

Regeringens skrivelse

2019/20:40



Riksrevisionens rapport om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande

Skr.
2019/20:40

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 november 2019

Stefan Löfven

Per Bolund
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och de rekommendationer till regeringen som Riksrevisionen har redovisat i rapporten Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande (RiR 2019:20).

Riksrevisionens övergripande slutsats är att stödet inte har stimulerat ett ökat bostadsbyggande och att regeringen inte har utformat stödet så att det tydligt styr mot syftet att öka bostadsbyggandet. Det saknades reglering av vad det utbetalda stödet skulle användas till och stödets utformning gav inte kommunerna goda förutsättningar att följa upp användningen eller resultatet av stödet enligt Riksrevisionen.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser men anser att stödet måste ses i ett bredare perspektiv. Regeringen instämmer i att stödet har varit svårt att följa upp och det har därför varit svårt att utvärdera om det har stimulerat ett ökat bostadsbyggande.

Skälet till den valda tidpunkten för utbetalningen av stödet var att regeringen ville försäkra sig om att fördelningen av bidraget skulle baseras på så aktuella uppgifter som möjligt med hänsyn till den nya lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, den s.k. bosättningslagen.

Om det i framtiden skulle bli aktuellt att föreslå ett nytt stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande, finns det anledning att beakta de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnat.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Stödets utformning och användning	3
2.2	Riksrevisionens rekommendationer	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	5
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport om stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande	7
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 november 2019		73

Riksrevisionen har granskat statsbidraget till kommuner för ökat bostadsbyggande. Resultatet av granskningen har överlämnats till riksdagen i form av granskningsrapporten Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande (RiR 2019:20), se *bilaga*.

Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 18 juni 2019. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och de rekommendationer till regeringen som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Stödets utformning och användning

Riksrevisionen har granskat om statsbidraget till kommuner för ökat bostadsbyggande var ändamålsenligt utformat för att på ett effektivt sätt bidra till ett ökat bostadsbyggande. Riksrevisionen anger i rapporten att stödet inte på ett effektivt sätt har stimulerat ett ökat bostadsbyggande och att det saknas förutsättningar för att följa upp stödet. Enligt Riksrevisionen har stödet inte utformats för att ge kommunerna tillräckliga förutsättningar att proaktivt använda pengarna i sin verksamhet då det betalats ut i slutet av kommunernas redovisningsår. Stödets storlek är beroende av hur många bostäder som beviljats startbesked i andra kommuner och hur många nyanlända som bosätter sig i andra kommuner. Enligt Riksrevisionen är stödet inte utformat på ett sådant sätt att det är möjligt att rapportera användningen och resultatet till riksdagen. Kommunerna har enligt Riksrevisionen haft uppfattningen att stödet har varit administrativt enkelt och gett dem förutsättningar för att planera utifrån lokala behov.

2.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen anser att om regeringen i framtiden överväger ett nytt stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande, bör följande förändringar övervägas:

1. Analysera vilka resultat stödet kan ge. Riksrevisionen föreslår att stödet bör utformas 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.
2. Anpassa stödet till kommunernas planerings- och budgetprocesser. Utformningen av stödet behöver göras med hänsyn till kommunernas planerings- och budgetprocesser så att kommunerna ges möjlighet att planera för hur stödet ska användas. 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.
3. Villkora användningen av stödet. Riksrevisionen föreslår att regeringen överväger 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.
 4. Följ upp användningen av stödet. 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.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning men anser att stödet måste ses i ett bredare perspektiv. Regeringen instämmer i att stödet har varit svårt att följa upp och att det därför också varit svårt att utvärdera om det har stimulerat ett ökat bostadsbyggande. Emellertid vill regeringen framhålla att den s.k. byggbonusen, dvs. anslag 1:8 *Stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande*, var en del av regeringens stöd till kommuner för att klara den akuta flyktingsituationen i landet.

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utg.omr. 18) aviserade regeringen att stödet bl.a. var avsett att premiera ett förändrat arbetssätt och att en modell för hur stödet skulle fördelas efter 2016 skulle presenteras i närtid. Senare samma höst presenterade regeringen överenskommelsen *Insatser med anledning av flyktingkrisen* (den s.k. migrationsöverenskommelsen), vilket var en överenskommelse mellan regeringen, Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna) och Kristdemokraterna. I det dokument som offentliggjordes i samband med överenskommelsen, angavs att regeringen var öppen för en bred uppgörelse kring hur kommunstödet bör utformas. 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 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. kommunal. För att kommunerna skulle ha möjlighet att inkludera de nya kommunalen 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. Att för nästkommande år skjuta upp betalningen till januari var inte förenligt med 11 § anslagsförordningen (2011:223). För att kunna senarelägga utbetalningen till början av kalenderåret utan att behöva använda samma statistikunderlag två år i rad, skulle stödet behöva pausas under ett års tid. Regeringen bedömde detta som olämpligt.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Stödet är avvecklat sedan den 1 januari 2019 i och med riksdagens beslut om statens budget för 2019. Det finns i dagsläget inga planer på att återinföra stödet. Därför avser regeringen för närvarande inte 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 anledning att beakta de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnat. Regeringen anser därmed att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande

RIR 2019:20



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-528-2

RIR 2019:20

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: HELÉNE GRYNFARB

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2019



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-06-03

DNR: 3.1.1-2018-1130

RIR 2019:20

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande

Riksrevisionen har granskat stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisor Vanessa Liu har varit föredragande. Revisionsledare Maria Bohm och enhetschef Lena Björck har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Vanessa Liu

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet
Boverket

Skr. 2019/20:40
Bilaga 1

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Motiv till granskning	10
1.2 Syfte och frågeställningar	11
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Metod och genomförande	15
1.5 Rapportens disposition	18
2 Om stödet till kommuner	19
2.1 Bostadsbyggandet över tid	19
2.2 Tudelat motiv till ett stöd för bostadsbyggande	20
2.3 Stödets utformning	24
2.4 Användningen av statliga stöd till kommuner	26
3 Användning och resultat av stödet	28
3.1 Bedömningsgrunder	28
3.2 Fördelningen av stödet mellan kommuner	28
3.3 Skillnader mellan kommuner som ansökt respektive inte ansökt om stöd	29
3.4 Har stödet utformats så att kommunerna kunnat använda det på ett proaktivt sätt?	31
3.5 Har stödet gett incitament till ytterligare åtgärder?	37
3.6 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	42
4 Regeringens planering av stödet	44
4.1 Bedömningsgrunder	44
4.2 Har stödet grundats på en analys av hinder för bostadsbyggande?	44
4.3 Har stödet grundats på en analys av hinder för bostadsbyggande i kommuner som tar emot nyanlända?	48
4.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	51
5 Regeringens och Boverkets uppföljning och rapportering av stödet	52
5.1 Bedömningsgrunder	52
5.2 Finns det förutsättningar för att följa upp och rapportera om stödet?	52
5.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	54
Referenslista	56
Bilaga 1. Räkneexempel för stödet	61
Elektronisk bilaga	
Till rapporten finns en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats.	
Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Bilaga 2. Kommunstudie, enkät och statistisk analys	

Skr. 2019/20:40
Bilaga 1

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund och motiv till granskning

Riksdagen beslutade om flera nya bostadspolitiska stöd i samband med behandlingen av statsbudgeten 2016, däribland ett stöd till kommuner med syftet att stimulera ett ökat bostadsbyggande. En del av stödet har varit särskilt avsedd för att öka bostadsbyggandet i kommuner som tar emot nyanlända invandrare.

Stödet har omfattat cirka 1,4–1,8 miljarder kronor per år, motsvarande cirka 20–25 procent av statens utgifter för samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande. Stödet avvecklades från 2019, vilket riksdagen beslutade om parallellt med att denna granskning slutfördes.

Riksdagens civilutskott har i flera budgetbetänkanden förutsatt att regeringen i kommande budgetpropositioner ska återkomma till riksdagen med en tydlig redovisning av hur de nya bostadspolitiska stöden använts och vilka resultat som uppnåtts. Riksrevisionen har dock sett indikationer på att förutsättningarna för att följa upp resultatet av stödet till kommuner varit osäkra, eftersom regeringen varken ställt några villkor för hur stödet ska användas eller några krav på återrapportering.

Olika former av statliga stöd, till exempel räntebidrag och investeringsstöd, har använts inom bostadspolitiken med varierande resultat genom åren. Ett återkommande problem som tidigare utvärderingar har pekat på är svårigheten att bedöma effekterna av sådana stöd. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen granskat om stödet till kommuner har varit ändamålsenligt utformat för att på ett effektivt sätt uppnå ett ökat bostadsbyggande.

Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen har varit att bedöma om stödet till kommuner har varit ändamålsenligt utformat för att på ett effektivt sätt stimulera ett ökat bostadsbyggande. Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

1. Har stödet på ett effektivt sätt stimulerat till ett ökat bostadsbyggande?
2. Har regeringen säkerställt en ändamålsenlig planering av stödets införande och utformning?
3. Har regeringen säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och rapportering av stödets användning och resultat?

Regeringen och Boverket har omfattats av granskningen.

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. Regeringen har inte utformat stödet så att det tydligt styr mot syftet. Utformningen har inte heller gett kommunerna goda förutsättningar för att planera och använda stödet effektivt i sin verksamhet för bostadsbyggande. Det saknas även förutsättningar för att följa upp användningen och resultatet av stödet.

Stödet har inte anpassats till kommunernas planeringsförutsättningar

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 hur stort bostadsbyggandet och mottagandet av nyanlända varit även i dessa kommuner. 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.

Stödet har inte tydligt styrts mot syftet att stimulera bostadsbyggandet i kommunerna

Syftet med stödet har varit att stimulera ett ökat bostadsbyggande i kommuner. Regeringen har dock 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. Riksrevisionens bedömning är därför att regeringen inte har styrt stödet tydligt mot syftet, vilket har minskat förutsättningarna för att stödet ska ha effekt på bostadsbyggandet. För att öka effektiviteten av ett eventuellt framtida stöd finns det därför skäl för regeringen att tydliggöra inriktningen av stödet mot ett ökat bostadsbyggande.

Granskningen visar att stödet, genom de grundvillkor som ställts, i viss mån kan ha bidragit till att fler kommuner har uppdaterat sina riktlinjer för bostadsförsörjning. Ett sådant enskilt resultat skulle dock kunna uppnås mer effektivt, utifrån ett statsfinansiellt perspektiv, eftersom sådana riktlinjer redan ska finnas enligt lag.

Kommunerna använder stödet på olika sätt

Kommuner som har sökt 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.

Granskningen ger exempel på att stödet har hanterats på olika sätt i kommunerna, bland annat 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.

Riksrevisionens granskning visar att den svaga styrningen av stödet, osäkerheten i hur stort stöd en kommun kommer att 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.

Kommunerna har uppskattat enkelheten i stödet

Den allmänna uppfattningen bland de kommuner som intervjuats är samtidigt att stödet, fränsett 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.

Det är otydligt vilka problem som stödet har kunnat avhjälpa och vilka de förväntade resultaten är

Regeringen har presenterat ett begränsat underlag inför stödets införande. Motiven för stödet har endast beskrivits på en övergripande nivå: att kommunerna har förutsättningar för att påskynda bostadsbyggandet och att bostadsbristen i många kommuner även försvårar för kommunerna att bosätta nyanlända. Det saknades dock 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.

Riksrevisionen bedömer därför att regeringens planering av stödet var otillräcklig, och att detta även har minskat möjligheterna att följa upp och rapportera användningen och resultatet av stödet för att åstadkomma förbättringar efter hand.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

Flera andra faktorer påverkar kommunernas förutsättningar för att öka bostadsbyggandet

Det finns flera faktorer som påverkar kommunernas möjligheter till planläggning för bostadsbyggande. Därför kan ett ekonomiskt stöd endast till viss del förbättra kommunernas förutsättningar för att öka bostadsbyggandet. I den mån ett stöd gör skillnad kan ett resultat på kommunens verksamhet för bostadsbyggandet inte förväntas förrän på sikt. Även då kan resultatet vara svårt att koppla till stödet.

Det saknas förutsättningar för att följa upp och rapportera om stödets användning och resultat till riksdagen

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 ställt villkor för hur stödet ska användas eller 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.

Rekommendationer

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, lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- 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.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- 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.

1 Inledning

Riksdagen har under de senaste åren beslutat om flera nya bostadspolitiska satsningar. Totalt tillfördes utgiftsområde 18¹ i statsbudgeten för 2016 cirka 7 miljarder kronor, varav drygt 5 miljarder kronor bestod av flera nya bostadspolitiska stöd.² Stödet till kommuner, även kallad byggbonusen eller kommunbonusen, var det näst största anslaget på 1,85 miljarder kronor för 2016.

Stödet infördes av regeringen genom förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande. Syftet med stödet har varit att stimulera ett ökat bostadsbyggande i kommunerna.³ En del av stödet har särskilt varit avsedd för att öka bostadsbyggandet i kommuner som tar emot nyanlända.⁴ Under 2016–2018 beviljades 243 kommuner sammanlagt drygt 5 miljarder kronor i stöd för bostadsbyggande.

I budgetpropositionerna för 2016–2018 föreslogs att medel skulle avsättas för stödet även för de nästkommande tre åren. I statsbudgeten för 2019 minskades dock ramen för utgiftsområde 18 och stödet avvecklades, vilket riksdagen beslutade parallellt med att Riksrevisionens granskning slutfördes.⁵ I betänkandet över budgetpropositionen 2019 skrev civilutskottet bland annat att det inte är effektivt att lösa kommunernas bostadsförsörjning genom generella byggstöd och att stödet till kommuner därför ska avvecklas.⁶

1.1 Motiv till granskning

Stödet till kommuner har utgjort en betydande satsning sett till anslagets storlek bland de bostadspolitiska stöden. Riksdagens civilutskott har i flera budgetbetänkanden förutsatt att regeringen i kommande budgetpropositioner ska återkomma till riksdagen med en tydlig redovisning av hur de nya bostadspolitiska stöden använts och vilka resultat som uppnåtts, se vidare avsnitt 1.3.3. Riksrevisionen har dock sett indikationer på att förutsättningarna för att följa upp resultatet av stödet är små, eftersom regeringen inte angett några villkor för hur

¹ Utgiftsområde 18 omfattar samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

² Störst anslag för 2016 hade investeringsstödet för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande (anslag 1:15), 2,2 miljarder kronor per år, följt av stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande (anslag 1:14) på 1,85 miljarder och stödet till energieffektivisering och renovering av flerbostadshus och utomhusmiljöer (anslag 1:12) på 1 miljard. Se prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 18, s. 50, bet. 2015/16:CU1, rskr. 2015/16:76–79.

³ Se 1 § förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande.

⁴ Ibid.

⁵ Prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:CU1, s. 10, rskr. 2018/19:81–83.

⁶ Bet. 2018/19:CU1, s. 21, rskr. 2018/19:81–83.

stödet får användas av kommunerna och det inte heller finns några krav på återrapportering.

Olika former av statliga stöd, till exempel räntebidrag och investeringsstöd, har använts inom bostadspolitiken med varierande resultat genom åren. Ett återkommande problem som tidigare granskning och utvärderingar har pekat på är svårigheten att bedöma effekter av bostadspolitiska stöd.⁷ Riksrevisionen har exempelvis i en granskning av investeringsstödet till särskilda boenden för äldre, visat att effekterna av stödet var ottydliga och att stödet var otillräckligt anpassat till kommunala plan- och byggprocesser.⁸

Samtidigt har stödet till kommuner för bostadsbyggande skiljt sig åt från tidigare stöd, dels eftersom det har riktats till kommunen⁹, och inte till byggherren, dels eftersom det har utformats med en mer generell inriktning.

Behovet av ett statligt stöd till kommuner för planering för bostadsbyggande utreddes i den statliga Planprocessutredningen 2016. Utredningens slutsats var dock att ett sådant stöd inte i någon märkbar omfattning skulle leda till att bostäder byggs som annars inte skulle byggas och bedömningen var därför att ett sådant stöd inte borde införas.¹⁰

Ovanstående faktorer har utgjort motiv till att granska om stödet varit ändamålsenligt utformat för att på ett effektivt sätt uppnå syftet om ett ökat bostadsbyggande.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen har varit att bedöma om stödet till kommuner har varit ändamålsenligt utformat för att på ett effektivt sätt stimulera ett ökat bostadsbyggande. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

1. Har stödet på ett effektivt sätt stimulerat till ett ökat bostadsbyggande?
2. Har regeringen säkerställt en ändamålsenlig planering av stödets införande och utformning?
3. Har regeringen säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och rapportering av stödets användning och resultat?

⁷ Se t.ex. Boverket, *Många mål – få medel. Boverkets utvärdering av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993–2004*, 2005, s. 7–14.

⁸ Riksrevisionen, *Oklara effekter av investeringsstödet till byggande av särskilt boende för äldre*, 2018, s. 6–8.

⁹ Det har generellt funnits ett begränsat antal riktade statsbidrag till kommuner för samhällsplanering och bostadsförsörjning. Se Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna*, 2016, s. 107.

¹⁰ SOU 2015:109, s. 23. Regeringskansliet (Finansdepartementet) påtalar i samband med faktagranskning av ett utkast till granskningsrapport (2019-05-14) att den refererade utredningen endast berör detaljplanläggning och strategisk planering, och därmed inte planering i den bredare bemärkelse som nämns i prop. 2015/16:1, som inkluderar exempelvis handläggning av bygglov.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

Regeringen och Boverket har omfattats av granskningen.

1.2.1 Avgränsningar

Granskningen fokuserar på hur stödet har påverkat kommunernas förutsättningar för att öka bostadsbyggandet, genom exempelvis insatser som planmyndighet eller vid handläggning av ärenden om bygglov. Anledningen är att stödet knyter an till sådana delar.¹¹ Granskningen är vidare inriktad på kommunernas hantering och användning av stödet, och inte på eventuella effekter i form av faktiskt ökat bostadsbyggande. Sådana effekter är svåra att isolera från andra faktorer, och dessutom har stödet inte varit verksamt under så lång tid.

