalningen till början av kalenderåret utan att behöva använda samma statistikunderlag två år i rad hade stödet behövt pausas under ett års tid, vilket regeringen bedömde som olämpligt.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Med hänsyn till att stödet är avvecklat sedan den 1 januari 2019 i och med riksdagens beslut om statens budget för 2019 och att det i dagsläget inte finns några planer på att återinföra stödet avser regeringen för närvarande inte att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Om det i framtiden skulle bli aktuellt att föreslå ett nytt stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande, finns det enligt regeringen anledning att beakta de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat. Regeringen anser därmed att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Motionen

I kommittémotion 2019/20:3443 av Roger Hedlund m.fl. (SD) föreslås flera tillkännagivanden till regeringen. Motionärerna menar att det är problematiskt att regeringen har valt att anse Riksrevisionens granskningsrapport som slutbehandlad utan närmare utvärdering av den kritik som myndigheten lämnar i rapporten mot stödet till kommunerna för ökat bostadsbyggande. Motionärerna anser att regeringen bör utreda och redovisa hur anslaget för stödet har använts (yrkande 1). Motionärerna vill även att regeringen vid utformningen av liknande stöd utgår från en behovsanalys och ser till att stöd samordnas med kommuners planerings- och budgetprocess. Dessutom bör användningen av stöd villkoras, återrapporteringskrav säkerställas och uppföljning utföras (yrkande 2). Vidare anser motionärerna att regeringen vid

utformningen av stöd till kommunerna bör undvika att utforma stödet så att det ger förtur till migranter på bostadsmarknaden (yrkande 3).

Utskottets ställningstagande

Enligt utskottet bidrar Riksrevisionens granskning till att belysa frågan om utformningen av bostadspolitiska stöd. Utskottet konstaterar att regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande har varit svårt att följa upp och att det därför har varit svårt att utvärdera huruvida det har stimulerat ett ökat bostadsbyggande. Samtidigt anser regeringen att stödet måste ses i ett bredare perspektiv mot bakgrund av de särskilda omständigheter som låg bakom både stödets införande och dess utformning. Det ifrågavarande stödet är avvecklat sedan januari 2019, och regeringen har inga planer på att återinföra det. Om det i framtiden skulle bli aktuellt att föreslå ett nytt stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande, finns det enligt regeringen anledning att beakta de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat.

Mot denna bakgrund är utskottet inte berett att ta något initiativ med anledning av det som anförs i motionen. Motionsyrkandena bör därför avslås och regeringens skrivelse läggas till handlingarna.

Riksrevisionens rapport om stöd till renovering och energieffektivisering

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Riksrevisionens granskningsrapport

Granskningens syfte

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att besvara den övergripande revisionsfrågan om huruvida stödet till renovering och energieffektivisering av flerbostadshus har varit ändamålsenligt utformat för att kunna bidra till de bostads- och energipolitiska målen på ett effektivt sätt.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att stödet till renovering och energieffektivisering inte har varit ändamålsenligt utformat för att på ett effektivt sätt kunna bidra till de bostads- och energipolitiska målen. Det fanns flera brister i regeringens utformning av stödet som förklarar både varför intresset för stödet varit lågt och varför stödet inte har gett förutsättningar att, annat än marginellt, öka takten på renovering och energieffektivisering. Det är

även oklart i vilken utsträckning stödets utformning kunde bidra till att skydda hyresgäster mot orimliga hyreshöjningar.

Riksrevisionen anför att granskningen visar att en anledning till det låga intresset för att söka stödet var att fastighetsägarna sammantaget ansåg att administrationen var för tung och riskerna för höga i förhållande till stödets storlek. Stödets hyresrabatt och villkor och den långa tidsdimensionen bidrog till att både ansökningsprocessen och uppföljningsförfarandet ansågs vara krångliga. Stödet var även svårt att administrera för de handläggande myndigheterna, vilket hade kunnat medföra större problem om söktrycket hade varit högre.