1.3 Bedömningsgrunder

De bostadspolitiska målen är en övergripande utgångspunkt för granskningen. I regeringsformen¹² framgår att det allmänna särskilt ska trygga rätten till bostad. Vidare är det övergripande målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet, som riksdagen har fastställt, att "ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas".¹³

Delmålet för området bostadsmarknad är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.¹⁴

Nedan redogör Riksrevisionen för bedömningsgrunderna för granskningens revisionsfrågor.

1.3.1 Bedömningsgrunder för utformningen av stödet

En övergripande utgångspunkt för Riksrevisionens bedömning av stödets utformning är budgetlagens krav på hög effektivitet. Den huvudsakliga bedömningsgrunden utgörs av de beslut som har fattats av riksdag och regering om införandet av stödet.

¹¹ Villkoren för stöd är att kommunen ska ha aktuella riktlinjer för bostadsförsörjning och en aktuell översiktsplan. Stödets storlek baserar sig dessutom bland annat hur många bostäder som beviljats startbesked i kommunen.

¹² 1 kap. 2 § regeringsformen (1974:152).

¹³ Prop. 2011/12:1, s. 18, bet. 2011/12:CU1, rskr. 2011/12:89.

¹⁴ Prop. 2008/09:1, s. 18, bet. 2008/09:CU1, rskr. 2008/09:116.

Budgetlagens krav på effektivitet och definition av ändamålsenlighet

Enligt budgetlagen ska statliga verksamheter eftersträva hög effektivitet och iakttä en god hushållning.¹⁵ I förarbetena till lagen om statsbudgeten (som var föregångare till budgetlagen) anges att med hög effektivitet avses att den statliga verksamheten bedrivs så att de mål som riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad.¹⁶

Bakgrunden till och syftet med stödet

Enligt förordningen är syftet med stödet att stimulera ett ökat bostadsbyggande i kommunerna. En del av stödet är särskilt avsedd för att öka bostadsbyggandet i kommuner som tar emot nyanlända.¹⁷

Genom att införa stödet var regeringens avsikt att premiera ett förändrat arbetssätt hos kommunerna, vilket framgår av regeringens överväganden i budgetpropositionen för 2016.¹⁸ Med anledning av migrationsöverenskommelsen hösten 2015 valde regeringen vid utformningen av stödet att en del skulle riktas till kommuner som bygger bostäder och även tar emot nyanlända.¹⁹ Stödet ingick bland de insatser som skulle ge stärkta resurser för att hantera flyktingkrisen, se även avsnitt 2.2.²⁰

Regeringen anger i budgetpropositionen för 2017 att man såg "ett behov av att stödja kommunerna i deras arbete med att ordna bosättning till nyanlända" och därför bland annat har "beslutat om en kommunbonus till kommuner som bygger bostäder och tar emot nyanlända".²¹

Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrund

Mot bakgrund av ovanstående utgår Riksrevisionen från att stödet skulle vara framåtsyftande och stimulera till ett ökat bostadsbyggande, jämfört med en situation utan stöd. Riksrevisionen utgår även från att stödet beslutades mot bakgrund av att regeringen såg ett behov av att stödja kommunerna i deras arbete med att ordna bosättning till nyanlända. Vidare utgår Riksrevisionen från det faktum att stödet utgjorde en del av de insatser i migrationsöverenskommelsen som skulle ge stärkta resurser för att hantera flyktingkrisen.

¹⁵ Se 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁶ Prop. 1995/96:220, s. 20, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25.

¹⁷ Se 1 § förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande.

¹⁸ Prop. 2015/16:1, s. 50–51, bet. 2015/16:CU1, rskr. 2015/16:76.

¹⁹ *Insatser med anledning av flyktingkrisen*, u.d. Överenskommelse mellan regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet), Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna) och Kristdemokraterna, 2015-10-23.

²⁰ Ibid.

²¹ Prop. 2016/17, s. 37, bet. 2016/17:CU:1, rskr. 2016/17:68–70. Regeringen anger detta i resultatredovisningens analysdel i propositionen.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

För att bedömas som ändamålsenligt och effektivt borde stödet därför

- utformas så att det kan användas av kommunerna på ett proaktivt sätt
- ge incitament till kommunerna att vidta ytterligare åtgärder för bostadsbyggandet, och på så sätt även stödja kommunerna i deras arbete med att ordna bosättning till nyanlända.

1.3.2 Bedömningsgrunder för planering av nya statliga insatser

För att riksdagen ska kunna fatta välinformerade beslut om förslag till införandet av nya insatser är det viktigt att regeringen inkluderar välgrundade beslutsunderlag i propositionerna. Det framgår bland annat av konstitutionsutskottets granskningsbetänkande, som framhåller vikten av att propositioner bör innehålla genomarbetade konsekvensanalyser. Propositionernas förslag utgör underlag för riksdagens beslut och även om det beredande utskottet kan komplettera underlaget kan något omfattande analys- och utredningsarbete oftast inte göras på grund av tidsbrist.²² Enligt konstitutionsutskottet underlättar en väl genomförd konsekvensanalys i beslutsunderlaget också en efterkommande uppföljning och utvärdering.²³

Riktlinjer för utformningen av bland annat propositioner finns i Statsrådsberedningens propositionshandbok.²⁴ Enligt handboken ska beslut om bland annat lagar föregås av en grundlig analys av de problem som förslagen är avsedda att lösa och av konsekvenserna för dem som berörs av förslagen.²⁵ När regeringsärenden bereds ställer även regeringsformen krav på att regeringen ska inhämta de upplysningar och yttranden som behövs från berörda myndigheter och kommuner.²⁶

Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrund

Riksrevisionen utgår från att regeringen borde ha planerat stödet utifrån analyser av problem och behov av ett stöd. Sådana analyser borde belysa

- identifierade hinder som står i vägen för ett ökat bostadsbyggande dels generellt, dels i kommuner som tar emot nyanlända
- stödets möjligheter att avhjälpa hindren och dess samverkan med andra relaterade styrmedel
- stödets förväntade resultat och konsekvenser.

²² Se bet. 1993/94:KU30, s. 52–53, prot. 1993/94:110.

²³ Ibid.

²⁴ Ds 1997:1, s. 71.

²⁵ Ibid.

²⁶ Se 7 kap. 2 § regeringsformen (1974:152).

1.3.3 Bedömningsgrunder för uppföljning och rapportering

När det gäller uppföljning och rapportering ska regeringen enligt budgetlagen lämna en redovisning i budgetpropositionen av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.²⁷

Enligt budgetbetänkandena för 2016 och 2017 förutsatte riksdagens civilutskott att regeringen i kommande budgetpropositioner skulle återkomma till riksdagen med en tydlig redovisning av hur anslagsmedlen till de nya bostadspolitiska stöden använts och vilket resultat som uppnåtts.²⁸ Även i budgetbetänkandet 2018 förutsatte civilutskottet att regeringen i kommande budgetpropositioner när det gäller de bostadspolitiska satsningarna "mer detaljerat redogör för hur de nya stöden utnyttjats, hur fördelningen av stöden ser ut i olika delar av landet och utfallet av stöden."²⁹

Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrund

Riksrevisionen utgår i bedömningen av uppföljning och rapportering av stödet från följande. Regeringen bör ha säkerställt att

- det finns förutsättningar för att följa upp hur stödet har använts och vad det har gett för resultat
- det finns en plan för hur stödets användning och resultat ska rapporteras till riksdagen.³⁰

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts med hjälp av flera metoder. Metoderna har valts för att komplettera varandra och ge underlag för att sammantaget svara mot syftet och revisionsfrågorna. Nedan beskrivs genomförandet översiktligt. En mer utförlig beskrivning återfinns i bilaga 2 som finns tillgänglig elektroniskt på Riksrevisionens webbplats.

²⁷ 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

²⁸ Prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:CU1, s. 13, rskr. 76–79, samt prop. 2016/17:1, bet. 2016/17:CU1, s. 11, rskr. 68–70.

²⁹ Ibid.

³⁰ Civilutskottet efterfrågar i budgetbetänkandena för 2016 och 2017 en tydlig redovisning från regeringen av hur de nya bostadspolitiska stöden använts och vilka resultat som uppnåtts. I budgetbetänkandet för 2018 efterfrågar utskottet en redogörelse av hur stöden *utnyttjats* och *utfallet* av stöden. Riksrevisionen använder i den operationaliserade bedömningsgrunden och i rapporten begreppen *använda* istället för att utnyttja och *resultat* istället för utfall i enlighet med formuleringarna i de försträmda budgetbetänkandena.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

1.4.1 Kommunstudier med besöksintervjuer

En del av underlaget i granskningen består av kommunstudier med besöksintervjuer och genomgångar av skriftligt material i sex kommuner som har beviljats stöd. Syftet har varit att ge exempel på hur kommunerna hanterat och använt stödet och om stödet gett kommunerna incitament till att vidta ytterligare åtgärder för bostadsbyggande. Kommunstudierna belyser också förutsättningarna för att följa upp stödets användning och resultat i praktiken.

Urvalet av kommuner gjordes strategiskt för att studera kommuner med förutsättningar som bedömdes tillräckligt goda för att stödet skulle kunna påverka kommunens verksamhet för bostadsbyggande.³¹ Urvalet gjordes också för att få en spridning av kommunerna avseende kommunstorlek, kommuntyp och geografisk placering.³²

I kommunerna har främst samhällsplaneringschefer och ekonomichefer intervjuats, men även kommunchefen och kommunalråd. Sammanlagt har tio intervjuer genomförts, oftast som gruppintervjuer. I samband med intervjuerna har Riksrevisionen även tagit del av kommunernas årsredovisningar, översiktsplaner, riktlinjer för bostadsförsörjning och annan relevant information för att få en helhetsbild av kommunernas förutsättningar. Kommunernas ansökningar om stöd, inklusive förteckningar med datum och antal bostäder som kommunerna har beviljats startbesked för, har också studerats.

1.4.2 Analyser av statistik

Granskningen bygger även på analyser av statistik från Boverket och Statistiska Centralbyrån (SCB). För att få bättre kunskap om hur stödet har fördelats har mönster mellan kommuner som har respektive inte har ansökt om stöd studerats.

I bedömningen av stödets ändamålsenlighet har även undersökts om det funnits några indikationer på att kommunerna har vidtagit ytterligare åtgärder för bostadsbyggande, som en följd av att de beviljats stöd. Detta har gjorts genom en regressionsanalys av hur stödet påverkar sannolikheten för att en kommun har aktuella riktlinjer för bostadsförsörjningen,³³ vilket regeringen lyft fram som en viktig följd av stödet.

³¹ Utgångspunkten var att stödet, så som det var utformat, skulle ha bättre förutsättningar för att ha effekt i kommuner med relativt god ekonomi och där bostadsbyggandet varit relativt högt. Med sådana förutsättningar kan det antas att kommunen kunnat effektivisera verksamheten med anledningen av stödet eller styra stödet till plan- och byggverksamheten. I kommuner med sämre ekonomi antogs att stödet i högre utsträckning skulle betraktas som ett allmänt resurstillskott, snarare än att styras till bostadsändamål. Se mer i elektronisk bilaga 2.

³² Kommunerna var Värmdö, Upplands-Bro, Mölndal, Umeå, Örebro och Vetlanda.

³³ Motiven för att analysera specifikt riktlinjerna redogörs för i avsnitt 3.5.6.

Detta har kompletterats med genomgångar av statistik över hur arbetet med plan-, bygg- och bostadsfrågor skiljer sig åt mellan kommuner som har beviljats respektive inte beviljats stöd.

1.4.3 Enkätundersökning

Riksrevisionen har även genomfört en enkätundersökning ställd till de 49 kommuner som *inte* ansökt om stödet med frågor om anledningar till att de inte sökt. Syftet har varit att ta reda på om det funnits brister i stödets utformning. Svarsfrekvensen var 47 procent (23 kommuner). En bortfallsanalys har genomförts som visar att de kommuner som svarat i något högre grad är pendlings- eller lågpendlingskommuner (65 procent), jämfört med kommuner som inte svarat (46 procent). Bland dem som besvarat enkäten är befolkningen och byggandet även i snitt något högre, jämfört med de kommuner som inte besvarat enkäten. Mot bakgrund av skillnaderna bör resultaten tolkas med viss försiktighet.

1.4.4 Intervjuer och dokumentstudier

Företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet³⁴) och Boverket samt företrädande för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har intervjuats.

Genomgående har dokumentstudier av riksdagstryck, statliga utredningar, myndighetsrapporter och relevant forskningslitteratur genomförts. Riksrevisionen har även tagit del av underlag som rör ärendet på Näringsdepartementet.

1.4.5 Genomförandet av granskningen

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Vanessa Liu (projektledare) och Maria Bohm. Sherzod Yarmukhamedov har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapport:

- Bo Bengtsson, seniorprofessor i statsvetenskap vid institutionen för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet
- Hans Lind, professor i fastighetsekonomi och tidigare verksam vid Kungliga Tekniska Högskolan.

³⁴ När Riksrevisionen beslutade om att inleda granskningen (2018-08-28) utsågs en företrädare för Näringsdepartementet (senare Finansdepartementet) som kontaktperson för granskningen på Regeringskansliet. I rapporten hänvisas därför till intervjuer med företrädare för Näringsdepartementet eller till Näringsdepartementets beredning av ärendet.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet³⁵) och Boverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel två ges en bakgrundsbeskrivning av stödets införande och utformning samt en översikt över användningen av statliga stöd till kommuner. I kapitel tre behandlas granskningens första revisionsfråga, om stödet på ett effektivt sätt har stimulerat ett ökat bostadsbyggande. I kapitel fyra besvaras den andra frågan, om regeringen säkerställt en ändamålsenlig planering av införandet och utformningen av stödet. I kapitel fem besvaras den tredje och sista frågan, om regeringen säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och rapportering av stödet.

³⁵ Kontaktpersonen på Finansdepartementet samordnade Regeringskansliets synpunkter vid faktagranskningen. Inom ramen för detta lämnade även företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet synpunkter på vissa delar av utkastet.

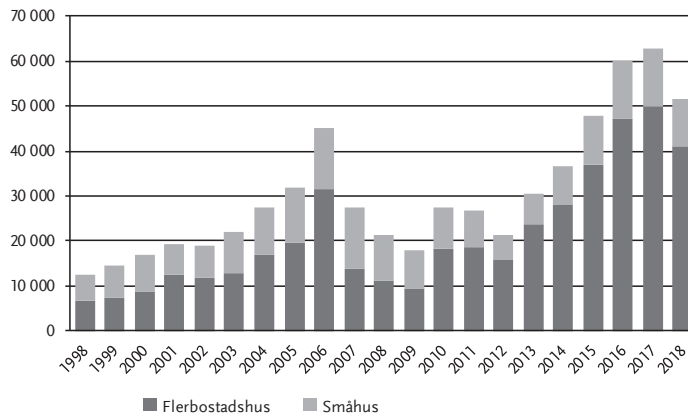
2 Om stödet till kommuner

Det här bakgrundskapitlet inleds med en överblick över de senaste årens utveckling av bostadsbyggandet i landet. Därefter redovisas regeringens bakgrund och motiv till införandet av stödet till kommuner för bostadsbyggande. Sedan följer en beskrivning av hur stödet varit utformat. Avslutningsvis ges en översikt av statens styrning genom statsbidrag på till kommuner inom andra områden.

2.1 Bostadsbyggandet över tid

Sedan 2012 har bostadsbyggandet ökat kraftigt för att nå en topp 2017 då nära 63 000 bostäder påbörjades, se diagram 1. Byggkonjunkturen har sedan dämpats på flera håll i landet och Boverkets prognos är att antalet påbörjade bostäder blir cirka 48 000 under 2019.³⁶ Enligt Boverket är detta för lite för att täcka det behov som befolkningsökningen ger upphov till.³⁷

Diagram 1 Påbörjade bostäder i nybyggda hus



Källa: SCB.

³⁶ Prognosen är att 48 000 bostäder påbörjas 2019 i nybyggda hus och att ytterligare 3000 bostäder tillkommer netto genom ombyggnad, vilket ger sammanlagt 51 000 nya påbörjade bostäder. Se Boverket, *Boverkets indikatorer. Analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos, december 2018*, 2018.

³⁷ Boverket, *Boverkets indikatorer. Analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos, juni 2018*, 2018, och Boverket, "Indikatorer med byggprognos", hämtad 2019-05-19.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2019 bedömer 240 av 290 kommuner (83 procent) att de har ett underskott på bostäder.³⁸ Situationen uppges vara särskilt ansträngd för grupper som står längre ifrån bostadsmarknaden, såsom unga, äldre och nyanlända, och detta trots att det på senare år har byggts mer än tidigare.³⁹

2.2 Tudelat motiv till ett stöd för bostadsbyggande

Syftet med stödet var att bidra till ett ökat bostadsbyggande generellt i kommunerna.⁴⁰ Med anledning av migrationsöverenskommelsen hösten 2015 valde regeringen vid utformningen av stödet att också beakta behovet av bostäder till följd av ökningen av nyanlända.⁴¹

2.2.1 Kommuners möjlighet att påverka bostadsbyggandet

Sedan flera decennier har staten och kommunerna ett delat ansvar för bostadspolitiken där staten svarar för de rättsliga förutsättningarna och för att finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet. Kommunerna har ansvaret för planering och genomförande.⁴²

Kommunerna ansvarar enligt lagen (2010:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) för planeringen av bostadsförsörjningen i kommunen. Planeringen ska göras genom riktlinjer för bostadsförsörjningen som ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Syftet är att skapa förutsättningar för invånarna att leva i goda bostäder och att främja arbetet med att förbereda och genomföra ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen.⁴³

Kommunen har flera verktyg till sitt förfogande i arbetet med att säkerställa bostadsförsörjningen och för att öka förutsättningarna för bostadsbyggandet.⁴⁴ Ett av verktygen är ansvaret för att planlägga användningen av mark och vatten och besluta om bebyggelse, enligt plan- och bygglagen (2010:900).⁴⁵ Kommunernas

³⁸ Boverket, "Bostadsmarknadsenkäten 2019", hämtad 2019-05-14.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Prop. 2015/16:1, s. 50–51, bet. 2015/16:CU1, rskr. 2015/16:76–79.

⁴¹ *Insatser med anledning av flyktingkrisen*, u.d. Överenskommelse mellan regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet), Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna) och Kristdemokraterna, 2015-10-23, samt intervju med företrädare för Näringsdepartementet, 2018-10-03.

⁴² Prop. 2000/01:26, s. 11, bet. 2000/01:BoU2, prot. 2000/01:43.

⁴³ Se 1 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

⁴⁴ Andra verktyg är strategisk markpolitik, ägardirektiv till kommunala bostadsbolag, bostadsförmedling och hyresgarantier. Se Boverket, "Kommunernas bostadsförsörjning – en handbok", hämtad 2019-05-19.

⁴⁵ Se 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900).

planläggning ska främja bland annat bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, ”med hänsyn till natur- och kulturvården, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden”.⁴⁶

Kommunen har ett samlat ansvar för översikts- och detaljplaneringen, vilken styr användningen av mark- och vattenområdena i kommunen. Det kommunala planmonopolet innebär att det i princip endast är kommunen som kan besluta om att anta eller ändra i en översiktsplan och en detaljplan.⁴⁷ Statens intressen i översiktsplane- och detaljplaneprocessen bevakas av länsstyrelsen, som exempelvis deltar i samråd under processen.⁴⁸

Den faktiska tillkomsten av bostäder, det vill säga ny- och ombyggnad och utveckling av bostadsbeståndet, står marknadens aktörer huvudsakligen för genom kommunala och privata bostadsföretag samt byggindustri.

Att planlägga för bostadsbyggande är ofta en process som kan ta flera år. I rutan nedan beskrivs huvuddragen i processen för planläggning och beslut om byggande i ett exempel där kommunen inleder ett detaljplaneärende på initiativ av en byggherre. Kommunen kan även på eget initiativ inleda detaljplanläggning.

Exempel på hur ett bostadsprojekt kan initieras och stegen i plan- och byggprocessen⁴⁹

Initiering av detaljplanläggning

Ett bostadsprojekt kan initieras av en byggherre i ett område som inte är detaljplanlagt. Kommunen avgör om detaljplanläggning ska göras. Om så är fallet görs ofta ett förberedande arbete. Beslut fattas därefter om att ett detaljplanearbete ska inledas.

Detaljplanering

Detaljplanen tas sedan fram i samverkan mellan en kommun och en byggherre. Kommunen bär ansvaret. Flera utredningar görs. Förslaget till detaljplan är föremål för synpunkter vid två särskilda tillfällen: *samråd* och *granskning*. Därefter kan planen revideras och slutligen *antas*. När tiden för överklagande gått ut vinner planen *laga kraft*.

Lovprocess och byggskede

Kommunen prövar *bygglov* för bostadsprojekt. Prövning görs mot detaljplanens bestämmelser, om sådan finns. Bostadsprojektet projekteras av byggherren och stäms av i ett *tekniskt samråd*. När kommunen beviljar *startbesked*, och fyra veckor har passerat sedan lovbeslutet kungjorts, kan byggnationen påbörjas.

2.2.2 Stödet var avsett att premiera ett förändrat arbetssätt

Enligt budgetpropositionen för 2016, där stödet föreslogs, bedömer regeringen att kommunerna ”inom ramen för befintlig lagstiftning kan bidra väsentligt mer än

⁴⁶ 2 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900).

⁴⁷ Se 1 kap. 2 § plan- och bygglagen, liksom 3 kap. och 4 kap. plan- och bygglagen (2010:900).

⁴⁸ Se 3 kap. 8 § och 5 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900).

⁴⁹ Se plan- och bygglagen (2010:900) och exempel i SOU 2015:109, s. 77–90 samt s. 159–164.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

idag till att öka bostadsbyggandet”.⁵⁰ Regeringen anger också i sina överväganden att kommunerna just kan underlätta och påskynda bostadsbyggandet genom insatser som planmyndighet, vid handläggning av ärenden om bygglov och i sin roll som fastighetsägare.⁵¹ Det står vidare att stödet är avsett att premiera ett förändrat arbetssätt i kommunerna, vilket regeringen dock bedömde skulle ta viss tid att genomföra. Ett regelverk för stödet var vid tidpunkten (september 2015) ännu inte beslutat.

2.2.3 Kommuners ansvar att ta emot vissa nyanlända för bosättning

I oktober 2015 slöts den så kallade migrationsöverenskommelsen som syftade till att förbättra mottagandet och etableringen av nyanlända.⁵² Överenskommelsen omfattade 21 insatser för att säkra asylsystemet, stärka nyanländas etablering och ge stärkta resurser för att hantera flyktingkrisen.

En insats i överenskommelsen var att kommunerna skulle dela på ansvaret för mottagandet av nyanlända genom införandet av den så kallade bosättningslagen. Bosättningslagen innebär att samtliga kommuner är skyldiga att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.⁵³

Överenskommelsen inkluderade även insatser för att snabbt kunna få fram fler bostäder, till exempel genom införandet av tillfälliga lättnader i plan- och byggregelverket och en översyn av kraven på bostäder som uppförs med tidsbegränsade bygglov.⁵⁴ För att minska trycket på den kommunala ekonomin sköt regeringen även till ett tillfälligt stöd till kommuner och landsting på nära 10 miljarder kronor. Pengarna fördelades efter storleken på flyktingmottagandet.⁵⁵

2.2.4 Stödet blev en del av migrationsöverenskommelsen

Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande kom också att ingå i överenskommelsens insatser för att ge kommunerna stärkta resurser.⁵⁶ Regeringen skriver i överenskommelsen att stödet till kommuner har föreslagits i budgetpropositionen för 2016, att anslaget får användas för statsbidrag till

⁵⁰ Prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 18, s. 39, bet. 2015/16:CU1, rskr. 2015/16:76–79.

⁵¹ Prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 18, s. 50–51, bet. 2015/16:CU1, rskr. 2015/16: 76–79.

⁵² Överenskommelsen slöts mellan regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet), Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna) och Kristdemokraterna. Se Regeringskansliet, "Insatser med anledning av flyktingkrisen", från 2015-10-23, hämtad 2019-05-19 samt överenskommelsen *Insatser med anledning av flyktingkrisen*, u.d.

⁵³ Se lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

⁵⁴ *Insatser med anledning av flyktingkrisen*, u.d. Överenskommelse mellan regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet), Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna) och Kristdemokraterna, 2015-10-23.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

kommuner som bidrar till ökat bostadsbyggande och att regeringen var öppen för en bred uppgörelse om hur stödet borde utformas.⁵⁷ Inriktningen i förslaget till stöd ändrades i samband med detta, med tillägget att en viss del av stödet skulle riktas till kommuner som bygger bostäder och även tar emot nyanlända.⁵⁸

I budgetpropositionen för 2017 skriver regeringen att bosättningslagen innebär "en stor utmaning för många kommuner med tanke på det stora antalet nyanlända och rådande bostadsmarknadssituation" och att man mot den bakgrunden ser "ett behov av att stödja kommunerna i deras arbete med att ordna bosättning till nyanlända" och därför bland annat har "beslutat om en kommunbonus till kommuner som bygger nya bostäder och tar emot nyanlända."⁵⁹

Asylsökanden och nyanlända

En *asylsökande* är en person som tagit sig till Sverige och sökt skydd. En asylsökande kan välja att bo på Migrationsverkets anläggningsboenden (ABO) eller i eget boende (EBO) under tiden som dennes asylansökan prövas. När de asylsökande som har bott i ABO har beviljats uppehållstillstånd kan de välja mellan att få hjälp med att bli anvisade för bosättning i en kommun eller hitta en bostad i en kommun på egen hand.

En *nyanländ* är en person som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning.⁶⁰ De nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd ordnar huvudsakligen sitt boende på egen hand och räknas då som mottagna i en kommun där bosättningen sker. De som inte bosätter sig på egen hand tas emot i en kommun efter anvisning. Migrationsverket beslutar om anvisning till en kommun.

Bosättningslagen

Bosättningslagen trädde i kraft mars 2016 och innebär att samtliga kommuner är skyldiga att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning i kommunen.⁶¹ Syftet är att nyanlända snabbare ska tas emot för bosättning i en kommun och påbörja sin etablering på arbetsmarknaden och i samhället.⁶² Den nya lagen syftar också till att mottagandet av nyanlända blir mer jämnt fördelat mellan landets kommuner.⁶³

⁵⁷ *Insatser med anledning av flyktingkrisen*, u.d. Överenskommelse mellan regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet), Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna) och Kristdemokraterna, 2015-10-23.

⁵⁸ *Ibid.* Se även förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande, som beslutades i april 2016.

⁵⁹ Prop. 2016/17:1, Utgiftsområde 18, s. 37, bet. 2016/17/CU:1, rskr. 2016/17:68–70.

⁶⁰ Migrationsverket, "Personer kommuner och landsting kan få ersättning för", hämtad den 2019-05-09.

⁶¹ Anvisningar till kommunerna ska enligt lagen i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och s.k. kvotflyktingar. Se 7 § i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

⁶² Prop. 2015/16:54, s. 1, bet. 2015/16:AU:4, rskr. 2015/16:128.

⁶³ *Ibid.*

Vad beaktas vid fördelningen av anvisningar?

Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen. Det är länsstyrelserna som beslutar om fördelningen mellan kommunerna i länet, så kallade kommuntal. När kommuntalen beslutas beaktas även kommunernas förutsättningar för att tillhandahålla bostäder, utöver kriterierna i lagen.⁶⁴

Hur skulle kommunerna påverkas av bosättningslagen?

Kommuner med goda etableringsförutsättningar som tidigare hade ett relativt lågt mottagande skulle, genom den nya lagen, ta emot fler nyanlända än vad de annars skulle ha gjort. Enligt regeringen innebär detta att det kunde komma att krävas investeringar i bostadsbyggande eller andra insatser som tillgängliggör bostäder för nyanlända i dessa kommuner.⁶⁵ Enligt regeringen skulle lagen samtidigt kräva att kommunerna beaktar mottagandet av nyanlända i sitt planeringsarbete.⁶⁶ Regeringen bedömde att den föreslagna lagen tillsammans med de insatser som görs för att öka bostadsbyggandet generellt ska kunna leda till att de nyanländas förutsättningar för etablering ökar och till ökad tillgång på bostäder för andra grupper.⁶⁷

2.3 Stödets utformning

Stödet har varit utformat så att kommunerna har ansökt om stöd vid årliga ansökningstillfällen mellan den 1 augusti och den 1 oktober. Kommunerna har lämnat in en samlad ansökan med uppgifter om samtliga bostäder i kommunen som har beviljats startbesked under den senaste tolv månadersperioden.⁶⁸ Boverket har administrerat stödet och betalat ut stödet senast den 1 december.⁶⁹

2.3.1 Lagstadgade planer krävs för att kunna få stöd

För att ta del av stödet måste kommunen ha uppfyllt fyra grundvillkor. Kommunen ska

1. ha antagit riktlinjer om kommunens bostadsförsörjning, under innevarande eller föregående mandatperiod
2. ha antagit en översiktsplan alternativt gjort en översyn av planens aktualitet, under innevarande eller föregående mandatperiod
3. ha beviljat startbesked som möjliggör byggande av minst en bostad under den senaste tolv månadersperioden: tolv månadersperioden är från den 1 augusti föregående år och tolv månader framåt (31 juli innevarande år)

⁶⁴ Se 6 § förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

⁶⁵ Prop. 2015/16:54, s. 35, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

⁶⁶ Ibid, s. 17.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Se 5 § förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande.

⁶⁹ Se 4 och 10 §§ förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande.

4. ha minst en folkbokförd nyanländ som fått uppehållstillstånd och som bosatt sig i kommunen under den senaste tolv månaders perioden⁷⁰.

Riktlinjerna för bostadsförsörjning och översiktsplaner är strategiska planer som kommunen enligt bostadsförsörjningslagen respektive plan- och bygglagen ska ha, men där efterlevnaden har varit bristfällig.⁷¹ Det finns dock inga påföljder vid bristande efterlevnad.

Riktlinjer för bostadsförsörjning: Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Riktlinjerna ska bland annat ange kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet samt kommunens planerade insatser för att nå målen. Riktlinjerna visar vad kommunen vill med det befintliga bostadsbeståndet och hur planeringen av nya bostäder ser ut.⁷²

Översiktsplan: Alla kommuner ska ha en aktuell översiktsplan. Kommunfullmäktige beslutar om antagande eller ändring av en översiktsplan. Minst en gång per mandatperiod ska det prövas om planen är aktuell. Översiktsplanen anger grundinriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i hela kommunen och kan visa på områden som är lämpliga för bostadsbebyggelse. I översiktsplanen ska även redovisas hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder.⁷³

Kommunens uttalanden i översiktsplanen kan underlätta vid detaljplanläggning, men innehålllet i översiktsplanen är endast vägledande, och inte rättsligt bindande, vid beslut om byggande. Översiktsplanering kräver att en mängd olika utredningar görs. Riktlinjerna för bostadsförsörjning ingår ofta som ett av flera underlag.

Startbesked: En åtgärd som kräver bygglov får inte påbörjas förrän kommunens byggnadsnämnd har gett ett startbesked. För att få ett startbesked ska byggherren visa att åtgärden kan antas uppfylla kraven i plan- och bygglagen med tillhörande föreskrifter.⁷⁴

2.3.2 Anslaget fördelas utifrån antalet kommuner som har sökt och uppfyller villkoren för stöd

Enligt informationen på Boverkets hemsida⁷⁵ är det svårt att vid ansökningstillfället på förhand beräkna hur stort stöd en kommun kan komma att få. Det stöd som varje bostad genererar beror på hur många bostäder, i hela landet, som det ska fördelas mellan. Det beror i sin tur på hur många av landets 290 kommuner som söker och är berättigade till stöd, hur många bostäder de

⁷⁰ De nyanlända personerna ska vara folkbokförda i kommunen den 31 juli innevarande år. De ska ha fått uppehållstillstånd från den 1 juli föregående år eller tolv månader framåt. De ska även omfattas av förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar.

⁷¹ Enligt Boverkets årliga bostadsmarknadsenkäter har andelen kommuner som angett att de har riktlinjer för bostadsförsörjning ökat, från 54 procent år 2014 till 82 procent 2018.

⁷² Se 1 och 2 §§ i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

⁷³ Se 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900).

⁷⁴ Se 10 kap. 3 § i plan- och bygglagen (2010:900).

⁷⁵ Boverket, "Statsbidrag för ökat bostadsbyggande", hämtad 2019-05-19.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

lämnat startbesked för under den aktuella perioden och hur många nyanlända som fått uppehållstillstånd och som finns folkbokförda även i dessa kommuner.

Utgångspunkten är att varje ny bostad i kommunen genererar en andel av stödet. Hur stort stödet sedan blir för varje kommun beror på hur många bostäder som den totala budgeten för stödet ska fördelas mellan.

Stödet per bostad är oberoende av bostadens storlek och upplåtelseform. En stor bostad genererar alltså inte ett större stöd än en liten, och en villa genererar ett lika stort stöd som en bostads- eller hyresrätt.⁷⁶

2.3.3 Stödet är uppdelat i två potter

En del av stödet var särskilt avsedd för att öka bostadsbyggandet i kommuner som tar emot nyanlända, medan den andra delen syftade till att stimulera bostadsbyggandet generellt. Stödet är därför uppdelat i två potter.

Pott A utgör 60 procent av det totala stödet (837 miljoner kronor av totalt 1,395 miljarder kronor för 2018) och fördelas utifrån de bostäder som byggs och som motsvarar ett schablonmässigt beräknat behov⁷⁷ av bostäder hos nyanlända i respektive kommun.

Pott B består av resterande 40 procent (558 miljoner kronor) och fördelas utifrån de bostäder som byggs *utöver* det beräknade behovet hos nyanlända.

En kommun kan få stöd från både pott A och pott B samtidigt. En mer utförlig beskrivning och ett räkneexempel ges i bilaga 1.

2.3.4 Inga villkor för hur det beviljade stödet ska användas

Regelverket för stödet innebär att det utbetalda stödet inte är öronmärkt för ett visst ändamål. Hur och till vad pengarna ska användas är därmed upp till varje kommun att bestämma. Stödet har därmed likheter med ett generellt statsbidrag.⁷⁸

2.4 Användningen av statliga stöd till kommuner

Staten stödjer kommunerna genom såväl generella som riktade statsbidrag. Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande definieras som ett riktat statsbidrag. Med andra ord syftar stödet till att stimulera utvecklingen av en bestämd verksamhet.

⁷⁶ Boverket, "Statsbidrag för ökat bostadsbyggande", hämtad 2019-05-19.

⁷⁷ Behovet av bostäder för nyanlända beräknas genom att antalet nyanlända divideras med den genomsnittliga hushållsstorleken i Sverige (för närvarande 2,2 personer).

⁷⁸ Prop. 2018/19:1, Utgiftsområde 25, s. 16, och bilagan om statsbidrag, bet. 2018/19:FiU3, rskr. 2018/19:116–117.

Generella respektive riktade statsbidrag till kommuner

Generella statsbidrag fördelas inom ramen för det kommunala utjämningsystemet⁷⁹, vars syfte är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner trots strukturella skillnader. Kommunerna bestämmer själva vad dessa bidrag ska användas till. Under 2017 uppgick de generella bidragen till kommunerna till 102 miljarder kronor, vilket motsvarade 9,5 procent av kommunsektorns totala intäkter.⁸⁰

Riktade eller *specialdestinerade* bidrag är till skillnad från generella statsbidrag avgränsade till vissa verksamheter eller prestationer. Bidragen utgörs dels av *kostnadsersättningar* till kommunerna då staten uppdragit åt dessa att utföra insatser, dels av *stimulansbidrag* där syftet är att påverka de kommunala huvudmännens insatser eller prioriteringar vid utvecklingen av en viss verksamhet.

Riktade statsbidrag kan underlätta uppföljning av prestationer och effekter från statens sida.⁸¹ Samtidigt är de krav som är kopplade till många bidrag desamma för alla kommuner och passar inte alltid in i den verksamhet som bedrivs efter lokala förutsättningar.⁸² De riktade statsbidragen uppgick till totalt 104 miljarder kronor, motsvarande 9,7 procent av kommunernas totala intäkter 2017.