Riksrevisionen bedömer att stödet inte var träffsäkert utformat för att nå de syften som regeringen angav vid införandet. En orsak var att stödet utformades för att lösa flera typer av problem, som inte nödvändigtvis överlappar varandra. Hyresgästers låga betalningsförmåga och behoven av renovering och energieffektivisering är olika problem som är svåra att lösa effektivt med ett gemensamt styrmedel. Riksrevisionen anför att granskningen visar att endast cirka 11 procent av samtliga flerbostadshus med hyresrätter var berättigade och hade anledning att söka stödet. Stödet var inte riktat mot flerbostadshus med större renoveringsbehov och högre potential att energieffektiviseras. Bostadsområden som normalt brukar räknas som områden med socioekonomiska utmaningar har utestängts på grund av att områdesdefinitionen enbart baserats på låg köpkraft. Regeringens val av områdesavgränsning innebar att de stödberättigade husen har liknande genomsnittligt renoveringsbehov som samtliga flerbostadshus i Sverige. Vidare är den genomsnittliga energiprestandan endast något sämre bland de stödberättigade husen jämfört med samtliga. Den genomsnittliga medianinkomsten bland de boende i stödberättigade hus är något lägre än i samtliga flerbostadshus, vilket medförde en viss träffsäkerhet. Hyresrabatten fördelas dock till samtliga hyresgäster i det hus som renoveras, oavsett inkomstnivå. Det innebär att utformningen inte var särskilt träffsäker för att nå hyresgäster med låg betalningsförmåga eftersom det kan finnas boende med relativt hög inkomst som också får ta del av rabatten.

Även om intresset för stödet hade varit större och träffsäkerheten bättre bedömer Riksrevisionen att stödet ändå inte gav tillräckliga incitament för fastighetsägare att genomföra åtgärder som på ett effektivt sätt kan bidra till målen. En förklaring är, enligt Riksrevisionen, att stödet inte utformades för att kunna avhjälpa de viktigaste hindren för att öka renoverings- och energieffektiviseringstakten eller att minska risken för orimliga hyreshöjningar. Riksrevisionen identifierar bristande lönsamhet som det största hindret mot renovering och energieffektivisering. Eftersom renoveringsdelen av stödet går till hyresgästerna i form av en hyresrabatt påverkar stödet inte direkt fastighetsägarens lönsamhetskalkyl. Endast för de fastighetsägare för vilka renovering redan är lönsam, men som avstått från renovering på grund av hyresgästernas låga betalningsförmåga, kan stödet bidra till att initiera nya renoveringar. Enligt Riksrevisionen har stödet därmed

endast gett svaga incitament för fastighetsägare att initiera nya renoveringar, och endast marginellt kunnat bidra till att öka renoveringstakten. Då energidelen av stödet gick direkt till fastighetsägaren skapades något starkare incitament att genomföra energieffektiviseringsåtgärder. Men alltför låga stödnivåer och osäkerhet om vilket stödbelopp fastighetsägaren skulle få gav inte tillräckliga incitament att öka energieffektiviseringstakten annat än marginellt jämfört med riksdagens mål för energieffektivisering.

Enligt Riksrevisionens bedömning finns det även en risk att de åtgärder som stödet finansierade inte blir effektiva då förordningen för stödet inte hindrar att stöd utgick för redan lagbundna krav på upprustning och framförallt energieffektivisering vid ombyggnad.

Det är också enligt Riksrevisionen oklart i vilken utsträckning stödet kan skydda hyresgäster mot orimliga hyreshöjningar då det inte finns något i stödets utformning som minskar risken för överrenoveringar och kraftiga hyreshöjningar. Det finns ingen garanti för att hyresrabatten kommer att täcka hela hyreshöjningen.

Riksrevisionen menar vidare att en förklaring till att stödet inte utformades på ett ändamålsenligt sätt är att regeringens beslutsunderlag var otillräckligt. Det saknades en analys av vilka problem stödet skulle avhjälpa samt en konsekvensanalys av tänkbara effekter. Enligt Riksrevisionen kan begränsningen av möjliga stödmottagare delvis förklara det låga söktrycket. Om analyser motsvarande de som Riksrevisionen har genomfört inom granskningen hade tagits fram och beaktats innan stödet infördes hade stödet kunnat få en mer ändamålsenlig utformning.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen, om regeringen i framtiden skulle överväga att införa ett liknande stöd för renovering och energieffektivisering:

- Utforma stödet utifrån en analys av vilka specifika problem det ska avhjälpa och en konsekvensanalys av tänkbara effekter av stödet, inklusive hur det kommer att samverka med andra styrmedel.
- Analysera konsekvenser av avgränsningar till specifika bostadsområden före införandet, för att undvika avgränsningar som innebär att många stödmottagare med renoveringsbehov och potential att energieffektivisera utestängs från att söka stödet.
- Se över och förenkla ansöknings- och uppföljningsprocessen utifrån fastighetsägarnas behov av planeringshorisont i utformningen av stödet.