Genom statsbidragsreformen 1993 avskaffades många riktade bidrag till kommunerna och ersattes av ett generellt bidrag. Från slutet av 1990-talet har dock riksdag och regering åter beslutat om allt fler riktade statsbidrag.⁸³ Regeringen har därför inlett ett arbete för att uppnå en mer strategisk och ändamålsenlig användning av riktade statsbidrag, vilket enligt regeringen kan medföra att befintliga riktade bidrag förenklas eller överförs till det generella bidraget.⁸⁴

Riksrevisionen har tidigare granskat riktade statsbidrag inom olika områden.⁸⁵ Några slutsatser har varit att regeringen bör utforma riktade statsbidrag till kommuner och landsting med en mer generell inriktning och att kontinuerliga bedömningar behöver göras av när riktade bidrag bör användas eller när andra styrmedel är mer lämpliga.

⁷⁹ Se förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning: Utjämningsystemet består av fem olika delar, för både kommunerna och landstingen: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringspost (regleringsavgift eller regleringsbidrag).

⁸⁰ Prop. 2018/19:1, Utgiftsområde 25, s. 16, bet. 2018/19:FiU3, rskr. 2018/19:116–117.

⁸¹ Prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 25, s. 17, bet. 2017/18:FiU3, rskr. 2017/18:118–119.

⁸² *Ibid.*

⁸³ En enkät från Statskontoret 2016 visade att 95 procent av de kommunchefer som svarat ansåg att statens styrning ökat i omfattning och detaljeringsgrad de senaste tio åren. Se Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna*, 2016, s. 9.

⁸⁴ Prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 25, s. 17, bet. 2017/18:FiU3, rskr. 2017/18:118–119.

⁸⁵ Se Riksrevisionen, *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården*, 2016, s. 30, Riksrevisionen, *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, 2017, s. 8 och Riksrevisionen, *Oklara effekter av investeringsstödet till byggande av särskilt boende för äldre*, 2018, s. 8.

3 Användning och resultat av stödet

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser som utgör underlag för att besvara den första revisionsfrågan, om stödet på ett effektivt sätt har stimulerat ett ökat bostadsbyggande. Kapitlet inleds med bedömningsgrunder för frågan, vilka även i sin helhet beskrivs i kapitel 1. Därefter beskrivs hur stödet fördelats i landet och hur kommuner som sökt respektive inte sökt stöd skiljer sig åt. Avsnitten som följer därpå behandlar relevanta aspekter av stödets utformning utifrån bedömningsgrunderna. Kapitlet avslutas med sammanfattande iakttagelser och Riksrevisionens bedömning.

3.1 Bedömningsgrunder

För att bedömas som effektivt utgår Riksrevisionen från att stödet borde

- utformas så att det kan användas av kommunerna på ett proaktivt sätt
- ge incitament till kommunerna att vidta ytterligare åtgärder för bostadsbyggandet, och på så sätt även stödja kommunerna i deras arbete med att ordna bosättning till nyanlända.

3.2 Fördelningen av stödet mellan kommuner

Anslaget har omfattat totalt cirka 1,4–1,85 miljarder kronor per år. År 2018 beviljades störst stöd till Stockholm, Göteborg och Malmö, som fick 70–117 miljoner kronor var. Medianbeloppet för alla kommuner var 2,3 miljoner kronor och det genomsnittliga stödet per bostad var 21 300 kronor, se även bilaga 1.

Andelen kommuner som beviljats stöd har ökat för varje år, från 38 till 80 procent.⁸⁶ Nästan samtliga storstäder och större städer beviljades stöd från och med första omgången. I de efterföljande omgångarna har antalet kommuner som beviljats stöd ökat även i övriga kommuntyper, men framförallt i mindre städer och pendlingskommuner. I tabell 1 visas antalet kommuner som beviljats stöd uppdelat enligt SKL:s kommunindelning.

⁸⁶ Avslagen har varit få. År 2016 avslogs tre ansökningar, 2017 var det fem och 2018 ingen. Skälen till avslag har varit att kommunen inte uppfyllt villkoren eller att ansökan lämnats in för sent.

Tabell 1 Andel kommuner som beviljats stöd per år

Kommunindelning		2016	2017	2018	Totalt i gruppen
A1	Storstäder	100 %	100 %	100 %	3
A2	Pendlingskommun nära storstad	58 %	86 %	98 %	43
B3	Större stad	95 %	100 %	100 %	21
B4	Pendlingskommun nära större stad	38 %	71 %	81 %	52
B5	Lågpendlingskommun nära större stad	23 %	51 %	74 %	35
C6	Mindre stad/tätort	48 %	93 %	97 %	29
C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	23 %	58 %	77 %	52
C8	Landsbygdskommun	15 %	45 %	55 %	40
C9	Landsbygdskommun med besöksnäring	20 %	53 %	67 %	15
Totalsumma		38 %	69 %	81 %	290

Källa: Boverket.

3.3 Skillnader mellan kommuner som ansökt respektive inte ansökt om stöd

Riksrevisionen har jämfört hur kommuner som under 2016–2018 sökt stöd skiljer sig från dem som inte vid något tillfälle sökt stöd.⁸⁷ Sammanfattningsvis visar resultaten följande:

- Kommuner i storstadsregioner har i högre grad ansökt om stödet, medan mindre städer och tätorter samt landsbygdskommuner i lägre grad har sökt. Resultatet är rimligt med hänsyn till att det byggs mer i storstadsregioner.
- Kommuner som har sökt stöd har i genomsnitt högre skattekraft per invånare, större befolkning och högre befolkningsutveckling. Antalet färdigställda bostäder är också i snitt högre bland dem som har sökt stöd.
- Kommuner som har sökt stöd hade i genomsnitt en lägre andel mottagna nyanlända, i förhållande till kommunens befolkning, jämfört med dem som inte har sökt stödet. Resultat är rimligt med hänsyn till att mindre kommuner ofta har haft ett större mottagande av nyanlända.⁸⁸

⁸⁷ Skillnaderna har undersökts genom ett s.k. t-test för att testa om skillnaderna mellan medelvärdena/andelarna för två kommungrupper är statistiskt skild från noll. För en utförlig beskrivning av den statistik som använts, se elektronisk bilaga 2. För mer detaljerade resultat hänvisas till granskningens ärendeakt.

⁸⁸ Kommuner med ett högt mottagande av såväl asylsökande som nyanlända är ofta mindre kommuner med lägre inkomster, medan kommuner med lägre mottagande ofta är större med högre inkomster. Det finns därtill en tydlig geografisk uppdelning, där kommuner med ett högt

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

- Kommuner som har sökt stöd hade i tidigare enkäter från Boverket i högre grad uppgett att de haft aktuella riktlinjer för bostadsförsörjning och en aktuell översiktsplan.
- Kommuner som har sökt stöd har i högre grad underskott på bostäder (88 procent av kommunerna som sökt stöd 2018), jämfört med kommuner som inte sökt stöd. Men även bland de kommuner som inte sökt stöd har en stor majoritet, 61 procent, underskott på bostäder.
- De kommuner som har haft överskott på bostäder ansökte inte om stöd 2016 eller 2017, men under 2018 sökte två av fyra kommuner med överskott stöd.

3.3.1 Tecken på att kommuner som inte har sökt stöd oftast inte har uppfyllt de formella kraven

Enligt Riksrevisionens enkätunderlag⁸⁹ kände de flesta av de svarande kommunerna till möjligheten att söka stödet. Av de 22 kommuner som besvarade frågan kände 20 till stödet, medan 2 kommuner svarade vet ej. Detta kan tyda på att det inte var av okunskap om stödet som kommunerna avstått från att söka stöd.

Majoriteten av kommunerna som svarade på enkäten angav att orsakerna till att de inte sökt stödet framför allt handlade om att de inte hade uppfyllt villkoren.⁹⁰ Sammanlagt angav 15 kommuner att de inte uppfyllt ett eller flera villkor för att kunna beviljas stöd. Av dessa uppgav 8 kommuner att de inte uppfyllt villkoret om att ha antagit riktlinjer för bostadsförsörjning under innevarande eller föregående mandatperiod, och 9 angav att de inte hade en aktuell översiktsplan.

En kommun svarade att man inte uppfyllde kravet på att ha lämnat startbesked för minst en bostad under den aktuella perioden. För några kommuner förefaller det vara oklart om de uppfyller villkoren eftersom de svarade vet ej på flera alternativa skäl. En knapp tredjedel av kommunerna som svarade angav att det inte funnits intresse eller resurser för att söka stödet.

Kommunerna fick också frågan om de skulle ansöka om stödet om det återinfördes under 2020 med samma utformning och villkor. Av de 23 svarande kommunerna angav 8 att de i sådana fall skulle ansöka om stödet, 4 kommuner svarade nej, medan 11 svarade vet ej. Detta kan tyda på att det finns ett intresse av att ansöka om stödet även bland mindre landsbygds- och pendlingskommuner, givet att de uppfyller villkoren.

mottagande ofta är glesbygdskommuner medan kommunerna med lägst mottagande ofta är belägna i storstadsområdena. Se t.ex. Riksrevisionen, *Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system*, 2017, s. 64.

⁸⁹ Riksrevisionens enkät till kommuner som inte ansökt om stöd, 2019-02-13. Eftersom svarsfrekvensen var relativt låg för enkäten, där 23 av 49 kommuner besvarade den, bör resultaten tolkas med viss försiktighet. Se även avsnitt 1.4.

⁹⁰ Villkoren var i enkla drag att kommunen skulle ha 1) aktuella riktlinjer om kommunens bostadsförsörjning, 2) en aktuell översiktsplan, 3) beviljat startbesked för minst en ny bostad samt 3) minst en folkbokförd nyanländ som fått uppehållstillstånd. Se även avsnitt 2.2.

3.4 Har stödet utformats så att kommunerna kunnat använda det på ett proaktivt sätt?

I detta avsnitt behandlas frågan om stödet utformats så att kommunerna har kunnat använda det på ett proaktivt sätt. Riksrevisionens granskning visar att det har funnits svårigheter för flera kommuner att i förväg uppskatta stödets storlek. Tidpunkten för beslut om att få stöd beviljat har också försvårat för kommunernas planering och användning av stödet.

3.4.1 Svårt för kommunerna att på förhand bedöma hur stort stöd de skulle få

Som beskrivits i avsnitt 2.3.2 fördelades det totala årliga anslaget mellan samtliga kommuner som vid varje ansökningsomgång ansökte om stöd och som uppfyllde villkoren. Stödet fördelades vidare utifrån antalet planerade bostäder och antalet folkbokförda nyanlända i dessa kommuner. Med andra ord var storleken på stödet för en enskild kommun beroende av vad som hänt även i andra kommuner och hur många andra som sökt. Vid ansökningstillfället var det därför relativt svårt för en kommun att beräkna hur stort stöd den skulle komma att få, vilket försvårade kommunernas planering av stödet.

Om en kommun vill beakta intäkten från stödet i sin planering underlättar det om det går att budgetera för stödet. Enligt SKL borde dock en mycket försiktig budgetering tillämpas med anledning av hur stödets storlek beräknades.⁹¹ Enligt företrädare för SKL har större kommuner med en jämn byggproduktion ofta kunnat budgetera för stödet i förväg, medan det har varit svårare för mindre kommuner med sämre ekonomiska förutsättningar att rikta stödet till byggverksamhet. SKL bedömer därför att stödet gynnat tillväxtkommuner.⁹²

Bland de sex kommuner som ingått i granskningens kommunstudie återfinns olika exempel på hur man planerat för stödet, se även avsnitt 3.4.3. Tre av kommunerna har gjort egna prognoser och budgeterat för stödet.⁹³ De hade enligt egen utsago lyckats ganska väl med sin bedömning. Enligt kommunerna skulle det dock ha underlättat om det hade varit enklare att räkna ut hur mycket pengar man kunde få utifrån sina egna förutsättningar och om man kunnat bortse från utfallet i andra kommuner.

Resterande tre kommuner bedömde att det inte fanns förutsättningar för att budgetera för stödet, vilket medförde sämre förutsättningar för kommunerna att beakta stödet i sin planering.

⁹¹ Sveriges Kommuner och Landsting, "Statsbidrag till kommuner för att öka bostadsbyggandet", hämtad 2019-03-24.

⁹² Intervju med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, 2018-11-21.

⁹³ Dessa var pendlingskommun 3, medelstor kommun 1 och medelstor kommun 2. Se avsnitt 3.4.4.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

I en kommun uttrycktes det på följande sätt:

"Osäkerhetsfaktorn handlar om vilken summa som kommunen kommer att få och att det inte går att budgetera för denna. Stödets parametrar och villkoren som sådana är inga problem. Förutsägbarheten är ett problem. Det är bra pengar men kommunen tors inte göra verksamhet av dem.

(Ekonomichef, pendlingskommun 2)

3.4.2 Beslut om stöd kommer i slutet av redovisningsåret

Ansökningsomgången för stödet ägde rum mellan augusti och oktober. Boverket skulle betala ut stödet senast den 1 december. Eftersom beslutet om stödet har fattats sent på året har stödet inte varit anpassat till de kommunala budgetprocesserna och redovisningsprinciperna. SKL och flera kommuner har lyft fram det som en viktig faktor i stödets utformning.⁹⁴

Enligt information från Rådet för kommunal redovisning (RKR) ska stödet, utifrån hur det varit utformat, redovisas som ett generellt statsbidrag hos kommunerna. Stödet ska intäktsredovisas under det år då villkoren för stödet är uppfyllda och då beslutet om beviljat stöd har fattats. Med andra ord ska stödet intäktsföras på det år som det beviljas.⁹⁵ Intäkten från stödet kan inte periodiseras till nästkommande år.⁹⁶ Enligt grundläggande redovisningsprinciper ska intäkter och kostnader matchas under samma period.⁹⁷ Det innebär i praktiken att det inte är brukligt att "ta kostnader" nästkommande år, även om kommunen fått ett resurstillskott i slutet av innevarande år. I en kommun uttrycktes det på följande sätt:

"Det hade varit lättare om stödet kommit tidigare på året, eftersom det ska intäktsföras under år 1. Psykologiskt är det ur planeringshorisont enklare i ett kommunår med utbetalningar och besked tidigare på året. När vi får de här pengarna, då ska vi enligt boken intäktsredovisa dem år 1. Då är det rätt svårt att i år 2 ta kostnaden för dem. Det går, men om man sitter i ett hyfsat ansträngt läge överhuvudtaget, är det lättare när man kan se att intäkter och kostnader matchar varandra samma år.

När man närmar sig ett årsskifte och inte känner till summan under året blir det därför svårt att planera. Det handlar mer om själva utbetalningstidpunkten än budgetprocessen. När man närmar sig ett årsskifte, och vi får pengarna utbetalda i december, så ska de intäktsföras det år de landar på. Vet vi inte något om stödets storlek förrän i november, då har vi ju väldigt svårt att ta några beslut under det året som pengarna kommer."

(Ekonomichef, landsbygdskommun)

⁹⁴ Sveriges Kommuner och Landsting, "Statsbidrag till kommuner för att öka bostadsbyggandet", hämtad 2019-03-24.

⁹⁵ Sveriges Kommuner och Landsting, *Redovisningsfrågor 2016 och 2017*, Cirkulär 16:64, 2016, s. 4.

⁹⁶ Sveriges Kommuner och Landsting, "Statsbidrag till kommuner för att öka bostadsbyggandet", hämtad 2019-03-24.

⁹⁷ Se t.ex. periodiseringsprincipen och matchningsprincipen i Skatteverket, "Redovisningsprinciper", hämtad 2019-03-24.

De kommuner som ingått i Riksrevisionens studie, och som gjort egna beräkningar av stödets storlek, uppfattade den sena tidpunkten för beslut inte som ett större hinder, eftersom kommunerna ändå budgeterade för stödet. Övriga kommuner menade dock att det var problematiskt att man fick besked så pass sent. Enligt dessa var tidpunkten för *beslut* en viktigare aspekt än tidpunkten för *utbetalningen* av medlen. Om kommunerna åtminstone säkert fick veta hur mycket de skulle få i förväg skulle de kunna planera för stödet på ett bättre sätt. Då skulle kommunerna kunna budgetera om, och exempelvis ta hänsyn till stödet i samband med en revidering av budgeten.

Exempel på kommunal budgetprocess

Exemplet avser beslut om budget för 2017, där arbetet påbörjades redan i början av 2016 med en diskussion om mål och inriktning för verksamheten.

Kommunstyrelsen antar budgetdirektiv för 2017 (april–maj 2016)

Budgetåret inleds med den förberedande mål- och ramdialogen som blir grunden för det budgetdirektiv som antas av kommunstyrelsen under april. I budgetdirektivet anges ekonomiska ramar och kommunövergripande mål och prioriteringar för kommande år.

Nämnder planerar verksamheten och lämnar budgetförslag (augusti–september 2016)

Verksamheten (nämnder med förvaltningar) förbereder utifrån budgetdirektiven ett budgetförslag som beslutas av nämnd i augusti/september.

Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 2017 (november 2016)

Budgetförslagen från respektive nämnd ligger som underlag för den budget som kommunfullmäktige fastställer i november varje år. Efter beslutet i fullmäktige reviderar nämnden sin nämndbudget och fastställer den i december.

Uppföljning och eventuell budgetrevidering (april 2017)

Uppföljning ska ske på alla nivåer som tilldelats ansvar för ekonomi och verksamhet. Uppföljningen sker kontinuerligt så att korrigerande åtgärder snabbt kan vidtas. I april 2017 görs en budgetrevidering.

Beslut om beviljat stöd för bostadsbyggande (november 2017)

Boverket fattade beslut om beviljat stöd till kommunen för 2017 i november 2017.

3.4.3 Skälen till fördelningsmodellen och tidpunkten för utbetalningen av stöd har inte beskrivits

Regeringen har inte motiverat sättet som stödet har fördelats på. I en intern promemoria som utarbetades vid Näringsdepartementet, inför beslut om stödet, beskrivs att stödet grundar sig på enkla och transparenta villkor.⁹⁸ Det framgår vidare att konstruktionen fångar kommunernas möjlighet att hantera ett behov av fler bostäder, inklusive det behov som nyanlända genererar.⁹⁹

⁹⁸ Näringsdepartementet, Intern promemoria om stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande, 2016-03-04.

⁹⁹ Ibid.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

I promemorian kommenterades också det faktum att ansökan om, och utbetalningen av, stödet skulle ske i slutet av året. Det framgick att tidpunkten försvårar för kommunerna att budgetera för de intäkter som bidraget ger.¹⁰⁰ Alternativa sätt att fördela stödet utifrån övervägdes inte i promemorian. Andra tidpunkter för utbetalningen av stödet, som kunde fungera bättre för kommunerna, diskuterades inte heller.¹⁰¹

3.4.4 Kommunerna hanterar och använder stödet på olika sätt

Riksrevisionens granskning visar att användningen av stödet varierar. I de två textrutorna som följer redovisas hur kommunerna har valt att hantera stödet.

Sammanfattningsvis har tre av de studerade kommunerna budgeterat för stödet från år 2017. Det innebär att stödet har varit en del i kommunens verksamhetsplanering, men att det inte har varit möjligt för kommunerna att uppskatta i vilken grad stödet använts till just verksamheter för bostadsbyggnad. Vissa resonemang har dock förts kring att om stödet *inte* hade funnits hade detta påverkat kommunens budgetering av kostnader och intäkter och de prioriteringar som gjorts utifrån detta. Blir finansieringen lägre måste något väljas bort.

- I den första kommunen var stödet tänkt att finansiera rekryteringar som var kopplade till samhällsplanering. Hela stödet kunde dock inte användas till detta på grund av svårigheter att rekrytera i den mån som var tänkt. Behovet av att rekrytera ska ses mot bakgrund av kommunens tillväxtmål. Budgeteringen av de utökade personalkostnaderna gjordes utifrån rekryteringsbehovet och utan en direkt koppling till den förväntade storleken på stödet. Även om rekryteringarna kanske skulle ha gjorts ändå, ses stödet som en finansiering som hjälper till och som minskar risken för att resurser "tas" från andra områden inom kommunen för att gå till bostadsbyggnad.
- I den andra kommunen har stödet betraktats som ett betydelsefullt tillskott till kommunens totala finansiering. Det går inte att säga om eller i vilken grad pengarna kanaliseras till kommunens planering för bostadsbyggnad, utan pengarna har varit ett viktigt tillskott för hela kommunen.
- I den tredje kommunen har stödet, i likhet med ovan, betraktats som ett betydelsefullt resurstillskott till kommunens totala finansiering. Företrädare för kommunen menar att pengarna indirekt hjälpt till att finansiera stadsbyggnadsförvaltningens arbete och bosättningen av nyanlända.

¹⁰⁰ Näringsdepartementet, Intern promemoria om stöd till kommuner för ökat bostadsbyggnad, 2016-03-04.

¹⁰¹ Andra uppföljningar av statsbidrag till kommuner visar att det är vanligt att besluten om stöd inte tidsmässigt passar in i kommunernas budget- och planeringsprocesser, eftersom regeringens satsningar ofta kommer i budgetpropositionen på hösten medan kommunernas planeringsprocess börjar tidigare under året. Se t.ex. Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, 2019, s. 39.

Exempel på hur stödet har hanterats – kommuner som har budgeterat för stödet

Medelstor kommun 1

Kommunen har budgeterat för stödet från 2017. Byggbonusen har alltid budgeterats som en post eller ett anslag, benämnd "bostadsförsörjning", centralt under kommunstyrelsen. Posten omfattar kostnader för att rekrytera personal till verksamheter kopplade till bostadsbyggande. Bakgrunden var att politiken ville öka bostadsbyggandet från 550 till 2 000 bostäder per år. För att realisera detta behövdes personal, både planarkitekter, lantmätare och resurser till mark och exploatering, m.m. Alla delar inom bostadsförsörjning avsågs att växa för att det skulle bli jämn ökning av alla kompetenser.

Tanken har varit att byggbonusen finansierar de utökade personalkostnaderna. Hela stödet har dock inte kunnat användas i detta syfte, på grund av svårigheter att rekrytera i den takt som har budgeterats. Kommunen har löpande gjort prognoser över den förväntade bonusen med hjälp av statistiker. Det finns dock ingen direkt koppling mellan byggbonusen och anslaget "bostadsförsörjning". Man gör en prognos och sedan får bonusen bli vad den blir. Kommunen resonerar att man kanske inte hade haft dagens bemanning utan stödet. Stödet har varit bra för att man kunnat växla upp inom plan- och byggverksamheten, utan att till exempel skolan drabbas. Man har inte behövt ställa byggande mot annat.

Stödets koppling till flyktingsituationen har inte haft samma fokus för kommunen. Det har gått smidigt att hitta bostäder för nyanlända.

Medelstor kommun 2

Kommunen har budgeterat för stödet från 2017. Man behöver budgetera för stödet för att det ska beaktas i kommunens planering. Det har inte funnits någon konkret tanke om var pengarna ska gå. Pengarna var en del av den samlade finansieringen och gjorde nytta. Det går dock inte att översätta matematiskt att pengarna får ett exakt utfall eller fördelning i budgeten. Kommunen har dock en särskild prioritering, och det är skolan. Stödet bidrog till att kommunen skyndsamt uppdaterade sina riktlinjer för bostadsförsörjning.

Det kostade inte kommunkassan så mycket att ta emot flyktingar. Stödets koppling till just nyanlända var oklar. Det behövs bostäder för många olika behov.

Pendlingskommun 3

Kommunen har budgeterat för stödet från 2017. Stödet har blivit en faktor i kommunens ekonomiska planering och har blivit en del av finansieringen. Stödet har på så sätt indirekt hjälpt till med kostnader för den stora organisationen för stadsbyggnad och även för bostadsförsörjningen för av nyanlända. Det är dock inte så konkret att pengarna går hit eller dit. Kommunen har en finansiering och behov av ett resultat och ser därefter vad man kan stoppa in för finansiering i verksamheterna. Pengarna behövs, det är ett viktigt behov hos kommuner att stärka det ekonomiska resultatet. Stödet gav även mod att fortsätta växa.

Kommunen har lagt mer på flyktingmottagande och flyktingbostäder än vad stödet motsvarar. Det har funnits problem med bostäder för nyanlända. Bostadsbristen har i det läget märkts. Kommunen uppmärksammade frågan om nyanlända tidigt.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

Resterande tre kommuner har inte budgeterat för stödet under den tid som stödet var på plats.

- I två av dessa tre kommuner har stödet i huvudsak betraktats som ett tillskott som förbättrat kommunens resultatnivå, och inte beaktats i planeringen av verksamheten.
- I den tredje kommunen har stödet också varit ett tillskott som i huvudsak förbättrat resultatnivån. Stödet har inte beaktats i planeringen av verksamheten genom budgetarbetet. Företrädare för kommunen menar dock att stödet i viss mån bidrog till att en rekrytering gjordes på planavdelningen. Beslutet om rekryteringen hade dock ingen tydlig koppling till stödet.

Exempel på hur stödet har hanterats – kommuner som inte har budgeterat för stödet

Pendlingskommun 1

Kommunen budgeterade inte för stödet 2016–2018, däremot för 2019. Stödet har varit en bonus till kommunen som helhet, inte till samhällsbyggnadskontoret. Kommunen såg inga begränsningar för hur stödet kunde användas fränsett att man inte i förväg har kunskap om storleken. I och med att stödet inte aktivt använts till något och kommunen inte haft underskott har stödet krasst sett inte haft någon betydelse. Stödet har förbättrat kommunens resultatnivå.

Pendlingskommun 2

Kommunen har inte budgeterat för stödet för något år och ser det som en sund och hållbar inställning att inte in-teckna stödet i förväg. Stödet har betydelse generellt för kommunens ekonomi, ej oväsentlig betydelse. Men om stödet ger den effekt som var tänkt är en annan fråga. Det är bra pengar, men kommunen törs inte göra verksamhet av dem.

Om stödet kommit tidigare under året hade samhällsbyggnadschefen jobbat för att stödet skulle komma verksamheten till del. Diskussioner har förts internt om man ändå skulle kunna in-teckna pengarna för att använda dem kopplat till bostadsbyggande. Exempelvis finns det behov av att se över gamla fysiska planer.

Landsbygdskommun

Kommunen har inte budgeterat för stödet för något år. Man har inte bestämt att stödet ska gå hit eller dit, men stödet har hjälpt till i den meningen att man kunnat jobba på med planer lite extra inom tekniska kontoret. Förra året tog man även in en extra resurs på planavdelningen. Planavdelningen önskade få utökade resurser, för man ville få till en viss byggnation. Prioriteringen hade kanske gjorts ändå, men den underlättades i alla fall av stödet. Men en direkt koppling till stödet finns nog inte. Kommunen saknade riktlinjer för bostadsförsörjning det första året som det var möjligt att ansöka om stödet. Frågan prioriterades dock inför ansökningsomgången andra året.

När det gäller stödets koppling till nyanlända resonerar kommunen att tanken med stödet är att ett ökat utbud av nybyggda lägenheter genom flyttkedjor frigör andra lägenheter. Statistik saknas på hur detta fungerar, men det är enligt kommunen så man får tänka.

3.5 Har stödet gett incitament till ytterligare åtgärder?

I följande avsnitt redovisas Riksrevisionens iakttagelser när det gäller om stödet gett incitament till ytterligare åtgärder för bostadsbyggande. Granskningen visar att det endast finns svaga tecken på att stödet bidragit till ytterligare åtgärder eller förändrade arbetssätt i kommunernas verksamhet. Däremot kan stödet ha haft viss betydelse för att fler kommuner har riktlinjer för bostadsförsörjning.

3.5.1 Stödet ger svaga incitament för ytterligare åtgärder

Stödets storlek har fördelats utifrån, eller varit styrd av, bostadsbyggandet respektive antalet folkbokförda nyanlända i kommunerna. Användningen av det utbetalade stödet har dock inte varit styrd. Riksrevisionen konstaterar att avsaknaden av villkor för användningen av stödet i sig ger svaga incitament för att kommunerna ska styra stödet till bostadsbyggande. Om pengarna styrs till bostadsändamål bygger det till stor del på frivillighet i kommunerna.

3.5.2 Små tecken på ytterligare åtgärder för bostadsbyggande

"Stödet har varit en bonus till kommunen som helhet, inte specifikt till samhällsbyggnadskontoret. Det har inte varit någon diskussion om detta."
(Exploateringschef, pendlingskommun 1)

Som presenterades i avsnitt 3.4.3 har stödet i huvudsak betraktats som en del av den totala finansieringen i de kommuner som intervjuats. Tre kommuner har angett att stödet indirekt bidragit till åtgärder för bostadsbyggande, men det saknas möjligheter att fastställa i vilken utsträckning. Endast i ett fall¹⁰² i Riksrevisionens kommunstudie har en kommun gjort en mer direkt koppling mellan användningen av stödet och planerade personalrekryteringar.

Riksrevisionen har vid intervjuerna frågat om kommunerna har ändrat arbetssätt, till exempel effektiviserat handläggningen av bygglovsärenden, med tanke på möjligheten att få ett större stöd ju fler bostäder som beviljats startbesked. Enligt kommunerna har så inte varit fallet.¹⁰³

¹⁰² Här avses medelstor kommun 1.

¹⁰³ En genomgång har även gjorts av de sex studerade kommunernas ansökningar till Boverket om stöd, vilka inkluderade förteckningar med uppgifter om datum för beslut om startbesked och antalet bostäder som omfattats av besluten. Förteckningarna visade inte några tecken på förändringar i kommunernas hantering av bygglovsärenden. Därutöver har en genomgång gjorts av statistik över det årliga bostadsbyggandet, antagna detaljplaner och resurser inom bygglovsverksamheten i landets samtliga kommuner. Indikationer saknas på förändringar i aktivitet i kommuner som mottagit respektive inte mottagit stöd. Se vidare i granskningens ärendedeck.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

"På riksnivå förs många diskussioner om hur man ska öka bostadsbyggandet. Man får rapporter om att kommunerna är för långsamma vad gäller planarbete och bygglov. I vår kommun arbetar vi så snabbt vi kan med detaljplanering och är bland de mest effektiva i landet vad gäller bygglovshandläggning. Det som däremot stoppar upp här är marknadsförutsättningarna."

(Kommundirektör, landsbygdskommun)

Det bör i detta sammanhang nämnas att det kan vara svårt för en kommun att göra ytterligare satsningar eller initiera förändringar i verksamheten, dels om det är svårt för en kommun att förutse storleken på stödet, dels om den långsiktiga finansieringen (det vill säga stödets varaktighet) är osäker.

Flera kommuner har däremot nämnt att stödet har setts som uppmuntrande och att det har gett motivation i exempelvis plan- och byggverksamheten, även om man i strikt bemärkelse inte har ändrat arbetssätt eller utökat verksamheten i någon nämnvärd utsträckning. Det finns också indikationer på att stödet kan ha haft viss betydelse för att fler kommuner har aktuella riktlinjer för bostadsförsörjning, vilket tas upp i avsnitt 3.5.6.

3.5.3 Förbättrad bosättning av nyanlända sällan påtalad

Det är inte tydligt om stödet har underlättat för kommunerna i arbetet med att ordna bosättning till nyanlända. Endast en kommun har lyft fram att stödet, genom att vara en del av kommunens finansiering, indirekt bidragit till såväl samhällsplanering som arbetet med bosättning av nyanlända. I övrigt har stödet i huvudsak, som konstaterats tidigare, betraktats som en generell finansiering till kommunen eller som en förbättring av resultatet.

Även om storleken på stödet fördelas utifrån folkbokförda nyanlända, framstår det som att kommunerna resonerar mer kring stödets koppling till bostadsbyggande generellt, än kopplingen till nyanlända. Flera kommuner har beskrivit hur de arbetar med bostadsförsörjning för nyanlända, men någon koppling till stödet har sällan gjorts. I en kommun¹⁰⁴ fördes det resonemang om att nybyggnationen i kommunen huvudsakligen inte motsvarar det generella behovet av bostäder bland de nyanlända, men att man får tänka att det ökade utbudet av bostäder generellt i sin tur frigör andra lägenheter i det befintliga beståndet.

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för landsbygdskommun, 2019-03-13.

3.5.4 Flera kommuner betraktar stödet som en kompensation

"Kommunen tar gärna emot pengarna, men för att pengarna ska ha en styrande effekt behövs annan utformning. Dessutom bygger bonusen på hur kommunens processer såg ut för flera år sedan. Stödet blir en bonus för att kommunen tagit fram startbesked. Bostadsbyggande innebär långa processer – man måste ha investerat för länge sedan."
(*Ekonomichef, pendlingskommun 1*)

Syftet med stödet är att stimulera ett ökat bostadsbyggande vilket enligt Riksrevisionen innebär att stödet är framåtsyftande. Riksrevisionens iakttagelse är dock att utformningen av stödet till viss del är bakåtsyftande i och med att stödets storlek baserats på redan beslutade bostäder och mottagna nyanlända. Vissa kommuner, företrädesvis tillväxtkommuner, har även betraktat stödet som en form av bonus för redan vidtagna åtgärder.

I några intervjuade kommuner har kostnaderna för att hålla en hög planerings- och bostadstakt uppe, liksom behovet av följdinvesteringar kopplade till bostadsbyggande, lyfts fram. Den senare frågan lyftes även i en hearing som Näringsdepartementet höll vid beredningen av stödet.¹⁰⁵ Många har framhållit att resurstillskottet varit symboliskt viktigt, då insatser för tillväxt kan utgöra en påfrestning på den kommunala ekonomin.

"Stödet har premierat de kommuner som satsar, och som har initiala kostnader för att hålla igång en planering som tar lång tid. Det känns bra och rättvist som tillväxtkommun. [...] Det är ett bidrag till den bördan det är att ha en hög bostadstakt."
(*Planchef, pendlingskommun 3*)

Flera kommuner har ansett det rimligt att stödet har beräknats utifrån antalet bostäder som beviljats startbesked under året. Enligt kommunerna "fångar" stödet hela det arbete som gjorts under plan- och byggprocessen och som möjliggjort att bostäderna kan börja byggas. Någon kommun menar i det sammanhanget att det är bra att stödet kommer i efterhand så att det inte ger *fel* incitament. Enligt kommunen är det bra att det är så generellt och inte bara avser exempelvis flerbostadshus, utan går till det som behövs lokalt i kommunen.¹⁰⁶ Sammanfattningsvis har Riksrevisionen iakttagit få tecken på att stödet stimulerar till ytterligare åtgärder för bostadsbyggande.

3.5.5 Generell utformning upplevs som positiv

I flera kommunintervjuer har det samtidigt framhållits som positivt att stödet varit enkelt utformat och inte alltför styrande i jämförelse med andra riktade stöd. Den allmänna bilden hos de intervjuade kommunerna är att det är bättre med

¹⁰⁵ Näringsdepartementet, *Minnesanteckning från möte med SKL och kommuner kring kommunbonusen, den 18 februari 2016*, 2016.

¹⁰⁶ Intervju med företrädare för pendlingskommun 3, 2019-02-04.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

generella än riktade bidrag. Enligt kommunerna sätter stödet fokus på betydelsen av bostadsplanering, utan att styra inriktningen på verksamheten. Detta ger, enligt kommunerna, bättre förutsättningar för att planera utifrån lokala behov. Stödet har också upplevts som enkelt att söka och har medfört liten administrativ börda.