För att bidra till att minska fastighetsägares incitament att överrenovera och de sociala problem som kan vara förknippade med renovering samt att öka förutsättningarna för renovering även för fastighetsägare på svaga bostadsmarknader ger Riksrevisionen även följande rekommendationer till regeringen:

- Se över incitamentsstrukturen i hyressättningssystemet så att det inte premierar överrenovering.
- Överväg andra mer effektiva sätt att kompensera hyresgäster med låg betalningsförmåga för hyreshöjningar till följd av renovering.
- Överväg andra insatser riktade till svaga bostadsmarknader för att avhjälpa de specifika finansieringsproblem som fastighetsägare på sådana marknader står inför.

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning av stödet för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden och anser att Riksrevisionens rapport bidrar med en viktig analys av hur ett sådant stöd kan utformas på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser, men anser att det fanns skäl till varför stödet utformades som det gjordes.

Regeringen anför att anledningen till att stödet infördes var bl.a. att behovet av renovering och energieffektivisering hade konstaterats i flera rapporter och studier. Stödet utformades så att det skulle minska risken för omflyttningar i bostadsområden med hyresgäster med svag betalningsförmåga. Genom att staten möjliggjorde en stegvis övergång till högre hyror, och gav ett bidrag till energieffektivisering, förväntades incitamenten för att renovera och energieffektivisera öka. Vid utformningen beaktade regeringen bl.a. Boverkets och Energimyndighetens gemensamma rapporter om åtgärder som kan underlätta ökad renovering och ökad energieffektivisering. Utöver Boverkets och Energimyndighetens rapporter utformades stödet med hjälp av kompletterande underlag om områdesavgränsningar och omflyttningsproblematik som dessa myndigheter tagit fram. Det hölls även ett möte där representanter för branschen och myndigheter fick lämna synpunkter på hur stödet borde utformas. Stödet behövde dessutom anpassas efter Europeiska unionens statsstödsregler. En tydlig slutsats som Boverket och Energimyndigheten drar i sina rapporter är att antalet genomförda renoveringar behöver öka för att fler energieffektiviserande åtgärder ska komma till stånd. Även om man, som Riksrevisionen är inne på, kan se renovering och energieffektivisering som två skilda syften menar regeringen att de är nära kopplade till varandra. Regeringens bedömning var därmed att det behövdes ett stöd för både renovering och energieffektivisering för att det önskade resultatet skulle uppnås.

När det gäller hyresrabatten till de boende anför regeringen att hyresrabatten var ett sätt att minska osäkerhetsfaktorerna kring renoveringen och dämpa de effekter som kan uppstå på grund av att det är svårt för fastighetsägare att på förhand uppskatta lönsamhetsgraden. Avsikten med en generell hyresrabatt var alltså att minska riskerna för fastighetsägaren så att fler renoveringar initierades. Regeringen övervägde inte att ge stöd avpassat

efter den enskilda hyresgästens betalningsförmåga, eftersom administrationen kring detta skulle bli ha blivit omfattande.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det finns andra hinder kopplade till framförallt energieffektivisering som också behöver omhändertas. Dessa hinder är dock enligt regeringen relativt väl kartlagda och för att möta dem har ett tjugotal styrmedel introducerats bl.a. genom energi- och koldioxidskatterna, ändringar i Boverkets byggregler, energideklarationer och Energimyndighetens innovationskluster. Hur styrmedlen är utformade analyseras återkommande av berörda myndigheter. Den bedömning som regeringen gjorde av de styrmedel som var aktuella när stödet för renovering och energieffektivisering togs fram, var att ett finansiellt styrmedel skulle kunna komplettera övriga styrmedel. Regeringen bedömde också att ett förstärkt informationsstyrmedel ytterligare skulle kunna understödja de befintliga styrmedlen och bidra till att avhjälpa hinder i form av kunskapsbrist och transaktionskostnader.

När det gäller frågan om utvärdering av stödets effekter anför regeringen att det tar tid att etablera nya styrmedel eftersom det krävs en kunskapsuppbyggnad hos alla parter. Tidshorisonerna för byggande är dessutom långa. För att kunna utvärdera den långsiktiga effekten av stödet hade det behövt vara verksamt under längre tid.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Med hänsyn till att stödet är avvecklat sedan den 1 januari 2019 i och med riksdagens beslut om statens budget för 2019 och att det i dagsläget inte finns några planer på att återinföra stödet avser regeringen för närvarande inte att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Om det i framtiden skulle bli aktuellt att föreslå ett nytt stöd för renovering och energieffektivisering, finns det enligt regeringen skäl att beakta de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat.