"Det är inga restriktioner och utan så mycket pekpinnar. Det är befriande att man säger att stora kommuner som växer mycket och därför har extra kostnader får en bonus. [...] Stödet är bättre än många andra mer styrande bidrag. Vissa statsbidrag (särskilt till skolan) är väldigt svåra att uppfylla kraven för, de sätter en spärr i kommunens planering. Med bonusen är det snarare tvärtom."
(Ordförande i planutskottet, medelstor kommun 1)

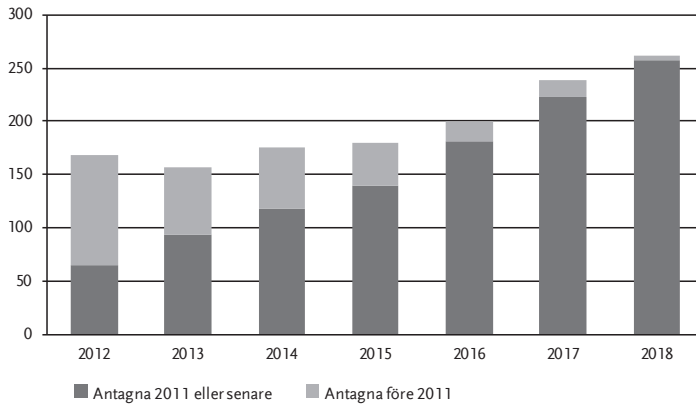
3.5.6 Stödet kan ha bidragit till fler riktlinjer för bostadsförsörjning

Regeringen har lyft fram att stödet, förutom att kunna bidra till att ytterligare bostäder kommer till stånd, har lett till att fler riktlinjer för bostadsförsörjning tagits fram och till ett mer aktivt bostadsförsörjningsarbete.¹⁰⁷ Ett av villkoren för stöd är nämligen att kommunen måste ha aktuella riktlinjer för bostadsförsörjning. Riksrevisionen har därför analyserat stödets betydelse för att kommuner har riktlinjer.

Enligt uppgifterna i Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät har antalet kommuner som har aktuella riktlinjer, antagna år 2011 eller senare, ökat från 65 till 257 (från 22 till 89 procent av kommunerna) under 2012–2018, se diagram 2.

Enligt Boverket finns flera förklaringar till utvecklingen, varav införandet av stödet är en. Andra förklaringar är att bostadsförsörjningslagen ändrades 2014, så att kommunernas ansvar för att ha riktlinjer för bostadsförsörjning blev tydligare, och att befolkningsökningen lett till en större efterfrågan på bostäder.

¹⁰⁷ Prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 18, s. 34, bet. 2017/18:CU1, rskr. 2017/18:68–70 och prop. 2017/18:99, s. 71, bet. 2017/18:FiU21, rskr. 2017/18:435.

Diagram 2 Antal kommuner med riktlinjer för bostadsförsörjning

Anm.: Resultaten från 2013 års enkät avser den 1 januari 2013 och redovisas därför i diagrammet för år 2012 osv.

Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkäter från 2013–2019.

Riksrevisionen har genom en statistisk modell uppskattat hur stor sammanlagd effekt som två reformer haft på sannolikheten för att en kommun har aktuella riktlinjer för bostadsförsörjningen.¹⁰⁸ Den första reformen är ikraftträdandet av den förändrade bostadsförsörjningslagen år 2014.¹⁰⁹ Förändringarna förtydligade kravet på kommunerna att ha riktlinjer för bostadsförsörjning och fastställde även vilka uppgifter som riktlinjerna skulle innehålla. Den andra reformen är ikraftträdandet av stödet till kommuner för bostadsbyggande 2016.

Resultatet tyder på att den förnyade bostadsförsörjningslagen under 2014–2015 ökade sannolikheten för en kommun att ha aktuella riktlinjer med 6,7 procentenheter. Den sammanlagda effekten 2016 och framåt av bostadsförsörjningslagen och stödet ökar sannolikheten för att ha aktuella riktlinjer med 24,8 procentenheter, se även elektronisk bilaga 2.¹¹⁰

¹⁰⁸ Modellen estimerar sannolikheten för att ha aktuella riktlinjer, räknat som antagna år 2011 eller senare. Förklarande variabler i denna modell är kommunernas rapporterade bostadsmarknadssituation, skattekraft, kommuntyp, befolkningsutveckling och bostadsbyggandeutveckling samt de två reformerna: reformen av bostadsförsörjningslagen 2014 och införandet av statsbidraget till kommuner för ökat bostadsbyggande 2016.

¹⁰⁹ Se lagen (2013:866) om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

¹¹⁰ Skattekraften har en nästintill obefintlig effekt. Inga statistiskt signifikanta effekter erhålls för övriga variabler: kommuntyp, bostadsmarknadssituation, befolkningsutveckling och utveckling i bostadsbyggande.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

Att stödet bidragit till att fler kommuner har aktuella riktlinjer kan vara en rimlig följd av stödets grundvillkor. Det är dock redan ett lagstadgat krav för varje kommun att ha aktuella riktlinjer för bostadsförsörjning. Många kommuner hade också redan aktuella riktlinjer innan stödet infördes. Enligt bostadsmarknadsenkäten uppfyllde minst 140 kommuner redan detta villkor.

Stödet kan även på motsvarande sätt ha bidragit till att fler kommuner sett över sina översiktsplaner. Det saknas dock tillräckligt tillförlitliga uppgifter¹¹¹ om kommuners översiktsplaner för att kunna säkerställa detta i en statistisk analys.¹¹²

3.6 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattande iakttagelser

- Kommuner som har sökt 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.
- Sättet som stödet har fördelats på – där storleken på stöd för en kommun är beroende av hur många andra kommuner som också beviljats stöd samt hur stort bostadsbyggandet varit och hur många nyanlända som folkbokförts även i dessa kommuner – har gjort det svårt för kommuner att planera för stödet. Tidpunkten för beviljande av stöd har även lagts sent på året, vilket också försvårat kommuners planering av stödet.
- Kommunerna använder stödet på olika sätt. I några kommuner har stödet utgjort ett resurstillskott som endast stärkt kommunens resultat, utan att ha beaktats i planeringen under året. I andra kommuner har stödet varit inräknat i kommunens budget och därmed också beaktats i planeringen.
- Regeringen har inte angett några villkor för hur stödet ska användas av kommunerna.
- Det finns få tecken på att kommunerna, som en följd av stödet, har vidtagit åtgärder för att ytterligare öka bostadsbyggandet.
- Villkoren för stöd kan ha bidragit till att fler kommuner har aktuella riktlinjer för bostadsförsörjning.
- Kommunerna har upplevt stödet som enkelt och att den generella inriktningen har varit positiv, då den ger bättre förutsättningar för att planera utifrån lokala behov.

¹¹¹ Boverket, "Aktualitetsprovning av översiktsplan", hämtad 2019-03-24.

¹¹² Företrädare för Boverket anger (2019-05-13) i samband med faktagranskning av ett utkast till granskningsrapport (2019-05-14) att myndigheten, efter att ha sett statistik för 2018, under detta år ser "en ökad aktivitet i arbetet med översiktsplaner både vad gäller laga-kraft-vunna översiktsplaner och aktualitetsförklarade". Boverkets erfarenhet från tidigare statistik är att siffrorna för antagna översiktsplaner brukar stiga vid varje mandatperiods slut. De kan därmed inte heller säga att det skulle ha en koppling till stödet (liksom för riktlinjerna för bostadsförsörjning), vilket man annars skulle kunna dra kopplingar till.

Riksrevisionens bedömning

Riksrevisionens bedömning är att stödet inte på ett effektivt sätt har stimulerat till ett ökat bostadsbyggande. Stödet har därmed inte heller hjälpt kommunerna i arbetet med att ordna boställning till nyanlända.

Regeringen har inte utformat stödet så att kommunerna har fått tillräckliga förutsättningar att planera för stödet. Om stödet hade varit enklare att beräkna i förväg, alternativt om beslutet om beviljat stöd hade lämnats tidigare på året, skulle det ha varit enklare för kommunerna att använda stödet proaktivt i sin verksamhet.

Riksrevisionen kan se att det finns fördelar för staten att utgå från hela det beslutade anslaget vid fördelning av stödet; det skapar förutsägbarhet för statens utgifter. Samtidigt innebär det vissa svårigheter för kommunerna att uppskatta stödbeloppet i förväg. Ett alternativt sätt att fördela stöd, som prövats tidigare, är att bestämma ett schablonbelopp som en kommun kan få, exempelvis per bostad. Då kan beloppet bestämmas utifrån en analys av behovet av stödet och av statsfinansiella konsekvenser vid variationer i bostadsbyggandet mellan olika år.

Regeringen har inte heller utformat stödet så att det styr tydligt mot syftet att stimulera ett ökat bostadsbyggande. En anledning till detta är att det har saknats villkor för hur utbetalda medel ska användas. Stödet har inte heller gett tillräckliga incitament till kommunerna att vidta ytterligare åtgärder för att bidra till ett ökat bostadsbyggande. Enligt Riksrevisionen har avsaknaden av statlig styrning av stödet, osäkerheten som följer av hur stödet fördelas och den sena tidpunkten för beslut om stöd, medfört att stödet i huvudsak har betraktats som ett resurstillskott till kommunen som helhet, med svag styrning mot specifika verksamheter eller ytterligare åtgärder för bostadsbyggande.

Samtidigt är det tydligt att kommunerna ser positivt på att stödet har en generell inriktning och medför lite administration. Även för staten medför ett mer generellt utformat stöd mindre administration. Konsekvensen är dock att det finns ett glapp mellan stödets utformning och syfte. Stödet saknar tillräckliga incitament för att på ett effektivt sätt ytterligare stimulera kommunernas arbete för bostadsbyggande. Det innebär i förlängningen att stödet inte bidrar till syftet om ett ökat bostadsbyggande på ett effektivt sätt.

Att stödet bidragit till att fler kommuner har aktuella riktlinjer kan vara en rimlig följd av stödets grundvillkor. Det är dock enligt Riksrevisionen inte ett tillräckligt resultat för att stödet ska bedömas som ändamålsenligt i den här aspekten. Det är redan ett lagstadgat krav att varje kommun ska ha aktuella riktlinjer för bostadsförsörjning. Det kan därför finnas mer effektiva sätt, ur ett statsfinansiellt perspektiv, att uppnå att fler uppfyller kravet, till exempel genom ett engångsstöd.

4 Regeringens planering av stödet

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser som utgör underlag för att besvara den andra revisionsfrågan, om regeringen säkerställt en ändamålsenlig planering av stödet. Kapitlet inleds med bedömningsgrunderna för frågan som beskrivs i sin helhet i kapitel 1. Därefter behandlas relevanta aspekter av betydelse för frågan. Kapitlet avslutas med sammanfattande iakttagelser och bedömning.

4.1 Bedömningsgrunder

Riksrevisionen utgår från att regeringen borde ha planerat stödet utifrån analyser av problem och behov av ett stöd. Sådana analyser borde belysa:

- identifierade hinder som står i vägen för ett ökat bostadsbyggande dels generellt, dels i kommuner som tar emot nyanlända
- stödets möjligheter att avhjälpa hindren och dess samverkan med andra relaterade styrmedel
- stödets förväntade resultat och konsekvenser.

4.2 Har stödet grundats på en analys av hinder för bostadsbyggande?

I det här avsnittet redovisas det underlag som regeringen har presenterat vid planeringen av stödet, i den del som avsågs att stimulera bostadsbyggandet generellt. I avsnitt 4.3 görs en motsvarande genomgång av underlaget för stödets koppling till bostadsbyggande i kommuner som tar emot nyanlända. Granskningen visar att regeringen har presenterat en begränsad analys av vilka hinder som stödet syftar till att avhjälpa och av det förväntade resultatet.

4.2.1 Regeringen har presenterat en begränsad analys av hinder för bostadsbyggande

Regeringen har beskrivit bakgrunden till stödets införande på en övergripande nivå. De problem som nämns är att det råder bostadsbrist i stora delar av landet och att kommunerna har förutsättningar för att påskynda bostadsbyggandet.

Bakgrunden till stödet kan delvis utläsas i ett kommittédirektiv från 2014 till en statlig utredning om en ökad kommunal planläggning för bostadsbyggande.¹¹³ Regeringen konstaterade där att det "sannolikt finns hinder och bristande incitament till varför planläggning för bostadsändamål inte sker i större

¹¹³ Se dir. 2014:29.

omfattning i dag".¹¹⁴ En del av utredningens uppdrag var att undersöka behovet av att stärka kommunernas incitament att i högre utsträckning planlägga för bostadsbebyggelse och genomföra planeringen snabbare.¹¹⁵

Enligt direktivet skulle utredaren överväga olika alternativ för att uppnå detta, till exempel genom ett tidsbegränsat statligt planeringsstöd för bostadsbyggande eller andra former av stöd än ekonomiska.¹¹⁶ Som beskrivits i avsnitt 1.1 var utredningens slutsats dock att ett ekonomiskt stöd till kommuner för planering inte kunde motiveras för att uppnå en ökad planläggning eller ett ökat bostadsbyggande.¹¹⁷

Regeringens motiv och bakgrund specifikt till stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande beskrivs huvudsakligen i budgetpropositionen för 2016, vilket har beskrivits i avsnitt 2.2. I budgetpropositionen för 2016 skriver regeringen att kommunerna "inom ramen för befintlig lagstiftning kan bidra väsentligt mer än idag till att öka bostadsbyggandet". Vidare skriver regeringen att kommunerna genom sina "insatser som planmyndighet, vid handläggning av ärenden om bygglov samt i sin roll som fastighetsägare" kan underlätta och påskynda bostadsbyggandet. Regeringen anger även att "stödet till kommunerna är avsett att premiera ett förändrat arbetssätt vilket kommer att ta viss tid att genomföra."¹¹⁸ Det saknas dock en tydlig analys av vilka faktorer som begränsar kommunernas arbete och vilka problem som kan lösas genom stödet.

4.2.2 Analys av förväntade resultat på bostadsbyggandet saknas

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har presenterat vilken roll ett ekonomiskt stöd fyller i förhållande till andra styrmedel som påverkar kommuners planläggning, till exempel lättnader i plan- och bygglagstiftningen. En analys saknas också av de förväntade resultaten eller konsekvenserna av stödet.

I Näringsdepartementets interna promemoria fanns en kortfattad beskrivning av de förväntade administrativa och finansiella konsekvenserna för Boverket och kommunerna med anledning av stödet.¹¹⁹ Det stod bland annat att kommuner som beviljas stöd får ett ökat ekonomiskt utrymme att erbjuda god samhällsservice. En analys av hur stödet skulle stimulera kommunerna och bostadsbyggandet saknades dock även här.

¹¹⁴ Se dir. 2014:29, s. 3.

¹¹⁵ Ibid, s. 1 och s. 7.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ SOU 2015:109, s. 23. Se även Regeringskansliets kommentar i samband med faktagranskning av ett utkast till granskningsrapport (2019-05-14) i fotnot 10.

¹¹⁸ Prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 18, s. 51, bet. 2015/16:CU1, rskr. 76–79.

¹¹⁹ Näringsdepartementet, Intern promemoria om stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande, 2016-03-04.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

Mot bakgrund av att regeringen presenterat ett begränsat beslutsunderlag för stödet har Riksrevisionen, utifrån litteratur och iakttagelser från kommunstudien, analyserat hinder för bostadsbyggandet, behovet av ett stöd till kommuner och förväntade resultat. Detta redogörs för nedan.

4.2.3 Många faktorer påverkar kommunernas förutsättningar för att planlägga för bostadsbyggande

Det är allmänt känt att flera faktorer påverkar såväl bostadsbyggandet i landet som kommunernas förutsättningar för planläggning för bostadsbyggande. En översikt av sådana faktorer finns i tabell 2. Regeringen har tillsatt flera utredningar som syftar till att förbättra förutsättningarna. Det har till exempel handlat om att se över den kommunala planprocessen, kommunernas planeringsberedskap och markanvisningar samt hanteringen av bullerfrågor och av strandskyddet.

Tabell 2 Faktorer som påverkar förutsättningarna för planläggning¹²⁰

Centrala faktorer	Exempel
Marknadsförutsättningar	Låg efterfrågan på bostäder, pris- och hyresnivåer, konjunkturläge m.m. påverkar möjligheterna att bygga, vilket påverkar kommunens nivå på planläggning.
Politiska faktorer	Den politiska viljan att växa och planera för bostadsbyggande påverkar kommunens planläggning.
Tillgång till byggbar mark	Begränsad tillgång till byggbar mark påverkar kommunens planläggning. Det kan handla om vem som äger marken och om ifall marken är lämpad för byggande med hänsyn till statliga intressen, miljökrav m.m.
Regionala förutsättningar	Behovet av regional infrastruktur, som är nödvändig för bostadsbyggande eller utveckling av bostadsområden, påverkar kommunens planläggning.
Organisatoriska faktorer	Svårigheter att rekrytera personal som arbetar med t.ex. detaljplanering, påverkar kommunens planläggning. Eventuella brister i produktivitet i planverksamheten eller bristande samverkan inom eller utanför organisationen, påverkar kommunens planläggning.
Kommunalekonomiska förutsättningar	Stora kommunala följdinvesteringar i skolor, omsorg, vägar m.m. påverkar kommunens planläggning. Även begränsade ekonomiska resurser påverkar kommunens planläggning eller köp av mark.

¹²⁰ Se bland annat SOU 2015:109, Bättre samarbete mellan stat och kommun – vid planering för byggande; SOU 2017:108, Lån och garantier för fler bostäder; SOU 2015:59, En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning; SOU 2018:35, Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar; Kalbro och Lind, *Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet*, 2017.

4.2.4 Otydligt vilka hinder som ett stöd har möjlighet att avhjälpa

Av de hinder som nämns i tabell 2 ovan skulle stödet i någon mån ha kunnat svara mot kommunalekonomiska hinder. Flera kommuner har exempelvis lyft att bostadsbyggande kan medföra kommunala följdinvesteringar i skola och omsorg som kan vara ansträngande för den kommunala ekonomin.¹²¹ Även de kommuner som intervjuats i granskningen pekar på de ekonomiska påfrestningarna med en ambitiös tillväxtstrategi, även vad gäller kostnader för infrastruktur som vägar och vatten- och avloppsförsörjning.

Det är tänkbart att merinvesteringar kan hämma en planläggning eller ett bostadsbyggande som i annat fall kunde varit högre.¹²² Det saknas dock kunskap om hur stort ett sådant hinder är för att det ska utgöra skäl för staten att stödja eller kompensera kommunerna för detta. Det kan också finnas andra befintliga eller alternativa styrmedel, såsom systemet för kommunal utjämning, som bättre kan svara mot sådana problem. Begränsade ekonomiska resurser för planläggning har uppgetts vara ett hinder i vissa kommuner, men har i en statlig utredning om kommunal planläggning inte bedömts vara ett utbrett problem.¹²³

Ett ekonomiskt stöd i allmänhet skulle kunna vara ett incitament för att en kommun arbetar mer strategiskt eller effektivt med planläggning på marginalen. Det förutsätter dock att ett sådant "effektiviseringsutrymme" finns eller att stödet används till att utöka planverksamheten. Frågan är då i vilken utsträckning ett stöd har förutsättning att påverka en sådan förändring, mot bakgrund av att flera andra hinder kan finnas samtidigt. Som redovisas i avsnitt 3.5.2 finns endast svaga tecken på att intervjuade kommuner stimulerades till ytterligare åtgärder.

4.2.5 Eventuella resultat av stödet kan förväntas först på sikt

Et generellt problem med ekonomiska stöd, som tidigare utvärderingar pekar på, kan vara att stödet går till projekt som skulle ha genomförts även utan stöd. Med andra ord är det svårt att avgöra om stödet har en reell effekt. I framför allt den första ansökningsomgången för stödet, hösten 2016, går det att konstatera att de bostäder som då genererade stöd var ett resultat av kommunala aktiviteter som hade genomförts tidigare. Detta visas förenklat i figur 1 där förhållandet mellan plan- och byggprocessen, hinder och beräkningsgrunden för stödet (bostäder med startbesked) illustreras.

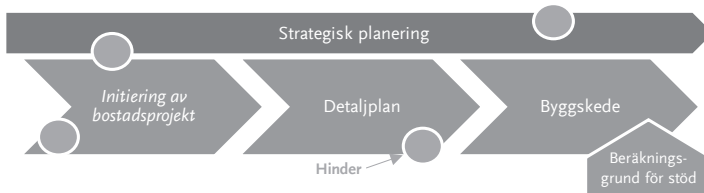
¹²¹ Näringsdepartementet, *Minnesanteckning från möte med SKL och kommuner kring kommunbonusen, den 18 februari 2016*, 2016.

¹²² Kalbro och Lind, *Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet*, 2017, s. 104

¹²³ SOU 2015:109, s. 89–90.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

Figur 1 Schematisk illustration över plan- och byggprocessen



Hur lång tid olika steg i planläggningsprocessen tar varierar. Faktorer som spelar in är till exempel vem som initierar detaljplaneläggningen, om planläggningen sker på kommunalägd mark eller ej, om överklaganden kommer in och hur de lokala förutsättningarna ser ut med hänsyn till miljöaspekter med mera. Byggherren avgör därefter lämplig tidpunkt för byggstart¹²⁴. Tiden från idé till byggstart beror också på om det redan finns en antagen detaljplan. Undersökningar visar att de allra flesta detaljplaner tar upp till två år att ta fram, men det är också vanligt att detaljplaner tas fram på ett år.¹²⁵

Givet att ett stöd leder till en önskad förändring kan resultatet därför först på sikt visa sig i kommuners verksamhet eller i form av bostadsbyggande. I det fall ett stöd har bidragit till att en kommun vidtar åtgärder för att anställa ytterligare resurser eller effektivisera verksamheten, skulle detta så småningom kunna ge resultat i exempelvis fler antagna detaljplaner eller kortare handläggningstider för bygglov och startbesked. Det kan i sin tur, i teorin, innebära fler byggstartar än vad som vore fallet utan stöd. Samtidigt kan det vara svårt att i praktiken avgöra i vilken utsträckning stödet påverkade kommunens beslut att rekrytera ytterligare, jämfört med om stödet inte funnits, vilket exemplifierades i avsnitt 3.4.3 om kommuners användning och stödet.

4.3 Har stödet grundats på en analys av hinder för bostadsbyggande i kommuner som tar emot nyanlända?

I detta avsnitt presenteras det underlag som regeringen redovisat avseende stödets koppling till hinder och förväntade resultat på bostadsbyggandet i kommuner som tar emot nyanlända. Även för denna fråga visar granskningen att en analys saknas av hur stödet ska öka bostadsbyggandet i kommuner som tar emot nyanlända.

¹²⁴ Hänsyn måste dock tas till om startbeskedet upphör att gälla samtidigt som bygglovet, det vill säga om åtgärden inte påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag lovet vunnit laga kraft. Se 10 kap. 25 § plan- och bygglagen (2010:900).

¹²⁵ SOU 2015:109, s. 179; Sveriges Kommuner och Landsting, *Öppna jämförelser - Planläggning och tidsåtgång 2018*, 2018, s. 35–36.

4.3.1 Begränsad analys av hinder för bostadsbyggande i kommuner som tar emot nyanlända

Även när det gäller stödets koppling till nyanlända har regeringen presenterat ett begränsat underlag. De problem som lyfts i budgetpropositionen 2017 är framför allt kopplade till bostadsbristen i kommunerna och de utmaningar som bosättningslagen innebär, som tidigare beskrivits i kapitel 2.2.2.¹²⁶ Bosättningslagen innebär även att kommuner som sedan länge haft ett underskott på bostäder förväntades få ett ökat mottagande av nyanlända.¹²⁷

När förslaget till ny bosättningslag remissbehandlades framhöll flera instanser behovet av åtgärder som också stimulerade bostadsbyggande.¹²⁸ Regeringen framhöll i det sammanhanget att flera insatser initierades på området generellt, bland annat stödet till kommuner som bidrar till att öka bostadsbyggandet, och investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder till studerande.¹²⁹ Även generella insatser för att öka bostadsbyggandet genom ett tidigare aviserat bostadspolitiskt paket med 22 åtgärder lyftes fram.¹³⁰

Som konstaterats i avsnitt 4.2.2 saknades en tydlig analys av hur stödet till kommuner skulle kunna stimulera ett ökat bostadsbyggande och vilka problem som skulle kunna lösas genom stödet. Det saknades därmed även en analys av hur stödet skulle öka bostadsbyggandet i kommuner som också tar emot nyanlända bortsett från det faktum att de kommuner där bostadsbyggandet i högre grad svarar mot ett beräknat behov hos nyanlända får en större andel av stödet.

Riksrevisionens iakttagelse är därför att det i regeringens beslutsunderlag och analys saknas en beskrivning av hur stödet ska bidra till ett ökat bostadsbyggande, och på så sätt stödja kommunerna arbetet med att bosätta nyanlända. Liksom i föregående avsnitt, har Riksrevisionen, utifrån litteratur och iakttagelser från kommunstudien, analyserat stödets förutsättningar för att öka bostadsbyggandet i kommuner som tar emot nyanlända, vilket redogörs för nedan.

4.3.2 Kommuners förutsättningar för att bosätta nyanlända

Även i litteraturoversikten framstår bostadsbristen som det viktigaste hindret för bosättningen av nyanlända.¹³¹ I 2018 års bostadsmarknadsenkät från Boverket bedömde 225 kommuner att de hade ett underskott på bostäder för nyanlända personer. Den vanligaste orsaken var att det finns ett generellt underskott på

¹²⁶ Prop. 2016/17:1, Utgiftsområde 18, s. 37, bet. 2015/167:CU1, rskr. 76–79.

¹²⁷ Prop. 2015/16:54, s. 35, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

¹²⁸ Ibid, s. 17.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Regeringskansliet, "Frågor och svar om bosättningslagen", hämtad den 2019-05-01.

¹³¹ Se t.ex. Boverket, *Boendesituationen för nyanlända*, 2015, s. 16–17.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

hyreslägenheter i kommunerna. Andra vanliga orsaker var brist på lägenheter med rimliga hyresnivåer, brist på lägenheter i rätt storlek och höga inkomstkrav från hyresvärdar.¹³²

Trots situationen kan kommunerna arbeta på flera sätt för att se till att det finns bostäder till nyanlända. Det vanligaste är att kommunerna samarbetar med allmännyttiga bostadsföretag och privata fastighetsägare för att få fram bostäder.¹³³ En annan möjlighet är att blockhyra bostäder, vilket innebär att kommunen hyr lägenheter i ett eller flera bostadshus från ett bostadsföretag eller en fastighetsägare, för att sedan hyra ut lägenheterna i andra hand.¹³⁴

Andra åtgärder för att lösa bostadssituationen är att samarbeta med olika aktörer på bostadsmarknaden för att få igång bostadsbyggandet, bygga modulbostäder med tidsbegränsat bygglov eller bygga om lokaler till bostäder.¹³⁵ Kommunala åtgärder för att säkerställa att bostäder finns för personer som på egen hand inte kan etablera sig på bostadsmarknaden, till exempel genom att blockhyra bostäder, kan medföra stora kostnader för kommunerna.¹³⁶

4.3.3 Otydligt i vilken grad stödet kan öka bostadsbyggandet så att det underlättar kommunernas bosättning av nyanlända

Som Riksrevisionen konstaterar i avsnitt 4.2.5 kan stödet inte förväntas ha stor påverkan på bostadsbyggandet, särskilt inte på kort sikt. Därmed är det också osäkert om och på vilket sätt som stödet, genom ett ökat bostadsbyggande, kan öka kommuners förutsättningar för bosättning av nyanlända.

Stödet baseras på all form av bostadsbyggande, oavsett storlek och upplåtelseform. De nybyggda bostäderna kan därför inte nödvändigtvis förväntas motsvara det generella bostadsbehov som nyanlända uppges ha, å ena sidan. Å andra sidan motsvarar nyproducerade bostäder, oavsett storlek och upplåtelseform, generellt inte behovet, eftersom de i genomsnitt är dyrare än bostäder i det äldre beståndet.

Nybyggnation kan dock, å ena sidan, i förlängningen göra att bostäder i befintligt bestånd frigörs, genom så kallade flyttkedjor. Å andra sidan finns osäkerhet kring hur långa flyttkedjorna blir och vilka som berörs av dem. Det saknas också stöd i forskning för att flyttkedjor skapar flyttrörelser som tillgängliggör bostäder även för socioekonomiskt svaga grupper.¹³⁷

¹³² Boverket, "Stort underskott på bostäder för nyanlända", hämtad 2019-03-24.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Boverket, *Kommunernas kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden*, 2015, s. 6.

¹³⁷ Rasmussen, Grander och Salonen, *Flyttkedjor. En litteraturoversikt över befintlig forskning om bostadsflyttkedjor*, 2018, s. 5.

4.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har presenterat en begränsad analys av de hinder som står i vägen för att kommunernas bostadsbyggande ska kunna öka och som stödet syftar till att avhjälpa. Det saknas en analys av vilket resultat ett ekonomiskt stöd till kommunerna med den aktuella utformningen förväntas ge, och av eventuella andra konsekvenser av stödet.
- Det finns många kända faktorer som påverkar kommunernas förutsättningar för att planlägga bostadsbyggande.
- En svårighet med att avgöra om stödet har haft effekt är att det kan ha gått till projekt som skulle ha genomförts även utan ett stöd. Eftersom plan- och byggprocessen i sig är långsiktig kan resultatet visa sig i kommuners verksamhet eller i bostadsbyggandet först på längre sikt. Det gör det svårt att avgöra om stödet har påverkat bostadsbyggandet.
- En analys saknas även av hur stödet ska öka bostadsbyggandet i kommuner som tar emot nyanlända, och på så sätt kunna underlätta kommunernas bosättning av nyanlända.

Riksrevisionens bedömning

Såväl staten som kommunerna mötte stora utmaningar i mottagandet av nyanlända i samband med flyktingkrisen 2015. I efterhand kan det konstateras att regeringen inte grundade stödet på en tillräcklig analys av stödets möjligheter att stimulera ett ökat bostadsbyggande, och på så sätt stödja kommunerna i deras arbete med att ordna bosättning till nyanlända.

Stödet grundades inte på en tillräcklig analys av vilka specifika problem som stod i vägen för ett ökat bostadsbyggande eller på vilket sätt stödet förväntades avhjälpa dessa hinder. Det gjordes inte heller någon analys av förväntade resultat och konsekvenser, exempelvis statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser. Hur stödet skulle samverka med andra styrmedel för bostadsbyggande, som redan fanns på plats eller skulle införas, analyserades inte heller.

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

5 Regeringens och Boverkets uppföljning och rapportering av stödet

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser som utgör underlag för att besvara den tredje revisionsfrågan, om regeringen säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och rapportering av stödets användning och resultat. Kapitlet inleds med bedömningsgrunder för frågan, vilka även i sin helhet beskrivs i kapitel 1. Därefter behandlas iakttagelser för frågan utifrån bedömningsgrunderna. Kapitlet avslutas med sammanfattande iakttagelser och Riksrevisionens bedömning.

5.1 Bedömningsgrunder

Riksrevisionen utgår i bedömningen av uppföljning och rapportering av stödet från följande. Regeringen bör ha säkerställt att

- det finns förutsättningar för att följa upp hur stödet har använts och vad det har gett för resultat
- det finns en plan för hur användning och resultat av stödet ska rapporteras till riksdagen.

5.2 Finns det förutsättningar för att följa upp och rapportera om stödet?

Regeringen har inte angett några villkor för hur stödet ska användas och man har inte ställt krav på att kommunerna ska återrapportera hur de använt stödet. Detta innebär att det i praktiken inte går att på ett meningsfullt sätt följa hur stödet har hanterats av kommunerna. I förlängningen innebär detta att det inte heller är möjligt att rapportera resultatet till riksdagen. Det har inte heller funnits någon plan på att följa upp användningen och resultatet.

5.2.1 Det saknas krav på återrapportering av hur kommunerna använt stödet

Regeringen har inte ställt något krav på att kommunerna ska återrapportera hur de använt de tilldelade medlen till skillnad från de två andra bostadsstöd som infördes ungefär samtidigt som stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande. Exempelvis omfattar förordningen om investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande en regel om att den som sökt eller mottagit stöd på begäran ska "lämna de uppgifter som behövs för uppföljning och utvärdering av stödet".¹³⁸

¹³⁸ 22 § förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

Även enligt förordningen om stöd för renovering och energieffektivisering ska stödmottagaren lämna en renoveringsrapport med redovisning av åtgärder, kostnader och resultat.¹³⁹

Ett återrapporteringskrav om att medel ska användas för ett visst ändamål kan å ena sidan underlätta styrningen så att pengarna går till den avsedda verksamheten och inte in i den allmänna kommunala kassan.¹⁴⁰

Å andra sidan kan ett krav på återrapportering som syftar till att det ska gå att följa upp och utvärdera resultatet av ett statsbidrag i sig medföra betungande administration för en kommun. Det kan därför finnas en motsättning mellan behovet av kontroll och att hålla nere administrativa kostnader.¹⁴¹

5.2.2 Det går i praktiken inte att följa upp utfallet av stödet och rapportera resultatet till riksdagen

Regeringen har valt en utformning av stödet som inte innefattar krav på att stödet måste användas i verksamhet som är kopplad till bostadsbyggande. Kommunerna behöver inte heller redogöra för hur de använt stödpengarna. Detta innebär att det i praktiken inte går att på ett meningsfullt sätt följa hur stödet har hanterats av kommunerna.

Därmed är det inte möjligt att bedöma om stödet har använts till verksamhet som är kopplad till bostadsbyggande eller om stödet i ett nästa steg har kunnat påverka kommunernas arbete med nyanländas bostadssituation. Det är därför inte heller möjligt att rapportera resultatet av stödet till riksdagen.

Nedan följer exempel från de kommuner som Riksrevisionen intervjuat om hur de ser syftet med och möjligheten att följa upp stödet.

Exempel från intervjuade kommuner om förutsättningarna för att följa upp stödet

Pendlingskommun 1

Staten har sagt vad syftet med stödet är, och om det finns ett tydligt syfte försöker kommunerna uppfylla detta och använda stödet på det sättet. Så resonerar troligen de flesta kommuner.

Medelstor kommun 1

Användningen skulle gå att följa upp. Det är däremot jättesvårt att följa resultatet och att säga vad kommunen skulle ha gjort om man inte hade haft stödet. Framförallt var stödet en tydlig signal från statsmakterna. Man kunde satsa utan att det drabbade andra verksamheter.

Det är inte kommunens ansvar att fundera på uppföljning (för staten). Det hade inte varit förvånande om någon återrapportering hade krävts. Åtminstone kunde man ha frågat om en årlig redovisning eller särredovisning. Det brukar efterfrågas när man får statsbidrag.

¹³⁹ 23 § förordning (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

¹⁴⁰ Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna*, 2016, s. 50.

¹⁴¹ Statskontoret, *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*, 2011, s. 78.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

Det är även av flera andra skäl svårt att följa upp eventuella resultat och effekter av stödet och bedöma om det har stimulerat till ett ökat bostadsbyggande och förbättrad bosättning av nyanlända. En anledning är att plan- och byggprocessen är lång och att, som beskrivits i avsnitt 2.2.1, många faktorer påverkar hur lång tid det tar att färdigställa nya bostäder. Det faktum att flera styrmedel¹⁴² som riktas mot kommunernas plan- och bygglovsprocesser nyligen har införts påverkar också förutsättningarna att visa på effekter av ett enskilt styrmedel.

5.2.3 Det saknas planer på att följa upp resultatet av stödet

Regeringen eller Boverket har inte heller planerat att följa upp användningen och resultatet av stödet.¹⁴³ Regeringen har endast gett Boverket i uppdrag att i sin årsredovisning redovisa hur stödet har fördelats.¹⁴⁴ I Boverkets årsredovisningar 2016–2018 redovisas också hur stödet fördelats mellan kommungrupper och antal beviljade ansökningar inom respektive kommungrupp.¹⁴⁵

Boverket ska enligt sin instruktion ”samordna, utveckla, följa upp och utvärdera de statliga stöd och bidrag” som myndigheten har ett centralt administrativt ansvar för, och ”redogöra för resultat och fördelning när det gäller stöden och bidragen samt informera om dem”.¹⁴⁶ För att detta ska vara praktiskt möjligt behöver statsbidrag utformas så att det finns förutsättningar för att följa upp och utvärdera dem. Så har enligt Riksrevisionen inte varit fallet med det granskade stödet.

5.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har inte ställt krav på att kommunerna ska redovisa hur de använt stödet. Detta skiljer sig mot de två andra bostadspolitiska stöd som också infördes 2016.
- Utformningen av stödet, utan villkor för användning eller återrapportering, innebär att det i praktiken inte går att följa upp användning och resultatet av stödet på ett meningsfullt sätt. Det är därför inte heller möjligt att rapportera resultatet av stödet till riksdagen.
- Regeringen och Boverket har inga planer på att följa upp stödet.