Regeringen anser därmed att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Liksom regeringen anser utskottet att Riksrevisionens rapport bidrar med en viktig analys av hur ett stöd för renovering och energieffektivisering kan utformas på ett ändamålsenligt sätt. Riksrevisionens övergripande slutsats är att stödet för renovering och energieffektivisering inte har varit ändamålsenligt utformat för att på ett effektivt sätt kunna bidra till de bostads- och energipolitiska målen. Utskottet konstaterar att regeringen delvis instämmer i Riksrevisionens iakttagelser men anser att det fanns skäl till att stödet utformades som det gjordes, bl.a. de bedömningar som Boverket och Energimyndigheten hade gjort. Det ifrågasvarande stödet är avvecklat och regeringen har inga planer på att återinföra det. Om det i framtiden skulle bli aktuellt att föreslå ett nytt stöd för renovering och energieffektivisering finns

det enligt regeringen anledning att beakta de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat.

Med det som har sagts ovan föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Reservation

Riksrevisionens rapport om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande, punkt 1 (SD)

av Ann-Christine From Utterstedt (SD), David Lång (SD) och Julia Kronlid (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:3443 av Roger Hedlund m.fl. (SD) yrkandena 1–3 och lägger skrivelse 2019/20:40 till handlingarna.

Ställningstagande

Vi delar den kritik som Riksrevisionen framför i granskningsrapporten när det gäller stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande. Enligt vår mening är det anmärkningsvärt att regeringen inte avser att för närvarande vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Vi anser att regeringen bör utreda och redovisa hur anslaget för stödet har använts. Enligt vår mening är det av intresse att en sådan utredning och efterföljande redovisning innefattar statistik där det bl.a. framgår hur många nyanlända som har erhållit en bostad genom att stödet har använts för byggande av nya bostäder i kommuner som fått del av stödet, jämfört med kommuner där stödet inte har använts. Av statistiken bör också framgå hur många ur övriga svaga grupper som har fått en bostad genom att kommuner har använt stödet.

Riksrevisionen har lämnat bra rekommendationer för det fall att regeringen i framtiden överväger ett liknande stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande. Vi anser därför att regeringen vid utformningen av framtida bostadspolitiska stöd till kommunerna, i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer, bör utgå från en behovsanalys, samordna stödet med kommuners planerings- och budgetprocess, villkora användningen av stödet samt säkerställa återrapporteringskrav och en uppföljning av användningen av stödet. Därutöver menar vi att regeringen vid utformningen av framtida stöd till kommunerna bör undvika att utforma stödet så att det ger förtur till migranter på bostadsmarknaden.

Vad vi nu anfört bör riksdagen ställa sig bakom och tillkänna för regeringen.

Särskilt yttrande

Riksrevisionens rapporter om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande och om stöd till renovering och energieffektivisering (V)

Jon Thorbjörnson (V) anför:

Min utgångspunkt är att Sverige ska ha en långsiktig och hållbar bostadspolitik där alla oavsett inkomst garanteras en bra bostad med god standard till rimliga villkor. Insatser i bostadspolitiken är viktiga bl.a. för minskad segregation. Frågan om att bygga bort bostadsbristen, med fokus på hyresrätter, bör prioriteras. Vidare är stora delar av det svenska miljonprogrammet i behov av renovering och energieffektivisering. För att möta dessa behov krävs statliga insatser i form av ekonomiskt stöd. Under den förra mandatperioden gjorde regeringen tillsammans med Vänsterpartiet flera kraftfulla satsningar för ökat bostadsbyggande och en hållbar bostadsmarknad. Bland annat infördes stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande samt stödet för renovering och energieffektivisering av flerbostadshus. Stöden har nu avvecklats efter riksdagens beslut om statens budget för 2019 (bet. 2018/19:CU1, rskr. 2018/19:83). Jag anser att det är angeläget med fortsatta bostadspolitiska satsningar. Vid utformningen av nya liknande stöd inom det bostadspolitiska området finns det anledning att beakta de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat i granskningsrapporterna. Jag avser att återkomma med konkreta förslag på bostadspolitiska satsningar vid höstens budgetbehandling.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:40

Regeringens skrivelse 2019/20:40 Riksrevisionens rapport om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande.

Följdmotionen

2019/20:3443 av Roger Hedlund m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utreda och redovisa hur det särskilda anslaget för stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande har använts och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utforma särskilda stöd till kommunerna så att de utgår från en behovsanalys, se till att stödet samordnas med kommuners planerings- och budgetprocess, villkora användningen av stödet, säkerställa återrapporteringskrav och utföra uppföljning, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen när det gäller utformningen av särskilda stöd till kommunerna bör undvika att utforma stödet så att det ger förtur till migranter på bostadsmarknaden och tillkännager detta för regeringen.

Skrivelse 2019/20:71

Regeringens skrivelse 2019/20:71 Riksrevisionens rapport om stöd till renovering och energieffektivisering.