¹⁴² Se t.ex. prop. 2017/18:197, s. 7, bet. 2017/18:CU32, rskr. 2017/18:371 och prop. 2017/18:210, s. 11, bet. 2017/18:CU27, rskr. 2017/18:366.

¹⁴³ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet, 2018-10-03 och intervju med företrädare för Boverket, 2018-09-26.

¹⁴⁴ Se 15 § förordning (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande.

¹⁴⁵ Boverket, *Årsredovisning 2016*, s. 50, *Årsredovisning 2017*, s. 52 och *Årsredovisning 2018*, s. 94.

¹⁴⁶ 3 § pkt 12 i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

Riksrevisionens bedömning

Riksrevisionen bedömer att avsaknaden av reglering om användningen av stödet i sig försvårar en uppföljning och utvärdering av stödet. En konsekvens av att det saknas en överblick av hur stödet har använts är att det i ett nästa steg blir svårt att analysera resultatet av stödet och att detta därmed inte kan återrapporteras till riksdagen.

Det finns många andra faktorer som påverkar takten på bostadsbyggandet och det är svårt att i en utvärdering kontrollera för olika faktorerers betydelse. Att flera styrmedel riktade mot kommunernas plan- och bygglovsprocesser nyligen har införts, gör det också svårt att peka på effekter av styrmedlen enskilt. Det kan dock enligt Riksrevisionen fortfarande vara meningsfullt att följa upp hur stödet hanteras i kommunernas beslutsprocesser och hur stödet används på övergripande nivå. Detta för att kunna förbättra stödet efter hand om brister upptäcks och för att kunna rapportera resultaten till riksdagen.

En förutsättning för att kunna utvärdera resultatet av stödet är att det går att följa hur kommunerna har använt pengarna. Detta skulle dock innebära att ett redovisningskrav läggs på kommunerna. En avvägning måste därför göras så att detta krav medför en rimlig nivå av ökad administration för kommunerna.

Referenslista

Litteratur

- Aspers, P., *Etnografiska metoder*, Liber, Malmö, 2007.
- Baltagi, B., *Econometric analysis of panel data*, UK: John Wiley & Sons, Ltd, 2008.
- Boverket, *Boendesituationen för nyanlända*, rapport 2015:40, Boverket, 2015.
- Boverket, *Boverkets indikatorer. Analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos, december 2018*, Boverket, 2018.
- Boverket, *Boverkets indikatorer. Analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos, juni 2018*, Boverket, 2018.
- Boverket, *Kommunernas kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden*, rapport 2015:31, Boverket, 2015.
- Boverket, *Många mål – få medel. Boverkets utvärdering av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993–2004*, Boverket, 2005.
- Boverket, *Årsredovisningar 2016–2018*, Boverket, 2017.
- Dahlberg, M., och Rattsö, J., *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), rapport 2010:5, 2010.
- Insatser med anledning av flyktingkrisen*, u.d. Överenskommelse mellan regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet), Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna) och Kristdemokraterna, 2015-10-23.
- Kalbro, T., och Lind, H., *Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2017:2, 2017.
- Mundlak, Y., *On the pooling of time series and cross sectional data*, 1978. *Econometrica*, Vol.56, pp. 69–86.
- Näringsdepartementet, *Minnesanteckning från möte med SKL och kommuner kring kommunbonusen, den 18 februari 2016*, N201012036/PUB, 2016.
- Rasmusson, M., Grander M., och Salonen, T., *Flyttkedjor. En litteraturöversikt över befintlig forskning om bostadsflyttkedjor*, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholms läns landsting, 2018.
- Riksrevisionen, *Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system*, RiR 2017:10.
- Riksrevisionen, *Oklara effekter av investeringsstödet till byggande av särskilt boende för äldre*, RiR 2018:24, Riksrevisionen, 2018.

- Riksrevisionen, *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, RiR 2017:30, Riksrevisionen, 2017.
- Riksrevisionen, *Statens styrning genom riktade bidrag i hälso- och sjukvården*, RiR 2016:29, Riksrevisionen, 2016.
- Silverman, D., *Interpreting qualitative data*, 5:e uppl., Sage, London, 2014.
- Statskontoret, *Statens styrning av kommunerna*, rapport 2016:24, Statskontoret, 2016.
- Statskontoret, *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting.*, rapport 2011:22, Statskontoret, 2011.
- Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*, Statskontoret, 2019.
- Statskontoret, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, rapport 2019:2, Statskontoret, 2019.
- Sveriges Kommuner och Landsting, *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner*, skrivelse till Finansdepartementet, 2016-04-20, SKL, 2016.
- Sveriges Kommuner och Landsting, *Redovisningsfrågor 2016 och 2017*, Cirkulär 16:64, SKL, 2016.
- Sveriges Kommuner och Landsting, *Öppna jämförelser - Planläggning och tidsåtgång 2018*, SKL, 2018.

Utredningar

- DS 1997:1, *Propositionshandboken*.
- Regeringen, Kommittédirektiv 2014:29 (Dir. 2014:29), *Ökad kommunal planläggning för bostadsbyggande och ökat utbud av markanvisningar*, 2014.
- SOU 2015:109, *Bättre samarbete mellan stat och kommun – vid planering för byggande*.
- SOU 2015:59, *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*.
- SOU 2017:108, *Lån och garantier för fler bostäder*.
- SOU 2018:22, *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande*.
- SOU 2018:35, *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*.

Webbplatser

- Boverket, "Aktualitetsprovning av översiktsplan",
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-oversiktsplan/aktualitetsprovning-av-oversiktsplan/>, hämtad 2019-03-24.
- Boverket, "Bostadsmarknadsenkäten 2019",
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknad-en/bostadsmarknadsenkaten/>, hämtad 2019-05-14.
- Boverket, "Stort underskott på bostäder för nyanlända",
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten-i-korthet/olika-grupper/nyanlanda/>, hämtad 2019-03-24.
- Boverket, "Indikatorer med byggprognos",
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknad-en/indikatorer/>, hämtad 2019-05-19.
- Boverket, "Kommunernas bostadsförsörjning – en handbok",
<https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/>, hämtad 2019-05-19.
- Boverket, "Statsbidrag för ökat bostadsbyggande",
<https://www.boverket.se/sv/bidrag-garantier/bidrag-som-inte-langre-gar-att-soka/statsbidrag-for-okat-bostadsbyggande/>, hämtad 2019-05-19.
- Migrationsverket, "Personer kommuner och landsting kan få ersättning för",
<https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Personer-kommuner-och-landsting-kan-fa-ersattning-for.html>, hämtad den 2019-05-09.
- Regeringen, Pressmeddelande "Regeringen ger kommuner byggbonus för bostadsbyggande", 2016-04-21.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/04/regeringen-ger-kommuner-byggbonus-for-bostadsbyggande/>, hämtad 2019-04-09.
- Regeringskansliet, "Frågor och svar om bosättningslagen",
<https://www.regeringen.se/artiklar/2016/02/fragor-och-svar-om-lagen-om-mottagande-av-vissa-nyanlanda-for-bosattning/>, hämtad den 2019-05-01.
- Regeringskansliet, "Insatser med anledning av flyktingkrisen",
<https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/10/insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen/>, hämtad 2019-05-19.
- Skatteverket, "Redovisningsprinciper",
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2019.1/3241.html>, hämtad 2019-03-24.

Sveriges Kommuner och Landsting, "Statsbidrag till kommuner för att öka bostadsbyggandet "byggbonus"",
<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/arkivbudgetochplanering/arkivbudgetochplanering/statsbidragtillkommunerforattokabostadsbyggandetbyggbonus.13270.html>, hämtad 2019-03-24.

Riksdagstryck

Bet. 1993/94:KU30, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, prot. 1993/94:110.

Budgetlagen (2011:203).

Förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

Förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

Förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande.

Förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

Förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

Regeringsformen (1974:152).

Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, samt lagen (2013:866) om ändring i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Plan- och bygglagen (2010:900).

Prop. 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition), bet. 1991/92:FIU29, rskr. 1991/92:345.

Prop. 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25.

Prop. 2000/01:26 *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.* bet. 2000/01:BoU2, prot. 2000/01:43.

Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*, Utgiftsområde 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, bet. 2007/08:CU1, rskr. 2007/08:104–106.

Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, Utgiftsområde 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, bet. 2008/09:CU1, s. 18, rskr. 2008/09:116.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, Utgiftsområde 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, bet. 2011/12:CU1, rskr. 2011/12:89.

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, Utgiftsområde 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, bet. 2015/16:CU1, rskr. 76–79.

Prop. 2015/16:54, *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2016*, Utgiftsområde 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, bet. 2016/17:CU1, rskr. 2016/17:68–70.

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*, Utgiftsområde 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, bet. 2016/17:CU1, rskr. 2016/17:68–70.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, Utgiftsområde 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, 2017/18:CU1, rskr. 2017/18:68–70.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, Utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommunerna, bet. 2017/18:FiU3, rskr. 2017/18:118–119.

Prop. 2017/18:99, *Vårändringsbudget för 2018*, bet. 2017/18:FiU21, rskr. 2017/18:435.

Prop. 2017/18:197, *Fler bygglövsbefriade åtgärder*, bet. 2017/18:CU32, rskr. 2017/18:371.

Prop. 2017/18:210, *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan*, bet. 2017/18:CU27, rskr. 2017/18:366.

Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019*, Utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner, bet. 2018/19:FiU3, rskr. 2018/19:116–117.

Bilaga 1. Räkneexempel för stödet

I den här bilagan ges en beskrivning av hur stödet beräknas, som ett komplement till beskrivningen av stödets utformning i kapitel 2.¹⁴⁷ I slutet av bilagan presenteras även en sammanställning över antalet kommuner som beviljats stöd 2016–2018 och hur stora stödbeloppen varit under dessa år.

Stödets storlek

Enligt informationen på Boverkets hemsida är det vid ansökningstillfället svårt att förutse hur stort stöd en kommun kan komma att få. Det stöd som varje bostad genererar beror på hur många bostäder, i hela landet, som det ska fördelas mellan. Det i sin tur beror på hur många av landets 290 kommuner som söker och är berättigade till stöd, hur många bostäder som kommunerna har lämnat startbesked till under den aktuella perioden och hur många nyanlända som fått uppehållstillstånd under perioden och som har folkbokförts i dessa kommuner.

Hur beräknas och fördelas stödet?

Utgångspunkten är att varje bostad (med startbesked) som tillkommer genererar en andel av stödet. Denna andel är oberoende av storlek eller typ av bostad. En stor bostad genererar inte ett större stöd än en liten och en villa genererar ett lika stort stöd som en hyres- eller bostadsrätt. Hela anslaget fördelas till alla kommuner som har ansökt om stöd och uppfyller de kriterier som ställs i förordningen.

Stödet är uppdelat i två olika pottar och stödnivån skiljer sig mellan dessa. En kommun kan få stöd från både pott A och pott B samtidigt.

Fördelning ur pott A

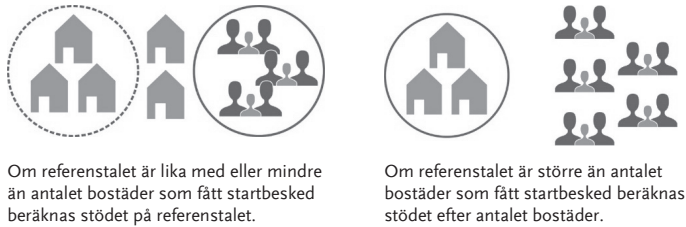
Pott A utgör 60 procent av det totala anslaget (837 miljarder kronor av 1,395 miljarder kronor för ansökningsomgången 2018). Fördelningen ur pott A bestäms utifrån de bostäder som beviljats startbesked och som motsvarar ett behov av bostäder hos de nyanlända som fått uppehållstillstånd och folkbokförts i kommunerna.

Behovet av bostäder för nyanlända beräknas genom att antalet nyanlända divideras med den genomsnittliga hushållsstorleken i Sverige (som är 2,2 personer). Det tal man får fram används som referenstal för de nyanländas bostadsbehov.

¹⁴⁷ Beskrivningen bygger till stor del på informationen på Boverket, "Statsbidrag för ökat bostadsbyggande", hämtad 2019-05-23.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

Figur 2 Illustration av hur referenstalet förhåller sig till antalet bostäder och nyanlända



Om referenstalet är lika med eller mindre än antalet bostäder som fått startbesked beräknas stödet på referenstalet.

Om referenstalet är större än antalet bostäder som fått startbesked beräknas stödet efter antalet bostäder.

Källa: Illustration, Boverket.

Fördelning ur pott B

Pott B utgör 40 procent av anslaget (558 miljoner kronor år 2018). Denna pott fördelas mellan de bostäder som byggs utöver behovet hos de nyanlända, det vill säga de bostäder som inte får stöd från pott A.

Exempel på hur stödet beräknas och fördelas

I detta påhittade exempel är tre kommuner – Storstads kommun, Pendlings kommun och Landsbygdskommun – de enda kommunerna som har ansökt om stöd. Alla tre kommuner uppfyller villkoren för stöd. Anslaget för årets ansökningsomgång är på totalt 1 miljard kronor.

I Storstads kommunen har byggnadsnämnden beviljat startbesked för 5 000 bostäder under den aktuella tolv månaders perioden. Under motsvarande period har 4 000 nyanlända fått uppehållstillstånd och folkbokförts i kommunen. Referenstalet för bostadsbehovet för de nyanlända är 1 818 bostäder (4 000 dividerat med 2,2).

I Pendlings kommunen har byggnadsnämnden beviljat startbesked för 2 000 bostäder. Kommunen har också 4 000 nyanlända. Referenstalet är därför, även här, 1 818 bostäder.

I Landsbygdskommunen har byggnadsnämnden beviljat startbesked för 200 bostäder. Antalet folkbokförda nyanlända är 500. Referenstalet är därför 227 bostäder, vilket överstiger antalet bostäder som fått startbesked i kommunen. Stödet ur pott A beräknas därför efter antalet bostäder med startbesked i kommunen, det vill säga 200 bostäder.

Fördelning av stöd ur pott A

Pott A omfattar totalt 600 miljoner kronor (60 procent av 1 miljard).

Totalt har 3 836 bostäder beviljats startbesked i de tre kommunerna och som motsvarar det beräknade behovet hos nyanlända (1 818 + 1 818 + 200).

Stödet per bostad ur pott A blir därför ca 156 400 kronor (600 miljoner / 3 836 bostäder).

- Storstads kommunen får ca 284 miljoner kronor (156 400 kr x 1 818).
- Pendlings kommunen får ca 284 miljoner kronor (156 400 kr x 1 818).
- Landsbygdskommunen får ca 31 miljoner kronor (156 400 kr x 200).

Fördelning av stöd ur pott B

Stödet från pott B är totalt 400 miljoner kronor (40 procent av 1 miljard).

I Storstadskommunen omfattas *ytterligare* 3 182 bostäder av startbesked (5 000-1 818).

I Pendlingskommunen handlar det om 182 bostäder (2 000 – 1818).

Totalt har alltså 3 364 bostäder beviljats startbesked i kommunerna och som går *utöver* det beräknade behovet hos nyanlända, eller det så kallade referenstalet.

Stödet per bostad ur pott B blir därför ca 118 900 kr (400 miljoner / 3364 bostäder).

- Storstadskommunen får ca 378 miljoner kronor (118 900 x 3 182)
- Pendlingskommunen får ca 22 miljoner kronor. (118 900 x 182).
- Landsbygdskommunen får inget stöd ur pott B.

Totalt stöd ur båda pottar

- Storstadskommunen får ca 662 miljoner kronor.
- Pendlingskommunen får ca 306 miljoner kronor.
- Landsbygdskommunen får ca 31 miljoner kronor.

Källa: Riksrevisionens exempel.

Storlek på beviljade stöd 2016–2018

I tabell 3 redovisas en sammanställning över antal kommuner och bostäder som beviljats stöd, stödbeloppet per bostad och spridningen på beviljade stödbelopp.

Tabell 3 Genomsnittlig storlek på beviljade stöd

	2016	2017	2018
Totalt stödanslag, mnkr	1 849	1 800	1 395
Antal kommuner, st	111	199	234
Antal bostäder som beviljats startbesked i kommunerna, st	49 624	73 372	65 462
varav andel bostäder i pott A	25 %	36 %	31 %
varav andel bostäder i pott B	75 %	64 %	69 %
Genomsnittligt stöd per bostad	37 260 kr	24 528 kr	21 302 kr
Stöd per bostad i pott A	89 591 kr	41 058 kr	40 652 kr
Stöd per bostad i pott B	19 860 kr	15 293 kr	12 429 kr
Lägst beviljat stöd	179 182 kr	41 058 kr	40 653 kr
Median beviljat stöd	7 134 549 kr	3 366 740 kr	2 340 345 kr
Störst beviljat stöd	184 982 180 kr	187 921 573 kr	117 295 814 kr

Källa: Boverket bearbetat av Riksrevisionen.

STÖDET TILL KOMMUNER FÖR ÖKAT BOSTADSBYGGANDE

Riksrevisionen har granskat ett statligt stöd som riktades till kommuner för att stimulera ett ökat bostadsbyggande, både generellt och i kommuner som också tog emot nyanlända. Stödet fanns i tre år, under 2016–2018.

Granskningen visar att stödet inte på ett effektivt sätt har stimulerat ett ökat bostadsbyggande, varken generellt eller i kommuner som tar emot nyanlända. Regeringen har inte utformat stödet så att det tydligt styr mot syftet att öka bostadsbyggandet. Det har saknats en reglering av vad det utbetalda stödet ska användas till i kommunerna, vilket minskar förutsättningarna för att stödet ska ha effekt.

Utformningen har inte heller gett kommunerna goda förutsättningar för att planera och använda stödet effektivt 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. Det saknas även förutsättningar för att följa upp användningen och resultatet av stödet.

Riksrevisionen lämnar rekommendationer till regeringen om den i framtiden överväger ett nytt stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande. Regeringen rekommenderas att bland annat

- anpassa utformningen av stödet med hänsyn till kommunernas planerings- och budgetprocesser
- överväga ett övergripande villkor om vad stödet ska användas till
- överväga ett återrapporteringskrav för stödmottagarna för att säkerställa att resultatet av stödet ska kunna följas upp i efterhand.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-528-2

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE



Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 november 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Bolund

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens granskning av stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande

