

Regeringens skrivelse

2013/14:247



Riksrevisionens rapport om bostäder för äldre i avfolkningsorter

Skr.
2013/14:247

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 4 september 2014

Jan Björklund

Ulf Kristersson
(Socialdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar när det gäller åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Bostäder för äldre i avfolkningsorter (RIR 2014:2).

Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för äldres bostäder på svaga bostadsmarknader. Syftet med granskningen har varit att undersöka om staten gett kommuner med svaga bostadsmarknader tillräckliga förutsättningar för att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar när det gäller äldres boende. Riksrevisionen anser att regeringen inte har gett kommuner med svaga bostadsmarknader tillräckliga finansiella och rättsliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringens insatser på detta område.

Regeringen är medveten om de problem som finns på bostadsmarknaderna på dessa orter. Regeringen konstaterar samtidigt att mycket av det som Riksrevisionen rekommenderar redan är föremål för utredning.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Bakgrund och syfte.....	3
2.2	Metod och genomförande.....	3
2.3	Granskningens resultat	4
2.4	Rekommendationer	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
3.1	Statens ansvar för bostadsförsörjningen.....	5
3.2	EU:s regelverk om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.....	6
3.3	Särskilt boende	7
3.4	Synpunkter på Riksrevisionens rekommendationer	8
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	9
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Bostäder för äldre i avfolkningsorter (RIR 2014:2).....	11
Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 4 september 2014		91

1 Ärendet och dess beredning

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens granskningsrapport Bostäder för äldre i avfolkningsorter (RIR 2014:2) den 13 mars 2014 till regeringen. Granskningsrapporten finns i bilagan. En skrivelse från regeringen med anledning av granskningsrapporten ska lämnas till riksdagen inom fyra månader (exklusive juli och augusti) från det att regeringen har tagit emot rapporten. Boverket, Statens Bostadsomvandling AB, Sbo samt Utredningen S2013:11 EU & kommunernas bostadspolitik har yttrat sig över rapporten (dnr S2014/2447/PBB).

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Bakgrund och syfte

Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för äldres bostäder på svaga bostadsmarknader och konstaterar att förutsättningarna för bostadsförsörjning och byggande skiljer sig åt mellan olika delar av Sverige. Svag arbetsmarknad och vikande befolkningsunderlag har i delar av landet lett till bostadsöverskott och bostadsföretag med ekonomiska problem. Befolkningsutvecklingen i Sverige innebär att andelen äldre ökar. Denna utveckling är särskilt tydlig i kommuner som har svaga bostadsmarknader. I kommuner med svaga bostadsmarknader med generellt bostadsöverskott kan det samtidigt råda brist på vissa typer av bostäder. Riksrevisionens granskning motiveras av att det i ett stort antal kommuner är svårt att uppfylla bostadsförsörjningens mål att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. I den svenska bostadspolitikens ansvarar staten för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna ansvarar för planering och genomförande av bostadsförsörjningen. Riksrevisionen menar dock att det inte är klarlagt vilket ansvar staten har om kommunerna inte förmår att uppfylla bostadsförsörjningsansvaret.

Syftet med granskningen har varit att undersöka om staten ger kommuner med svaga bostadsmarknader tillräckliga förutsättningar för att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar när det gäller äldres boende. Riksrevisionen har undersökt om regeringen har sett till att det finns såväl rättsliga som finansiella förutsättningar för att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. Riksrevisionen har därför granskat om regeringen, Boverket och Statens Bostadsomvandling AB, Sbo, har utformat och genomfört de statliga insatserna på ett ändamålsenligt sätt.

2.2 Metod och genomförande

Riksrevisionens granskning bygger till stor del på data från en enkätundersökning riktad till de 123 kommuner som har eller har haft en mycket svag bostadsmarknad enligt en analys av f.d. Statens bostads-

kreditnämnd (numera Boverket). Syftet med enkäten var att kartlägga bostadsmarknaden och utbudet av bostäder för äldre samt kommunernas bedömningar av eventuella statliga insatser. Riksrevisionen har även genomfört djupintervjuer med ett antal utvalda kommuner samt genomfört intervjuer med Regeringskansliet, Boverket och Sbo. Riksrevisionen har därutöver gett Jörgen Hettne, docent i EU-rätt, i uppdrag att utarbeta ett rättsutlåtande om statsstödsregler.

2.3 Granskningens resultat

Riksrevisionen bedömer att det i dag saknas tydliga rättsliga förutsättningar för svenska kommuner att bedriva en bostadspolitik som uppfyller målen i bostadsförsörjningslagen. Framför allt menar Riksrevisionen att det är osäkert om kommunerna har möjlighet att utnyttja EU:s regelverk om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att stödja bostadspolitiska åtgärder. Riksrevisionen pekar på att det inte går att fastställa exakt hur långt statens finansiella ansvar på bostadsområdet sträcker sig. Riksrevisionen anser dock att det bör prövas om ansvaret kan utökas i förhållande till vad som är fallet i dag. Riksrevisionen anser också att det är viktigt att regeringen ser till att Boverket följer och analyserar utvecklingen på svaga bostadsmarknader.

2.4 Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- utarbeta ett ramverk utifrån EU:s begrepp om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i syfte att förtydliga kommunernas möjligheter till bostadspolitiska åtgärder samt anmäla ramverket till kommissionen,
- ge Boverket i uppdrag att kontinuerligt följa utvecklingen på svaga bostadsmarknader
- överväga att sänka kraven för att beviljas investeringsstöd för trygghetsbostäder och särskilt överväga att sänka 70-årsgränsen för den boende,
- utforma Sbo:s verksamhet så att den är förenlig med EU:s statsstödsregler. Även frågan om den konflikt som uppstår när fastigheter som omfattats av ett omstruktureringsavtal säljs behöver utredas. När Sbo:s verksamhet är anpassad till EU:s regelverk bör regeringen överväga att tillföra bolaget mer kapital, och
- överväga att utveckla omstruktureringsstödet till en mer flexibel stödform utifrån behoven på svaga bostadsmarknader. Stödet bör syfta till att hjälpa de berörda kommunerna att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Inledningsvis kan regeringen konstatera att vi delar den generella bilden av den demografiska utvecklingen på ett stort antal lokala bostadsmarknader. Regeringen anser att befolkningsminskning och urbanisering samt en ökande andel äldre är viktiga frågor att beakta när det gäller bostadsförsörjning på marknader med svag efterfrågan.

I kommuner med svaga bostadsmarknader finns det generellt ett bostadsöverskott. Riksrevisionen har dock konstaterat att det finns en positiv trend när det gäller bostadsöverskottet och de lediga lägenheterna minskar stadigt. Regeringen konstaterar också att bostadsöverskottet inte är ett lika omfattande problem som tidigare i de aktuella kommunerna. Antalet tomma lägenheter kulminerade i slutet av 1990-talet och uppgick som mest till 62 000. Staten har under årens lopp medverkat till rekonstruktionsåtgärder och åtaganden i ett 50-tal kommuner och med statens hjälp har totalt 14 000 lägenheter avvecklats eller utvecklats. Vakanserna i de allmännyttiga bostadsföretagen har minskat kraftigt under de senaste åren och även i kommunerna med de svagaste bostadsmarknaderna har vakanserna minskat. Förutsättningarna för de lokala bostadsmarknaderna på dessa orter har därmed förbättrats. Boverket genomför årligen en Bostadsmarknadsenkät, BME, som besvaras av landets kommuner. I enkäten från 2014 uppger endast 20 av landets 290 kommuner att de har ett bostadsöverskott i centralorten och 34 kommuner uppger att de har ett bostadsöverskott i kommunen som helhet. De aktuella kommunernas ekonomi har också förbättrats.

3.1 Statens ansvar för bostadsförsörjningen

Riksrevisionen anser att det statliga ansvaret för bostadsförsörjningen är oklart samt att det inte går att fastställa exakt hur långt statens finansiella ansvar på bostadsområdet sträcker sig och menar att det bör prövas om ansvaret kan utökas i förhållande till vad som är fallet i dag.

Av 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen följer bl.a. att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. I svensk bostadspolitik svarar staten för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna lokalt ansvarar för planering och genomförande. Generellt sett bör staten inte vidta mer långtgående åtgärder än vad som är nödvändigt för att uppnå en fungerande marknad. Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. I Sverige är graden av decentralisering av uppgifter till kommuner och landsting hög i ett internationellt perspektiv och Sverige har en lång tradition av kommunalt självstyre. Självstyret innebär möjligheter för lokala anpassningar av verksamheter utifrån olika behov och förutsättningar. Kommuner och

landsting står för större delen av våra välfärdstjänster så som skola, vård och omsorg. Kommunerna har ett ansvar för bostadsförsörjningen som regleras i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, kallad bostadsförsörjningslagen.

Kommunerna får sina största intäkter, omkring två tredjedelar av de totala intäkterna, från skatteintäkter. Endast en mindre del, i genomsnitt knappt en femtedel, utgörs av statsbidrag. Förhållandena mellan olika kommuner och olika landsting varierar i olika delar av landet liksom förutsättningarna att klara av uppgifterna. Därför finns det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet vars syfte är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Meningen är att skillnader i kommunalskatt i stort ska spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar.

Staten vidtar även mer temporära åtgärder när det bedöms som mycket angeläget, ett exempel är investeringsstödet för äldreboende (se vidare avsnitt 4). Ett annat exempel på temporär åtgärd är bostadsanpassningsbidraget. Genom det ges en möjlighet för kommunerna att hjälpa till att möjliggöra för äldre och funktionshindrade att bo kvar i sina hem. Kommunerna står för själva finansieringen av bidraget.

Genom lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsbolag, kallad allbolagen, anges visserligen att de kommunala bostadsbolagen ska drivas av affärsmässiga principer men bolagen ska fortfarande ha ett allmännyttigt syfte. Kommunerna kan styra bolagens verksamhet genom ägardirektiv och bolagsordning. Kommunerna kan därmed använda sina företag för att fullgöra sitt bostadspolitiska ansvar. Allbolagen medger även att bolagen kan använda sitt eventuella vinstöverskott till åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för grupper för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. I bostadsförsörjningslagen har ett regionalt perspektiv i riktlinjerna för bostadsförsörjningen införts genom en ändring den 1 januari 2014. Plan- och bygglagen (2010:900) reglerar användningen av mark, vatten och byggande och ger kommunerna det s.k. planmonopolet genom att kommunen får bestämma hur marken ska användas och bebyggelsen ska utvecklas i kommunen. Det kommunala planmonopolet är en av de viktigaste förutsättningarna för det kommunala självstyret i Sverige.

3.2 EU:s regelverk om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Riksrevisionen anser att det saknas tydliga rättsliga förutsättningar för kommunerna att bedriva en bostadspolitik som uppfyller målen i bostadsförsörjningslagen. Revisionen anser att det framförallt är osäkert om kommunerna har möjlighet att utnyttja EU:s regelverk om gällande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Regeringen konstaterar att svensk lag redan i dag medger att kommuner lämnar stöd till sina allmän-

nyttiga bostadsaktiebolag så länge som detta stöd är förenligt med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget. Regeringen har heller aldrig förbjudit kommuner att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I propositionen Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerad hyressättning (prop. 2009/10:185) gjorde regeringen bedömningen att bostadsförsörjning i vid mening inte i lag bör definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Samtidigt konstaterade regeringen att det inte går att utesluta möjligheterna att använda reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på bostadsförsörjningsområdet men att det är komplicerat att göra en sådan avgränsning. Det finns en bred politisk enighet om att undvika en utveckling mot s.k. socialbostäder. Inom ramen för utredningen EU & kommunernas bostadspolitik ska undersökas i vilken mån EU:s reglering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utgör en framkomlig och lämplig väg att främja bostadsförsörjningen i kommunerna. Regelverket om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse innebär inte i sig nya resurser, utan skulle endast möjliggöra för kommunerna att under vissa förutsättningar ge stöd.

Riksrevisionen anser även att staten har otillräckliga verktyg för att hantera icke-fungerande bostadsmarknader. En grundförutsättning för att bostäder ska byggas är att det finns en efterfrågan på bostäder och efterfrågan bör styra var bostäder byggs. Det finns en naturliga skäl en begränsad efterfrågan på bostäder i avfolkningsorter. Det är framförallt tillgänglighetsanpassade bostäder i centrala lägen som efterfrågas på dessa orter. Beslut om bostadsbyggande bör därmed fattas med större eftertänksamhet i dessa orter då detta kan ge upphov till problem med tomma bostäder.

Regeringen har även tillsatt ett antal utredningar för att utreda vilka verktyg som är användbara med hänsyn till framför allt EU:s statsstödsregler, se avsnitt 4.

3.3 Särskilt boende

Riksrevisionen anför i sin rapport att ”endast fem procent av personer som är 65 år eller äldre i dag bor i ett särskilt boende” (s. 33). Statistiken som presenteras i rapporten belyser dock inte behovet av platser i särskilt boende utan visar endast en demografisk utveckling. Det finns ingen entydig eller officiell förklaring till att antalet personer med beslut om särskilt boende eventuellt har minskat. Särskilt boende ingår för övrigt inte i granskningen och är heller inte relevant ur ett bostadsförsörjningsperspektiv.

Regeringen anser att Riksrevisionen har avstått från att redogöra för annan forskning, som är viktig att komplettera med för att nyansera bilden av orsakerna till att antalet platser i särskilt boende eventuellt minskar. Det finns forskning som tyder på att antalet platser för äldre med stora behov, s.k. heldygnssorg, snarare har ökat under perioden 2000–2010 (Vad har hänt med resurserna för äldreomsorgen? Märten Lagergren, Äldrecentrum 2012). Det går inte att dra slutsatser på endast en informationskälla, utan en officiell förklaring bör grundas på en

systematisk översikt. Vidare har Riksrevisionen avstått från att redogöra för insatser som regeringen vidtagit för att möta det samlade behovet av tillgängliga bostäder.

3.4 Synpunkter på Riksrevisionens rekommendationer

Ramverk för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI)

Som nämnts ovan kan kommuner redan i dag lämna stöd till sina allmännyttiga bostadsaktiebolag så länge som detta stöd är förenligt med EUF-fördraget. Av Riksrevisionens rapport framgår inte vad som avses med ett sådant ramverk för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ska ta fram. Utredningen om EU & kommunernas bostadspolitik kommer att belysa förutsättningarna för att tillämpa statsstödsreglerna för s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Uppdrag till Boverket

Av Boverkets instruktion framgår att verket ska följa och analysera bostadsmarknaden, såväl i ett nationellt som regionalt perspektiv. Regeringen anser att Boverket ska följa svaga bostadsmarknader likväl som det följer andra typer av bostadsmarknader. Resultaten från Boverkets bostadsmarknadsenkät kan vara ett av flera underlag för dessa analyser. För såväl de svaga bostadsmarknaderna som för övriga identifierade typer av bostadsmarknader är det viktigt att Boverket tar fram en tydlig definition och kriterier för respektive typ av bostadsmarknad. Regeringen har bedömt att detta arbete ryms inom ramen för Boverkets instruktion.

Sänkta krav på investeringsstödet

Utredningen för äldreboende ska lämna förslag på åtgärder som förbättrar och underlättar äldres boendesituation (se vidare avsnitt 4). Regeringen avser därför inte att vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av Riksrevisionens rekommendation.

EU:s statsstödsregler

Regeringen delar Riksrevisionens syn om att Sbo:s verksamhet bör utredas och konstaterar att bolagets verksamhet redan är föremål för övervakning av utredningen EU & kommunernas bostadspolitik (se vidare avsnitt 4).

Villkor för Sbo och Boverkets omstruktureringsstöd

Regeringen delar Riksrevisionens syn om att det är viktigt att villkoren i omstruktureringsstödet samt villkoren i bolagets verksamhet är samordnade. Frågan ingår i utredningen EU & kommunernas bostadspolitik (se vidare avsnitt 4).

Utveckla omstruktureringsstödet

Regeringen delar Riksrevisionens syn om att Boverkets omstrukturingsstöd bör utredas och konstaterar att stödet redan är föremål för utredning av utredningen om EU & kommunernas bostadspolitik (se vidare avsnitt 4).

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen har tillsatt utredningen om EU & kommunernas bostadspolitik S2013:11 i juni 2013. Utredningen har sitt huvudsakliga fokus på områden som uppmärksammas av Riksrevisionen. Utredaren ska lämna förslag på tre områden:

- förslag som möjliggör omstrukturering eller ordnad avveckling av kommunala bostadsföretag i kris på svaga bostadsmarknader; förslagen ska syfta till att de bostadsföretag som omstruktureras ges förutsättningar att hantera framtida utmaningar och verka på marknadsmässiga villkor,
- förslag som möjliggör för kommuner att främja bostadsförsörjningen när marknadsförutsättningarna inte medger ett bostadsutbud som möter den lokala efterfrågan på bostäder av god kvalitet,
- förslag som underlättar ny- och ombyggnad av egnahemsboende på gles- och landsbygd.

Utredningen kommer även att analysera såväl det statliga anslag som finns för att stötta kommuner med kommunala bostadsföretag i kris på svaga bostadsmarknader som den verksamhet som bedrivs av Statens Bostadsomvandling AB, Sbo. Riksrevisionens analys och de rekommendationer riksrevisionen har lämnat sammanfaller således till stor del med det arbete som utredningen ska utföra enligt sina direktiv. Utredningens uppdrag är dock vidare än vad som avhandlas i Riksrevisionens rapport. Riksrevisionen fokuserar på bostäder för äldre i avfolkningsorter medan utredningen har ett bredare uppdrag, den ska analysera hela bostadsmarknaden i de aktuella kommunerna.

Mot bakgrund av bristen på bostäder för äldre, och för att kunna förbereda och möta den demografiska utvecklingen med ett tilltagande antal äldre, har regeringen vidtagit ett antal åtgärder.

I enlighet med förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m. lämnas sedan den 1 januari 2010 investeringsstöd för byggande av trygghetsbostäder och särskilda boendeformer för äldre.

En särskild utredare har fått i uppdrag att lämna förslag på åtgärder som förbättrar och underlättar äldres bostadssituation (dir. 2014:44). Syftet är att äldres bostadsbehov ska kunna tillgodoses på den ordinarie bostadsmarknaden i alla delar av landet. Utredaren ska bl.a. kartlägga förekomsten av hinder för äldre personer att anpassa sitt boende eller att flytta till ett anpassat boende och de bakomliggande orsakerna till sådana eventuella hinder. Utredaren ska också analysera förutsättningarna för kommunerna att leva upp till de krav som ställs i bostadsförsörjnings-

lagen och i annan relevant lagstiftning och vid behov föreslå nödvändiga åtgärder. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

Regeringen har vidare uppdragit åt Boverket att under 2014 informera kommuner, byggherrar och andra relevanta aktörer om s.k. mellanboendeformer för äldre, t.ex. trygghetsbostäder, samt åt Konkurrensverket att ta fram en vägledning för upphandling av sådana bostäder. Konkurrensverket ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2014.

För att underlätta den kommunala planeringen av bostadsförsörjningen har regeringen därutöver infört ett stöd till kommunerna för inventering av den fysiska tillgängligheten i flerbostadshusbeståndet (förordning (2013:922) om stöd till kommuner för inventering av den fysiska tillgängligheten i flerbostadshusbeståndet). Regeringen avser inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport.

Med denna redogörelse och de åtgärder regeringen har beskrivit anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

RIKSREVISIONEN GRANSKAR: MEDBORGARNA OCH FÖRVALTNINGEN



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 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 334 9

RIR 2014:2

FOTO: INGEMAR EDFALK

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2014



RiR 2014:2

Bostäder för äldre i avfolkningsorter



Skr. 2013/14:247
Bilaga 1

BOSTÄDER FÖR ÄLDRE I AVFOLKNINGSORTER



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-02-26

DNR: 31-2012-1480

RIR 2014:2

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

Bostäder för äldre i avfolkningsorter

Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för äldres bostäder på svaga bostadsmarknader. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Boverket och Statens bostadsomvandling AB (Sbo) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Sofia Lidström* har varit föredragande. Revisor *Petter Frizén* och revisionsdirektör *Camilla Gjerde* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Sofia Lidström

För kännedom:

Regeringen, Socialdepartementet
Boverket
Statens bostadsomvandling AB (Sbo)

Skr. 2013/14:247
Bilaga 1

BOSTÄDER FÖR ÄLDRE I AVFOLKNINGSORTER



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Motiv för granskning	14
1.3 Syfte med granskningen	14
1.4 Bedömningskriterier	15
1.5 Granskningens genomförande	15
1.6 Avgränsningar	16
2 Ansvarsfördelning mellan stat och kommun på bostadsområdet	17
2.1 Lagreglering på bostadsområdet	17
2.2 Kommunernas verktyg för en ändamålsenlig bostadsförsörjning	18
2.3 Det statliga åtagandet	19
2.4 Riksrevisionens bedömning av statens ansvar på bostadsmarknaden	21
2.5 Nuvarande statliga insatser på området	22
3 Analys av svaga bostadsmarknader och äldres boende	29
3.1 Om kommuner med svaga bostadsmarknader	29
3.2 Om äldres behov av och efterfrågan på tillgängliga bostäder	33
3.3 Sammanfattande iakttagelser	36
4 Nuvarande situation på svaga bostadsmarknader	37
4.1 Om enkäten och kommunintervjuerna	37
4.2 Hur ser bostadsmarknaden ut i kommunerna?	38
4.3 Vad efterfrågar kommunerna?	42
4.4 Hur väl fungerar de statliga insatserna?	43
4.5 Sammanfattande iakttagelser	49
5 Rättsliga förutsättningar för svaga bostadsmarknader	51
5.1 EU:s statsstödsregler och bostadspolitik	51
5.2 Rättsliga förutsättningar för kommunernas bostadsförsörjning	52
5.3 Rättsliga förutsättningar mellan kommuner och kommunala bostadsföretag	54
5.4 De statliga insatserna och EU:s statsstödsregler	56
5.5 Sammanfattande iakttagelser	56
6 Slutsatser och rekommendationer	59
6.1 Problemen för kommuner med svag bostadsmarknad	59
6.2 Hinder för kommunerna att själva lösa problemen	60
6.3 Statens ansvar och de statliga insatserna	62
6.4 Rekommendationer	64

forts.

BOSTÄDER FÖR ÄLDRE I AVFOLKNINGSORTER

Bilagor

Bilaga 1	Kommuner som har eller har haft svag bostadsmarknad	65
Bilaga 2	Metod	67
Bilaga 3	Enkät från Riksrevisionen: Bostäder för äldre på svaga bostadsmarknader	69

Övrigt material

I rapporten hänvisas till ett rättsutlåtande som finns att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Det kan också begäras från granskningens akt genom Riksrevisionens registrator.

Underlag 1 Rättsutlåtande ang. offentligt stöd på svaga bostadsmarknader

Sammanfattning

Granskningens bakgrund

Förutsättningarna för bostadsförsörjning och byggande skiljer sig markant mellan olika delar av Sverige. Svag arbetsmarknad och vikande befolkningsunderlag har i delar av landet lett till bostadsöverskott och bostadsföretag med ekonomiska problem. Den här typen av bostadsmarknader brukar benämnas som svaga. Av Sveriges 290 kommuner är det 123 som har, eller har haft, svaga bostadsmarknader enligt Boverket.

I kommuner med svaga bostadsmarknader kan det finnas problem med såväl bostadsöverskott som bostadsbrist. Bostadsbrist uppstår när det befintliga bostadsbeståndet inte möter de behov som finns bland hushållen som efterfrågar ett nytt boende.

Befolkningsutvecklingen i Sverige innebär att andelen äldre ökar. Denna utveckling är särskilt tydlig i kommuner som har svaga bostadsmarknader. Kommuner med svaga bostadsmarknader har dock ofta begränsade möjligheter att erbjuda äldre personer tillgänglighetsanpassade och centralt belägna bostäder med till exempel hiss och närhet till service. Ofta måste därför äldre bo kvar i villor och lägenheter med dålig tillgänglighet.

Motiv: Granskningen motiveras av att det i ett stort antal kommuner är svårt att uppfylla bostadsförsörjningslagens mål om att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. I bostadspolitiken ansvarar staten för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna ansvarar för planering och genomförande av bostadsförsörjningen. Det är dock inte klarlagt vilket ansvar staten har om man på kommunal nivå inte förmår att uppfylla bostadsförsörjningsansvaret.

Syfte: Syftet med granskningen är att undersöka om staten ger kommuner med svaga bostadsmarknader tillräckliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar när det gäller äldres boende. Granskningen undersöker om regeringen har sett till att det finns såväl rättsliga – i form av ett tydligt och rättvisande regelverk – som finansiella förutsättningar.

Genomförande: De statliga insatser som idag finns för äldres boende och för svaga bostadsmarknader är investeringsstöd till äldreboistäder, verksamheten vid Statens bostadsomvandling AB (Sbo) och omstruktureringsstödet. Riksrevisionen har granskat

om regeringen, Boverket och Sbo har utformat och genomfört de statliga insatserna på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen bygger på en enkätundersökning riktad till de kommuner som har eller har haft en svag bostadsmarknad. Riksrevisionen har även intervjuat företrädare för sex kommuner. Vidare har Riksrevisionen intervjuat representanter för Regeringskansliet (Socialdepartementet), Boverket och Sbo samt andra berörda myndigheter och organisationer. Riksrevisionen har också inhämtat och analyserat data från SCB och Boverket. För att kunna bedöma vilka möjligheter som EU:s regelverk ger till offentligt stöd på svaga bostadsmarknader har Riksrevisionen låtit utarbeta ett rättsutlåtande om statsstödsregler.

Granskningens resultat

Riksrevisionen anser att regeringen inte har gett kommuner med svaga bostadsmarknader tillräckliga finansiella och rättsliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. Hälften av de kommuner som har svarat på Riksrevisionens enkät kan idag inte möta äldres efterfrågan på tillgängliga bostäder. Bostadsförsörjningslagens mål om att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder uppfylls därför inte. I dessa kommuner nås inte heller regeringens bostadsmarknadspolitiska mål om långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Riksrevisionen anser att eftersom regeringen inte har gett kommunerna tillräckliga verktyg för att hantera icke-fungerande bostadsmarknader, har regeringen inte heller gett kommunerna tillräckliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. De befintliga statliga insatserna på bostadsområdet fyller en funktion men är inte tillräckliga för att hjälpa kommunerna att nå målsättningarna i bostadsförsörjningslagen. Utformningen av stöden behöver också delvis ses över.

Vilka är problemen för kommunerna?

Riksrevisionens enkät till kommuner som har eller har haft svaga bostadsmarknader visar att omkring hälften av de svarande anser att de inte har en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad. En majoritet av kommunerna har inte ett utbud av bostäder för äldre som motsvarar efterfrågan. Det gäller särskilt i kommunernas centralort, där tillgången till samhällsservice, kommunikationer och butiker framförallt finns.

Kommunerna har ofta svårt att möta efterfrågan på tillgängliga och moderna bostäder för äldre. Av de kommuner som idag inte kan möta efterfrågan på sådana bostäder kan endast tio procent på egen hand finansiera nybyggnation; femton procent kan finansiera ombyggnation av befintliga bostäder. Hälften av kommunerna kan finansiera enstaka tillgänglighetsåtgärder, som hiss eller ramp.

De statliga insatserna har betydelse men är inte tillräckliga

Riksrevisionen bedömer att investeringsstödet har uppfyllt sitt syfte att stimulera tillkomsten av trygghetsbostäder. På grund av stödets utformning har dock syftet inte uppnåtts i den utsträckning som hade varit möjlig. Regeringen har valt att utforma stödet med en rad villkor, vilket flera kommuner har ansett som alltför krävande i förhållande till stödets storlek. Kraven har inneburit att kommuner har avstått från att söka. För mindre kommuner kan särskilt åldersgränsen på 70 år vara besvärlig, då det kan finnas en osäkerhet om det finns tillräckligt många intresserade i åldersgruppen. De kommuner som har beviljats investeringsstöd är dock i huvudsak positiva.

När det gäller Sbo bedömer Riksrevisionen att verksamheten ligger i linje med målet om att medverka till en fungerande bostadsmarknad. Riksrevisionens enkät visar att de kommuner som har samarbetat med Sbo i högre grad än hela urvalet anser att de har en fungerande bostadsmarknad samt bostäder för äldre i en utsträckning som motsvarar efterfrågan. Kommunerna är också positiva till samarbetet med Sbo. I den mån det är Sbo-samarbetet som har lett till en fungerande bostadsmarknad kan dock inte Riksrevisionen bedöma. I de fall kommuner har haft kontakt med Sbo men inte inlett ett samarbete är den främsta anledningen ekonomisk; de finansiella villkoren anses innebära en alltför hög kostnad. Utifrån rättsliga principer är det dock tveksamt om Sbo:s verksamhet eller bolagets finansieringsprincip är förenliga med EU:s statsstödsregler.

Vidare bedömer Riksrevisionen att omstrukturingsstödet kan ha haft betydelse för de berörda kommunerna men att utvecklingen på bostadsmarknaden gör att utformningen behöver ses över. Endast ett fåtal kommuner har ansökt om stöd sedan 2006 och antalet tomma lägenheter har generellt minskat. De kommuner som har fått del av stödet är huvudsakligen nöjda. Även omstrukturingsstödet riskerar att stå i konflikt med EU:s statsstödsregler.

Staten har inte gett kommunerna tillräckliga rättsliga och finansiella förutsättningar

Riksrevisionen bedömer att det idag saknas tydliga rättsliga förutsättningar för svenska kommuner att bedriva en bostadspolitik som uppfyller målen i bostadsförsörjningslagen. Framförallt är det osäkert om kommunerna har möjlighet att utnyttja EU:s regelverk om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att stödja bostadspolitiska åtgärder. Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse används när en medlemsstat vill reglera en marknad på annat sätt än som följer av marknadsekonomiska principer, till exempel genom att tillgodose ett övergripande allmännyttigt syfte i den nationella bostadspolitiken. För Sveriges del har regeringen uttalat att bostadsförsörjningen varken generellt eller i delar bör definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Det går inte att fastställa exakt hur långt statens finansiella ansvar på bostadsområdet sträcker sig. Riksrevisionen menar dock att det bör prövas om ansvaret kan utökas i förhållande till vad som är fallet idag.

Det är också viktigt att regeringen ser till att Boverket följer och analyserar utvecklingen på svaga bostadsmarknader. Sedan Statens bostadskreditnämnd blev en del av Boverket 2012 har det inte publicerats några analyser av svaga bostadsmarknader, även om myndigheten följer utvecklingen på dessa marknader på en övergripande nivå genom den årliga bostadsmarknadsenkäten.

Riksrevisionens rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- utarbeta ett ramverk utifrån EU:s begrepp om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i syfte att förtydliga kommunernas möjligheter till bostadspolitiska åtgärder samt anmäla ramverket till kommissionen
- ge Boverket i uppdrag att kontinuerligt följa utvecklingen på svaga bostadsmarknader
- överväga att sänka kraven för att beviljas investeringsstöd för trygghetsbostäder och särskilt överväga att sänka 70-årsgränsen för den boende
- utforma Sbo:s verksamhet så att den är förenlig med EU:s statsstödsregler. Även frågan om den konflikt som uppstår när fastigheter som omfattats av ett omstrukturierungsavtal säljs behöver utredas. När Sbo:s verksamhet är anpassad till EU:s regelverk bör regeringen överväga att tillföra bolaget mer kapital
- överväga att utveckla omstrukturierungsstödet till en mer flexibel stödform utifrån behoven på svaga bostadsmarknader. Stödet bör syfta till att hjälpa de berörda kommunerna att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Förutsättningarna för bostadsförsörjning och byggande skiljer sig markant mellan olika delar av Sverige. Svag arbetsmarknad och vikande befolkningsunderlag har i delar av landet lett till bostadsöverskott och bostadsföretag med ekonomiska problem. Samtidigt kan det även i dessa kommuner finnas behov av ny- och ombyggnation för vissa typer av bostäder. Möjligheterna att finansiera sådan byggnation är dock mycket begränsad.

Befolkningsutvecklingen i Sverige innebär att andelen äldre ökar. Denna utveckling är särskilt tydlig bland de kommuner som har så kallade svaga bostadsmarknader. Svaga bostadsmarknader kännetecknas enligt Boverket av en låg efterfrågan på bostäder på grund av befolkningsminskning, låg tillgänglighet till arbetsplatser, svag utveckling av hushållens inkomster och svag sysselsättningsutveckling.¹ Av Sveriges 290 kommuner är det 123 som har, eller har haft, svaga bostadsmarknader.² Drygt 1,5 miljoner, eller 16 procent, av Sveriges befolkning bor i någon av dessa kommuner.

Kommuner med svaga bostadsmarknader har begränsade möjligheter att möta den åldrande befolkningens efterfrågan på tillgängliga och moderna bostäder med närhet till service. Boverkets bostadsmarknadsenkät har också återkommande visat att det finns en efterfrågan på sådana bostäder från äldre personer. Indirekt är det också viktigt för alla medborgare i kommuner med svaga bostadsmarknader att det finns en bostadsförsörjning som kan svara mot varierande behov och därmed ytterst säkerställa skatteinkomster. Till exempel kan det vara viktigt att skapa flyttkedjor som underlättar inflyttning till kommunen.³ En flyttkedja uppstår normalt vid om- eller nybyggnation av bostäder och de som flyttar in lämnar ett hus eller en lägenhet efter sig, där

¹ Boverket använder begreppet "mycket svaga" bostadsmarknader. För enkelhetens skull benämner vi dem som "svaga", också för att en bostadsmarknad kan ändras över tid. Definitionen är hämtad från *Svaga bostadsmarknader*, Evidens, 2010 (på uppdrag av dåvarande Statens bostadskreditnämnd).

² *Budgetunderlag 2012–2014*, bilaga: Analys av utvecklingen på svaga bostadsmarknader. Statens bostadskreditnämnd, 2011.

³ Se mer om flyttkedjor i avsnitt 3.2.2.

någon annan kan flytta in. Det finns även risk för att avfolkningen snabbas på om det saknas lämpliga bostäder på orten.

1.2 Motiv för granskning

Granskningen motiveras av att det i ett stort antal kommuner är svårt att uppfylla bostadsförsörjningslagens mål om att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Riksrevisionen har funnit flera exempel på att det är svårt för kommuner med svaga bostadsmarknader att tillgodose äldre medborgares behov av tillgängliga bostäder. Det finns till exempel kommuner som har ett utbud av billiga bostäder och lediga hyresrätter men där lägenheterna är i stort behov av renovering och fastigheterna saknar hiss. Ett stort hinder för nyproduktion eller ombyggnation är svårigheter att finansiera då marknadsvärdena är låga.

I bostadspolitiken ansvarar staten för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna ansvarar för planering och genomförande av bostadsförsörjningen.⁴ Det är dock inte tydligt vilket ansvar staten har om man på den kommunala nivån inte förmår att uppfylla bostadsförsörjningsansvaret.

Det finns statliga insatser riktade mot äldres behov av tillgängliga bostäder respektive för svaga bostadsmarknader: investeringsstöd för äldreboenden, verksamheten vid Statens Bostadsomvandling AB (Sbo) och omstruktureringsstöd. De kvarstående problemen på svaga bostadsmarknader pekar dock på att insatserna på området inte fungerar tillräckligt väl alternativt inte fyller de behov som finns.

1.3 Syfte med granskningen

Syftet med granskningen är att undersöka om staten ger kommuner med svaga bostadsmarknader tillräckliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar när det gäller äldres boende. Granskningen ska undersöka om regeringen har sett till att det finns såväl rättsliga – i form av ett tydligt och rättvisande regelverk – som finansiella förutsättningar. Ett led i den bedömningen är att granska om regeringen, Boverket och Sbo har utformat och genomfört de statliga insatserna på ett ändamålsenligt sätt. Med en ändamålsenlig utformning menar vi att insatserna är utformade för att på ett bra sätt nå sina syften och att insatserna inte står i konflikt med varandra.

⁴ Se t.ex. dir. 2013:68, EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik och prop. 2000/01:26, Bostadsförsörjningsfrågor m.m., s. 11.

1.4 Bedömningskriterier

Riksrevisionens utgångspunkt i granskningen är regeringens mål för bostadsmarknadspolitiken: långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.⁵ I en analys från 2006 bedömdes drygt hundra kommuner ha mycket svaga bostadsmarknader.⁶ En sådan bostadsmarknad kan inte sägas vara långsiktigt väl fungerande. Konsekvensen av de dåligt fungerande bostadsmarknaderna är att det blir svårt för dessa kommuner att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar.

Utifrån principen att staten ansvarar för de rättsliga och finansiella förutsättningarna i bostadspolitiken bedömer Riksrevisionen att regeringen har ett ansvar att ge kommunerna tillräckliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar enligt bostadsförsörjningslagen. Underlaget för denna bedömning utvecklas i kapitel 2.

Vid bedömningen av de statliga insatser som finns för äldres boende respektive för svaga bostadsmarknader ställer vi dessa i förhållande till syftena med stödformerna, men ytterst även i förhållande till regeringens mål för bostadsmarknaden.

1.5 Granskningens genomförande

Granskningen bygger till stor del på data från en enkätundersökning riktad till de 123 kommuner som har eller har haft en mycket svag bostadsmarknad enligt Bostadskreditnämndens analys.⁷ Ett av syftena med enkäten har varit att kartlägga bostadsmarknaden och utbudet av bostäder för äldre i kommunen. Vidare ingick frågor om kommunernas bedömning av de statliga insatserna, i den mån kommunen har fått del av statligt stöd. Enkäten skickades till registratören i de berörda kommunerna. Det var 103 kommuner som svarade, vilket innebär en svarsfrekvens på 84 procent. Enkätformuläret finns i bilaga 3 och mer detaljerad information om hur enkäten genomfördes finns i bilaga 2.

I syfte att få djupare kunskap om frågeställningarna i enkäten valde vi ut några kommuner att intervjua. Kommunerna valdes utifrån en översiktlig gruppering baserat på svaren i enkäten. Mer om grupperingen och intervjuerna finns i bilaga 2. Sammanlagt har vi besökt sex kommuner: Fagersta, Härjedalen, Kil, Lycksele, Malå och Munkfors.

⁵ Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*, utgiftsområde 18.

⁶ *Analys av svaga bostadsmarknader*. Statens bostadskreditnämnd, 2006. (Dnr. 52-308/06).

⁷ *Budgetunderlag 2012-2014*, bilaga: Analys av utvecklingen på svaga bostadsmarknader. Statens bostadskreditnämnd, 2011. Nämndens verksamhet ingår numera i Boverket.

För att kunna identifiera de faktorer som särskiljer kommuner med svaga bostadsmarknader från övriga kommuner har vi inhämtat och analyserat data från SCB. För att få kunskap om äldres efterfrågan på tillgängliga bostäder har vi också tagit del av data från Boverkets bostadsmarknadsenkät. Vi har också bearbetat annan statistik från Boverket och gjort dokumentanalyser av olika utredningar och rapporter.

Vidare har vi intervjuat representanter för Regeringskansliet (Socialdepartementet), Boverket och Sbo. Även intervjuer med representanter för Hjälpmedelsinstitutet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Pensionärernas riksorganisation (PRO), Fastighetsägarna och Sveriges Bygginstrumenter har genomförts.

För att kunna bedöma vilka möjligheter som EU:s regelverk ger till offentligt stöd på svaga bostadsmarknader har vi gett Jörgen Hettne, docent i EU-rätt, i uppdrag att utarbeta ett rättsutlåtande om statsstödsregler.⁸ Utlåtandet ligger till grund för kapitel 5.

1.6 Avgränsningar

Granskningen är avgränsad till svaga bostadsmarknader. Vidare avser granskningen enbart bostadsbehoven hos äldre som efterfrågar ett mer tillgängligt boende. Den gruppen är bara en delmängd av den totala andelen äldre. De typer av bostäder för äldre som ingår i granskningen är bostäder i det ordinarie beståndet samt så kallade mellanboendeformer (senior- och trygghetsboenden). Däremot inkluderas inte så kallade särskilda boenden då dessa omfattas av särskild lagstiftning. Bostadsanpassningsbidrag har också avgränsats bort i granskningen, eftersom det är kommunerna och inte staten som beslutar om och finansierar dessa bidrag.

Endast statligt stöd som direkt syftar till att hjälpa kommuner med svaga bostadsmarknader att skapa bostäder för äldre omfattas av granskningen. Åtgärder inom ramen för skatteutjämningsystemet och stöd på efterfrågesidan, såsom bostadsbidrag, har därför avgränsats bort.

Granskningen berör regeringen, Boverket och Sbo. Länsstyrelsernas verksamhet på bostadsområdet ingår inte i granskningen. Dessa beslutar bland annat om investeringsstöd, men gör det i enskilda ärenden utifrån Boverkets föreskrifter och allmänna råd.

⁸ Rättsutlåtande ang. offentligt stöd på svaga bostadsmarknader, Hettne, 2013.

2 Ansvarsfördelning mellan stat och kommun på bostadsområdet

Kapitlet beskriver lagregleringen och ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna på bostadsområdet. Riksrevisionen gör även en bedömning av det statliga ansvaret på området som bildar en utgångspunkt i granskningen. Avslutningsvis går vi igenom de statliga insatserna som finns för äldres boende respektive svaga bostadsmarknader.

2.1 Lagreglering på bostadsområdet

Lagstiftningen har som mål att möta medborgarnas behov av goda bostäder. Av 1 kap. 2 § regeringsformen framgår att det allmänna bland annat ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning. I lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) anges att varje kommun ska "planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs."⁹ Uttrycket åtgärder för bostadsförsörjningen innefattar nybyggnad av bostäder, ombyggnad och ändringar eller kompletteringar i det befintliga bostadsbeståndet samt andra åtgärder som är motiverade av bostadsförsörjningsskäl.¹⁰

Det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen innebär att kommunen ska analysera och bedöma behovet av bostäder utifrån utvecklingen i kommunen och se till att åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Det faktiska genomförandet, det vill säga nybyggnad eller ombyggnad, ligger dock på marknadens aktörer genom kommunala och privata bostadsföretag samt byggindustri. Det kommunala ansvaret finns reglerat i bostadsförsörjningslagen men även i kommunallagen (1991:900), plan- och bygglagen (2010:900), socialtjänstlagen (2001:453), lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt i förordningen (2011:160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar.¹¹

⁹ 1 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

¹⁰ Prop. 2000/01:26, *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 50.

¹¹ Prop. 2012/13:178, *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.*

2.2 Kommunernas verktyg för en ändamålsenlig bostadsförsörjning

Kommunerna har ett antal verktyg för att säkerställa att de bostäder som behövs också erbjuds kommunens invånare. Verktygen är främst de kommunala bostadsföretagen, planmonopolet och riktlinjerna för bostadsförsörjningen.

2.2.1 *De kommunala bostadsföretagen*

De kommunala, allmännyttiga bostadsföretagen spelar en viktig roll för att kommunerna ska kunna uppfylla sitt ansvar för bostadsförsörjningen. Denna roll kvarstår även om de kommunala bostadsföretagen ska bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder och sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat.¹²

2.2.2 *Kommunernas planmonopol*

Även om kommunerna inte själva bygger är tanken att bostadsförsörjningsansvaret kan uppfyllas genom till exempel planmonopolet, vilket innebär att varje kommun har rätt att besluta om hur marken ska användas. Genom markanvisningar och villkor i samband med markupplåtelse ska kommunen kunna medverka till att styra byggandet i önskad riktning. För kommuner med svaga bostadsmarknader fungerar sällan modellen. Intresset från privata aktörer är normalt lågt på grund av svårigheten att uppnå lönsamma byggprojekt i dessa kommuner.¹³

2.2.3 *Riktlinjer för bostadsförsörjningen och boendeplanering*

Bostadsförsörjningslagen anger att kommunfullmäktige ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen minst en gång under varje mandatperiod. Enligt Boverket gör kommunerna dock sällan detta; endast 23 procent av kommunerna har antagit sådana riktlinjer under innevarande mandatperiod och ytterligare 22 procent har riktlinjer som har antagits under förra mandatperioden.¹⁴

Kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning ska innehålla en boendeplanering. Boverket definierar boendeplanering som en analys och bedömning av "behovet av förändringar i bostadsbeståndet till följd av hur de sammanlagda kraven och önskemålen från olika delar av befolkningen förväntas utvecklas".¹⁵ Äldreboendedelegationen konstaterar att det är nödvändigt att sådana analyser och bedömningar görs på det lokala planet

¹² Prop. 2001/02:58, *Allmännyttiga bostadsföretag*.

¹³ Minnesanteckningar från intervju med Sveriges byggindustrier, 29 augusti 2013.

¹⁴ *Bostadsmarknadsenkäten 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*, Boverket, 2013 (Boverket 2013:19).

¹⁵ *Boendeplanering i praktiken – en vägledning till statistiken*, Boverket, 2005.

utifrån ett lokalt framtaget underlag. Underlaget bör dels handla om befolkningen och den förväntade befolkningsutvecklingen med hänsyn till åldersstruktur, hushållssammansättning, in- och utflyttning etc., dels om bostadsbeståndet i olika delar av kommunen, bostädernas skick och tillgänglighet, avstånd till service och kommunikationer med mera.¹⁶

2.3 Det statliga åtagandet

Regeringens bostadsmarknadspolitiska mål är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.¹⁷ I bostadspolitiken ansvarar staten för de rättsliga och finansiella förutsättningarna medan kommunerna lokalt ansvarar för planering och genomförande.¹⁸ Principen har gällt sedan efterkrigstiden då staten först utvecklade en sammanhållen bostadspolitik.¹⁹ Staten har dock över tid minskat sitt finansiella ansvar enligt en genomgång av Boverket.²⁰ När den statliga bostadspolitiken först utvecklades under 1940-talet gick den i princip ut på att skydda bostadsbyggandet från marknadens fluktuationer. Det innebar att staten tog den huvudsakliga risken vid lånegivning till hyres- och bostadsrätter, främst genom räntegarantier där staten garanterade en fast ränta på botenlånen.

I samband med den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet skedde ett skifte, enligt Boverkets genomgång. Regeringen började betona vikten av att bygga på marknadsmässiga villkor, vilket i praktiken innebar att den statliga lånegivningen avvecklades. Subventioner till bostadsbyggande är numera endast riktade mot särskilda ändamål, till exempel boende för äldre.²¹

I slutet av 1990-talet tog staten ett finansiellt ansvar genom att stödja kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. Bakgrunden var att den finansiella krisen ledde till att många kommuner stod med ett stort antal outhyrda lägenheter i det kommunala bostadsbeståndet. Dessutom hade kommunerna i flera fall borgensåtaganden för privata bostadsrättsföreningar

¹⁶ SOU 2008:113, *Bo bra hela livet*. Slutbetänkande av Äldreboendelegationen.

¹⁷ Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*, utgiftsområde 18.

¹⁸ Se t.ex. dir. 2013:68, *EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik* och prop. 2000/01:26, *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 11.

¹⁹ Prop. 2000/01:26, *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.* Politiken grundade sig på de propositioner (1946:279, 1947:235 och 1947:259) som följde på två slutbetänkanden som lades fram 1945 (SOU 1945:63) och 1947 (SOU 1947:26).

²⁰ *Bostadspolitiken. Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*. Boverket, 2007, s. 28–29.

²¹ *Bostadspolitiken. Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*. Boverket, 2007, s. 28–29.

som gått i konkurs. I samband med detta stöd slog riksdagen fast att staten har ett ansvar för omstruktureringen av de kommunala bostadsföretagen.²²

Att regeringen ser ett statligt ansvar för att främja bostadsförsörjningen i kommunerna framgår indirekt av direktiven till utredningen om EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik. Utredningen ska bland annat lämna förslag som gör det möjligt att "få till stånd ett önskvärt bostadsbestånd i situationer då marknadsförutsättningarna inte medger ett bostadsutbud som möter efterfrågan på bostäder av god kvalitet".²³

2.3.1 *Boverkets roll*

Boverket är statlig förvaltningsmyndighet för frågor om boende, bostadsfinansiering samt byggande och förvaltning av bebyggelse. Myndigheten har i uppdrag att samordna, utveckla, följa upp och utvärdera statliga stöd och bidrag inom sitt verksamhetsområde, bland annat investerings- och omstruktureringsstöden.

Boverket ska särskilt utveckla en fördjupad förståelse för bostadsmarknaders funktionssätt samt aktualisera statistik och följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden, såväl i nationellt perspektiv som på regional nivå. Dåvarande Statens bostadskreditnämnd, som numera är en del av Boverket, följde utvecklingen på svaga bostadsmarknader. Nämnden lämnade 2011, i en bilaga till sitt budgetunderlag, den senaste analysen av svaga bostadsmarknader. Sedan dess har inga analyser om dessa marknader tagits fram. Boverket följer dock på en övergripande nivå utvecklingen på svaga bostadsmarknader genom den årliga bostadsmarknadsenkäten.

2.3.2 *Statens bostadsomvandling AB:s (Sbo) uppdrag*

Det helstatliga bolaget Sbo har i uppdrag att praktiskt medverka till att bostadshyresmarknaden kommer i balans på orter med minskande befolkning. Verksamheten vid Sbo beskrivs närmare i avsnitt 2.5.2.

2.3.3 *Pågående utredning om svaga bostadsmarknader*

Den statliga utredning som regeringen tillsatte i juni 2013 ska lämna förslag som gör det möjligt att främja bostadsförsörjningen i kommunerna och "få till stånd ett önskvärt bostadsbestånd i situationer då marknadsförutsättningarna inte medger ett bostadsutbud som möter efterfrågan på bostäder av god kvalitet".²⁴ Vidare ska utredaren analysera förutsättningarna för ny- och

²² Se t.ex. bet. 2001/02:BoU4, *Allmännyttiga bostadsföretag m.m.*, s. 25.

²³ Dir. 2013:68, *EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik*.

²⁴ Dir. 2013:68, *EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik*.

ombyggnad för boende i egnahem på gles- och landsbygd samt föreslå åtgärder som kan underlätta sådant byggande. Utredaren ska även undersöka möjligheten att utveckla de befintliga kreditgarantierna, i syfte att underlätta gles- och landsbygdsboende. I uppdraget ingår också att lämna förslag som gör det möjligt för kommuner att omstrukturera eller under ordnade former avveckla kommunala bostadsföretag i kris på svaga bostadsmarknader. I denna del ingår att, i den mån det behövs, föreslå en reglering som gör det möjligt att lämna stöd till kommunala bostadsföretag i kris.

2.4 Riksrevisionens bedömning av statens ansvar på bostadsmarknaden

Om inte kommunen kan uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar, finns det då ett statligt ansvar och hur ser det ut? Enligt genomgången ovan ser Riksrevisionen fyra huvudsakliga indikationer som tillsammans pekar på att staten har ett bostadspolitiskt ansvar.

För det första är det grundlagsfäst att det allmänna ska trygga rätten till bostad. Det finns därför ett offentligt åtagande på området. I huvudsak uttrycks detta åtagande i bostadsförsörjningslagen (2000:1383) där det kommunala ansvaret tydliggörs. Statens ansvar när kommuner inte kan uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar är inte klarlagt i lagstiftningen. Utifrån det offentliga åtagandet bedömer dock Riksrevisionen att staten har ett ansvar i dessa fall.

För det andra har regeringen uttalat att staten ansvarar för de rättsliga och finansiella förutsättningarna i bostadspolitiken medan kommunerna lokalt ansvarar för planering och genomförande.²⁵ Om kommunen inte har möjlighet att uppfylla bostadsförsörjningsansvaret finns det skäl att ifrågasätta om staten har lämnat tillräckliga förutsättningar för att fullgöra ansvaret. Historiskt har staten också har lämnat finansiellt stöd till kommuner på bostadsområdet, på senare år genom det omstruktureringsstöd som infördes i samband med 1990-talets kris på bostadsmarknaden.

För det tredje är regeringens mål för bostadsmarknadspolitiken långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. En svag bostadsmarknad kan inte bedömas vara långsiktigt väl fungerande. Konsekvensen av dåligt fungerande bostadsmarknader är att det blir svårt för de berörda kommunerna att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. Även om bostadsmarknader till sin karaktär är lokala och därför faller in under kommunernas ansvarsområde är det svårt

²⁵ Se t.ex. dir. 2013:68, *EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik* och prop. 2000/01:26, *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 11.

för kommuner med svaga bostadsmarknader att på egen hand fullgöra sitt bostadsförsörjningsansvar. Boverkets bostadsmarknadsenkät visar att vikande befolkningsunderlag är ett särskilt problem för kommuner som har svag bostadsmarknad. Låga marknadsvärden och produktionskostnader som är desamma över hela landet innebär att produktionskostnaden kan överskrida marknadsvärdet på den färdigbyggda fastigheten. Eftersom lönsamheten många gånger inte är tillräcklig har kommuner med svaga bostadsmarknader svårt att få till stånd behövlig ny- eller ombyggnation.

För det fjärde ser även regeringen ett statligt ansvar för bostadsförsörjningen, vilket framgår av direktivet till utredningen om EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik. Utredningen ska lämna förslag som gör det möjligt att skapa ett önskvärt bostadsbestånd på svaga bostadsmarknader.

Det är Riksrevisionens bedömning att regeringen har ett ansvar att ge kommunerna tillräckliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar enligt bostadsförsörjningslagen. Om regeringen inte har gett kommunerna tillräckliga verktyg att hantera icke-fungerande bostadsmarknader har regeringen inte heller gett kommunerna tillräckliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar.

2.5 Nuvarande statliga insatser på området

Regeringen har valt att införa vissa statliga stödinsatser för äldres boende respektive för svaga bostadsmarknader. Det handlar främst om investeringsstöd till äldreboetäder, verksamheten vid det statliga bolaget Sbo samt omstruktureringsstöd.

2.5.1 *Investeringsstöd till äldreboetäder*

Regeringen inrättade 2007 ett tillfälligt investeringsbidrag för ny- eller ombyggnad av äldreboetäder. Enligt förordningen ska stödet – genom ny- eller ombyggnad – stimulera tillkomsten av bostäder i särskilda boendeformer och trygghetsboetäder.²⁶ ²⁷ Från början kunde stödet endast ges till bostäder som räknas som särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen.²⁸ Sedan 2010 kan

²⁶ Förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboetäder m.m.

²⁷ Med särskilt boende för äldre avses en specialbostad som är varaktigt förbehållen äldre personer och där boendet alltid är förenat med omvårdnad och tillsyn dygnet runt (Abramsson & Nord [red.], 2012, *Äldres boende – forskningsperspektiv i Norden*, s 23). När det gäller trygghetsboetäder finns ingen entydig definition men för att få investeringsstöd för denna boendeform ska det i anslutning till boetäderna finnas personal dagligen som på olika sätt kan stödja de boende under vissa angivna tider samt utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation. Bostäderna kan vara hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt. Se förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboetäder m.m.

²⁸ Socialtjänstlag (2001:453).

stöd även ges till ny- eller ombyggnation av trygghetsbostäder för personer som fyllt 70 år. Bakgrunden till att utvidga stödet var behovet av att öka utbudet av bostäder som är lämpliga och attraktiva för äldre som vill förändra sitt boende.²⁹

Ansökan om stöd hanteras av länsstyrelserna medan Boverket ansvarar för tillsyn och uppföljning. Byggprojekt måste påbörjas senast den 31 december 2014 och såväl kommunala som privata fastighetsägare kan ansöka om stöd. För att beviljas stöd ska trygghetsboendet ha gemensamma utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation och det ska också finnas personal som dagligen kan stödja de boende.

Investeringsstöd har framförallt beviljats för lägenheter i särskilda boenden, men även för trygghetsbostäder. Av det samlade beviljade stödet på 1,6 miljarder kronor under perioden 2007–2013 avser 340 miljoner kronor trygghetsbostäder.³⁰

En enkätundersökning som SABO genomförde bland sina medlemsföretag i februari 2011 visade att en tredjedel av de svarande ansåg att villkoren för investeringsstödet var acceptabla, medan drygt fyrtio procent av de svarande hade synpunkter på villkoren för stödet.³¹ Den vanligaste kritiken var att åldersgränsen på 70 år var alltför hög. Andra synpunkter var bland annat att reglerna för stödet är otydliga och att länsstyrelserna tolkar reglerna olika samt att kraven för att få stöd för trygghetsboenden är alltför kostnadsdrivande.

Boverket har utvärderat investeringsstödet och bedömer att stödet har gett positiva effekter.³² Enligt en enkätundersökning till de fastighetsägare som beviljats stöd för nybyggnad/ombyggnad av trygghetsbostäder anser 84 procent att stödet har haft stor eller avgörande betydelse för deras beslut. Boverkets enkät ställdes till de fastighetsägare som hade beviljats investeringsstöd. I utvärderingen bedömer Boverket dock även vilka skäl som kan finnas till att fastighetsägare inte söker stöd. Myndigheten gör ingen bedömning av hur vanligt det är att aktörer inte söker investeringsstöd för trygghetsbostäder men pekar på flera möjliga orsaker:

- inte alla trygghetsbostäder uppfyller kraven i förordningen
- åldersgränsen på 70 år är alltför hög
- regelverket ger utrymme för tolkningar

²⁹ Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*, utgiftsområde 9.

³⁰ Uppgifter från Boverket om beviljat investeringsstöd (t.o.m. 8 december 2013).

³¹ Undersökning refererad i *Utvärdering av investeringsstödet till äldreboenden*, Boverket, 2013 (rapport 2013:7).

³² *Utvärdering av investeringsstödet till äldreboenden*, Boverket, 2013 (rapport 2013:7).

- det har tagit lång tid att få fram praxis om tolkning av reglerna
- subventionerna är alltför låga och täcker inte merkostnaderna

När det gäller trygghetsbostäder föreslår Boverket en sänkning av kravet på minimiålder för trygghetsboenden, från 70 till 65 år. Boverket argumenterar att det finns ett behov av tillgängliga bostäder även för personer som inte fyllt 70 år. I mindre kommuner råder det dessutom ofta osäkerhet om det finns tillräckligt många i den aktuella åldersgruppen som efterfrågar en trygghetsbostad.

2.5.2 Verksamheten vid Sbo

Regeringen inrättade Sbo 2004 som ett helstatligt bolag.³³ Bolaget har i uppdrag att förvärva, äga, förvalta och utveckla fastigheter för i huvudsak bostadsändamål som övertas från kommuner eller kommunala bostadsföretag. I Sbo:s uppdrag ingår även att vid behov avveckla sådana bostäder genom försäljning eller rivning. När bolaget bildades tillförde regeringen 500 miljoner kronor varav 200 miljoner kronor ska återföras till ägaren vid uppdragets slut. Vid årsskiftet 2013/14 omfattade verksamheten insatser i fastigheter med cirka 650 lägenheter.

Sbo har formellt inget uppdrag att prioritera äldreboende, men har sedan 2010 prioriterat sådana insatser. Syftet är att medverka till balans på bostadsmarknaden genom insatser som skapar långsiktig samhällsnytta för kommunerna och inte snedvrider konkurrensen. Bolaget ska verka i kommuner med vikande befolkningsunderlag. Vilka kommuner som bolaget väljer att arbeta med baseras på bedömningar av den aktuella kommunens situation utifrån bland annat marknadsanalyser.³⁴ Beslutet att inleda ett samarbete baseras på en sammanvägning av olika faktorer, till exempel befolkningsutveckling, befintligt bostadsbestånds skick och försättningar, efterfrågebehov, andel äldre och andelen outhyrda lägenheter.

Uppföljning av bolagets verksamhet sker bland annat utifrån ett bostadsmarknadsmål om att medverka till en fungerande bostadsmarknad. Målet följs upp genom analyser av flyttkedjor vid investeringar, antalet lägenheter som får ny användning samt antalet lägenheter som äldreanpassats med avseende på tillgänglighet och ökad standard. De ekonomiska målen är att minst 37 procent av de samlade projektkostnaderna ska ha återvunnits när ett projekt avslutats samt att i minst 80 procent av projekten genomföra

³³ Bolaget bildades utifrån riksdagens bemyndigande för regeringen att bilda ett eller flera bolag med uppgift att äga och förvalta eller avveckla bostadsföretag och fastigheter som övertas från kommuner (prop. 2001/02:100, bet. 2001/02:FIU21, rskr 2001/02:326; bet. 2002/03:BoU10 rskr. 2002/03:216).

³⁴ Minnesanteckningar från intervju med Sbo, 7 februari 2013.

en omstrukturering av fastigheterna och inom åtta år sälja fastigheterna på marknadsmässiga villkor på den öppna marknaden.

De flerbostadshus som Sbo förvärvat är äldre, omoderna fastigheter utan hiss.³⁵ Fastigheterna byggs om och anpassas för att bli mer tillgängliga, tryggare, mer energieffektiva och miljövänliga. Bolaget försöker i första hand utveckla fastigheter i centralt läge med närhet till samhällsservice, mataffärer, kollektivtrafik och vårdcentral. Ombyggnadsprojekten åtgärdar tillgänglighetsproblemen såväl inne i lägenheterna som i trapphusen.

Efter ombyggnad hyrs fastigheten av kommunen eller av det kommunala bostadsbolaget och det är kommunen, eller bostadsbolaget, som fördelar och hyr ut lägenheterna. För att undvika konkurrensnedvridning och att bostäderna inte blir en del av den reguljära bostadsmarknaden framgår det i avtalet mellan Sbo och kommunen att bostäderna är avsedda för äldre och att lägenheterna ska fördelas till hyresgäster efter behov.³⁶ Hyresavtalen är långsiktiga och Sbo vill normalt behålla ägandet i minst åtta år.³⁷ Utifrån en bedömning av bostadsmarknaden fattar Sbo sedan beslut om försäljning. Fastigheterna säljs på marknadsmässiga villkor på öppna marknaden.³⁸

På uppdrag av Sbo har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) analyserat om effekterna av bolagets arbete överensstämmer med regeringens övergripande mål för bolagets verksamhet.³⁹ SKL:s sammanfattande bedömning är att Sbo:s verksamhet är att betrakta som mycket samhällsnyttig. Bedömningen baseras bland annat på att bolagets omstruktureringsarbete innebär att

- lägenheter som inte längre efterfrågas på den ordinarie bostadsmarknaden kan användas för annat ändamål, till exempel trygghetsboende
- kommuner med tomma lägenheter i orter med kraftig befolkningsminskning får hjälp med att omvandla bostadsbeståndet vilket leder till minskade hyresförluster
- tillgänglighetsanpassade lägenheter bidrar till att minska kommunernas kostnader för bostadsanpassningsbidrag och äldreomsorg
- de boende klarar sig längre i den egna bostaden med eller utan hemtjänst, och får normalt nära till affärer och andra servicefunktioner, vilket underlättar för att upprätthålla ett aktivt liv

³⁵ *Statens bostadsomvandling AB (Sbo) skapar värden och ser till att uttryckta samhällsintressen infrias*, SKL, 2012.

³⁶ Minnesanteckningar från telefonintervju med Sbo, 18 feb 2013.

³⁷ Minnesanteckningar från intervju med Sbo, 7 februari 2013.

³⁸ <http://www.sbo.se/verksamhet-345018>. Hämtad 3 december 2013.

³⁹ *Statens bostadsomvandling AB (Sbo) skapar värden och ser till att uttryckta samhällsintressen infrias*, SKL, 2012.

- positiva flyttkedjor genereras i kommunerna, vilket är särskilt betydelsefullt på så kallat vikande marknader där nyproduktionen är i det närmaste obefintlig.

2.5.3 Omstruktureringsstöd

Boverket kan stödja kommuner som behöver rekonstruera eller omstrukturera sitt bostadsföretag genom att lämna medel till avveckling eller utveckling av tomma lägenheter samt nedskrivning av fastighetsvärden.⁴⁰ Stödet inrättades 1998. Syftet är att underlätta en "ekonomiskt nödvändig omstrukturering av ett kommunalt bostadsföretag eller på annat sätt minska en kommuns bördor av dess åtaganden för boendet".⁴¹ Avtalen som tecknas mellan Boverket och respektive kommun löper normalt över sju år. Under denna tid är den avtalande kommunen skyldig att samråda med Boverket om man i övrigt vill göra några väsentliga förändringar i bostadsbeståndet.

Under perioden 1998–2004 omfattade stödavtalen åtgärder för cirka 4,8 miljarder kronor, varav cirka 2,5 miljarder kronor var statlig finansiering.⁴² Verksamheten var som mest intensiv 1999 och 2000 då mer än hälften av stödbeloppen betalades ut. En utvärdering 2005 konstaterade att det kvarstående överskottet på lägenheter generellt var så litet att det inte utgjorde ett problem.⁴³ I de få kommuner där överskottet fortfarande hade ekonomisk tyngd bedömdes kommunerna själva kunna hantera problemen.

I en skrivelse till riksdagen i maj 2006 ansåg regeringen att stödet varit viktigt för förtroendet för hela den offentliga ekonomin.⁴⁴ I en bedömning av resultat och kostnader ansåg regeringen att stödet hade varit effektivt och att det hade tilldelats de kommunerna som hade störst behov.

Sedan 2006 har endast tre nya avtal tecknats, som alla avser tilläggsavtal där de ursprungliga rekonstruktionsavtalen inte visat sig vara tillräckliga. Därutöver har ett avtal förlängts. Den 1 januari 2014 återstår avtal med Ånge och Hagfors.

⁴⁰ Förordning (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet. Förordningen ersatte förordning (1998:666) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet som upphörde att gälla den 1 augusti 2002. Boverket handlägger stödet sedan den 1 oktober 2012. Tidigare har stödet handlagts av Bostadsdelegationen, Statens bostadsnämnd och Statens bostadskreditnämnd.

⁴¹ 1 § förordning (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet. I förordningen definieras åtaganden för boendet som en kommuns åtaganden, direkt eller indirekt, för ett bostadsföretag över vilket kommunen har bestämmande inflytande (kommunalt bostadsföretag), samt en kommuns borgensåtaganden för sådana enskilda bostadsrättsföreningar inom kommunen som har fått ett statligt reglerat bostadslån eller bidrag enligt förordningen (1991:1933) om statligt räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder.

⁴² *Statens stöd för kommunala bostadsåtaganden 1998–2005*, Statens Bostadsnämnd, 2005.

⁴³ *Statens stöd för kommunala bostadsåtaganden 1998–2005*, Statens Bostadsnämnd, 2005.

⁴⁴ Skr. 2005/06:202, *Omstruktureringen av kommunala bostadsföretag – resultatredovisning*.

Kommunernas efterfrågan på stöd är också svag; utöver de avtal som tecknats har en ansökan fått avslag.

Under 2013 utbetalades drygt 1 miljon kronor i avvecklingsersättningar och 1,4 miljoner kronor återbetalades. Utgående åtaganden beräknades vid utgången av 2013 till 18,1 miljoner kronor.

2.5.4 Övriga statliga insatser

Riksrevisionen har i granskningen undersökt investeringsstödet för äldreboende, verksamheten vid Sbo och omstrukturingsstödet. Det finns ytterligare två stödformer med viss relevans för svaga bostadsmarknader och äldre boende: kreditgarantier och stöd till tillgänglighetsinventering.

Kreditgarantier

Boverket har möjlighet att ställa ut kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder. Normalt lämnas kreditgarantier för lån i förhållande till ett långsiktigt hållbart marknadsvärde. I regioner med låga marknadsvärden får kreditgarantins belopp motsvara ett schablonberäknat belopp utifrån kostnaden för ny- eller ombyggnation, dock med ett maximalt belopp.

Regeringens syfte med att införa ett schablonvärde för regioner med låga marknadsvärden har varit att underlätta byggande i glesbygd.⁴⁵ Sedan bestämmelsen trädde i kraft i juni 2012 har sex kreditgarantier baserat på schablonvärde ställts ut. Fastigheterna har inte varit belägna i glesbygd. Garantierna har avsett projekt i två kommuner som inte tillhör gruppen som har eller har haft svaga bostadsmarknader. Eftersom systemet med kreditgarantier är riskbaserat och inte innehåller några subventioner kan riskpremierna bli mycket höga för byggande i glesbygd.⁴⁶

Stöd till tillgänglighetsinventering

Regeringen har från och med 2014 infört ett nytt stöd till kommunerna för inventering av bostadsbeståndet ur framför allt tillgänglighetssynpunkt.⁴⁷ Genom att anpassa och mer effektivt utnyttja det befintliga bostadsbeståndet pekar regeringen på att kommunen på ett bättre sätt kan planera och möta framtida behov av bostäder för äldre.⁴⁸ En lokal inventering syftar dels till att

⁴⁵ Garantiorganisationer och möjligheten att stödja byggande i glesbygd, Statens bostadskreditnämnd, 2010 samt förordning om ändring i förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. (SFS 2012:207).

⁴⁶ Minnesanteckningar från intervjuer med Boverket, 17 december 2012 och 22 januari 2013.

⁴⁷ Förordning (2013:922) om stöd till kommuner för inventering av den fysiska tillgängligheten i flerbostadshusbeståndet.

⁴⁸ Prop. 2013/14:1, Budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 18.

BOSTÄDER FÖR ÄLDRE I AVFOLKNINGSORTER

få kunskap om de bostäder som finns i kommunen, dels till att identifiera de områden som har störst behov av förbättrad tillgänglighet. Regeringen anser också att bostadsinventeringar möjliggör för kommunerna att tillhandahålla samlad information till invånarna om vilka boendalternativ som finns. För 2014 har regeringen anslagit 6,5 miljoner kronor för stödet.

3 Analys av svaga bostadsmarknader och äldres boende

I kapitlet analyserar vi de två områden som behandlas i granskningen: dels vad som kännetecknar kommuner med svaga bostadsmarknader, dels den kunskap som finns om äldres efterfrågan på tillgängliga bostäder.

3.1 Om kommuner med svaga bostadsmarknader

Det finns en tydlig trend i Sverige med ökad inflyttning till städer och minskande befolkning i övriga delar av landet. Sverige har idag den snabbaste urbaniseringstakten bland EU:s medlemsstater.⁴⁹ Boverket konstaterar i sin analys av bostadsmarknaden att Sverige står inför en befolkningsutveckling som kommer att bli en stor utmaning för kommuner som inte har en storstad eller universitetsstad. I många län är det framförallt kommunen med länets största stad som står för huvuddelen av befolkningsstillväxten, medan de omgivande kommunerna har en minskande population. Cirka hälften av Sveriges kommuner hade en negativ befolkningsutveckling 2012 och befolkningen minskade i alla kommungrupper (enligt SKL:s uppdelning) utom i gruppen storstäder.⁵⁰

Riksrevisionens granskning fokuserar på de 123 kommuner som enligt Boverket har, eller har haft, svaga bostadsmarknader.⁵¹ Svaga bostadsmarknader kännetecknas enligt Boverket av en låg efterfrågan på bostäder på grund av befolkningsminskning, låg tillgänglighet till arbetsplatser, svag utveckling av hushållens inkomster och svag sysselsättningsutveckling.⁵² Det finns även andra ekonomiska faktorer som påverkar kommunerna. Riksrevisionen har inom ramen för granskningen inte närmare undersökt sådana faktorer.

Kommuner med svaga bostadsmarknader är spridda över hela landet och finns i samtliga län förutom Stockholms län. Drygt 1,5 miljoner, eller 16 procent, av

⁴⁹ Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader, SABO, 2013. Uppgiften hämtad från Eurostat.

⁵⁰ Skr. 2012/13:102, Utvecklingen inom den kommunala sektorn.

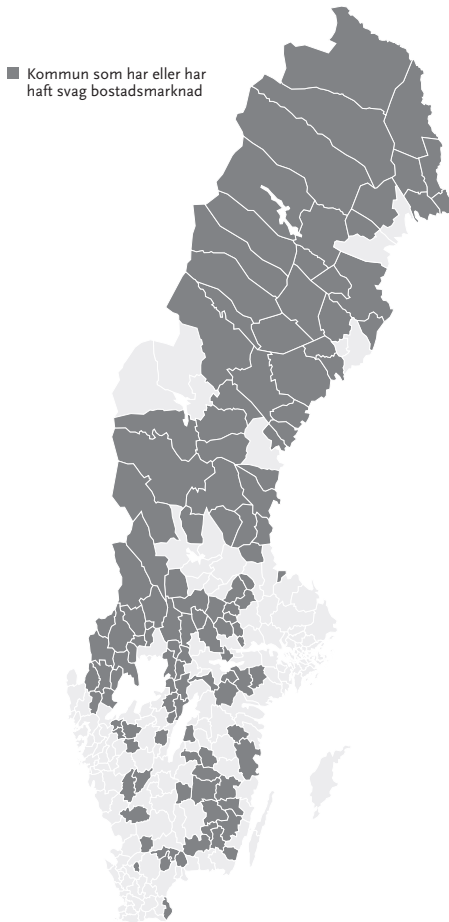
⁵¹ Budgetunderlag 2012–2014, bilaga: Analys av utvecklingen på svaga bostadsmarknader. Statens bostadskreditnämnd, 2011. Statens bostadskreditnämnd är sedan oktober 2012 en del av Boverket.

⁵² Definitionen är hämtad från *Svaga bostadsmarknader*, Evidens, 2010 (på uppdrag av dåvarande Statens bostadskreditnämnd).

BOSTÄDER FÖR ÄLDRE I AVFOLKNINGSORTER

Sveriges befolkning bor i någon av dessa kommuner. Kartan i figur 1 visar de 123 kommuner som ingår i Riksrevisionens urval; en lista över kommunerna finns i bilaga 1.

Figur 1. Karta över kommuner som har eller har haft svaga bostadsmarknader



I kommuner med svaga bostadsmarknader finns det generellt ett utbud av bostäder som överstiger efterfrågan. Det kan exemplifieras av att antalet tomma lägenheter i allmännyttan i dessa kommuner var fyra procent av utbudet 2012, jämfört med riksgenomsnittet på en procent.⁵³ Nära en fjärdedel av kommunerna i granskningen anser också att det är ett problem att det allmännyttiga bostadsföretaget har så många outhyrd lägenheter. I 18 procent av kommunerna har fastighetsägare därför "kallställt" lägenheter genom att värme och ventilation sänkts eller stängts av.⁵⁴

Samtidigt finns det en positiv trend när det gäller överskott i bostadsbeståndet. I de 123 kommuner som har eller har haft svaga bostadsmarknader har den genomsnittliga andelen lediga lägenheter stadigt minskat, från tolv procent år 2000 till fyra procent år 2012.⁵⁵

3.1.1 *Kommunerna kännetecknas av en minskande och åldrande befolkning*

Framförallt två demografiska faktorer särskiljer de 123 kommunerna från övriga landet: befolkningsminskning och en åldrande befolkning.⁵⁶

Under de senaste 20 åren (1992–2012) har antalet kommuninvånare i alla 123 kommuner minskat, i genomsnitt med 14 procent, men i flera fall över 20 procent. Sett över 40 år (1972–2012) har minskningen i flera kommuner varit runt 40 procent. Variationerna är dock stora; i vissa kommuner har befolkningsminskningen varit mer marginell och tolv kommuner har rentav ökat sin befolkning i detta längre tidsperspektiv.

Befolkningsminskningen är inte uteslutande ett glesbygdspenning. De sju kommuner som tillhör kommungrupperna *större städer* eller *förortskommuner till större städer* har en minskning på mellan tre och nio procent under de senaste 20 åren. De flesta av de 123 kommunerna är dock förhållandevis små, och bara fem av dem hade 2012 en befolkning på mer än 30 000.

Kommuner som har, eller har haft, svaga bostadsmarknader, kännetecknas även av en åldrande befolkning. Andelen invånare över 65 år är i genomsnitt 19 procent i landet som helhet. I de utvalda kommunerna är genomsnittet 25 procent. Ingen av kommunerna i gruppen underskrider 20 procent och sex av kommunerna har en andel som överskrider 30 procent.

Med ett undantag har också andelen äldre i dessa kommuner ökat mellan 1972 och 2012. I en tredjedel av kommunerna har ökningen varit tio procentenheter

⁵³ Uppgifter från SCB:s statistikdatabas. Hämtat från SCB:s webbplats 21 augusti 2013.

⁵⁴ Uppgifter från Boverkets databas över bostadsmarknadsenkäten 2013. Boverket, 2013.

⁵⁵ Uppgifter från SCB:s statistikdatabas. Hämtat från SCB:s webbplats 28 november 2013.

⁵⁶ *Årsbok för Sveriges kommuner*, SCB, 2012.

eller mer. Den höga andelen äldre avspeglas även i kommunernas omsorgskostnader för äldre och funktionshindrade. Medan riksgenomsnittet för omsorgskostnaderna är drygt 16 000 kronor utslaget på samtliga kommuninvånare är genomsnittet i kommuner som har eller har haft svag bostadsmarknad drygt 21 000 kronor.

3.1.2 *Utbudet av bostäder motsvarar inte efterfrågan*

Boverkets bostadsmarknadsenkät visar att kommuner som har eller har haft en svag bostadsmarknad generellt har fler outhyrda bostäder än riksgenomsnittet men samtidigt en sämre tillgång på tillgängliga bostäder för äldre.⁵⁷ I enkäten uppger 35 procent av de 123 kommunerna att hushåll som ställer krav på god tillgänglighet i bostaden och utemiljön har särskilt svårt att få en bostad, vilket är 4 procentenheter mer än riksgenomsnittet. Samtidigt uppger 29 procent av kommunerna med svag bostadsmarknad att de har ett överskott på bostäder totalt, jämfört med 14 procent av landets samtliga kommuner. Det är en paradox att kommuner med svaga bostadsmarknader trots ett överskott på bostäder generellt har svårare än riksgenomsnittet att erbjuda tillgängliga bostäder för äldre.

Boverkets enkät visar att 17 procent av de 123 kommunerna kommer att bygga seniorbostäder och 26 procent kommer att bygga trygghetsbostäder under de närmaste två åren. Det är betydligt färre än riksgenomsnittet på 36 respektive 40 procent.⁵⁸ Det framgår inte av bostadsmarknadsenkäten om kommunerna planerar ny- eller ombyggnation i det ordinarie bostadsbeståndet för att få fler tillgängliga bostäder för äldre.

Bostadsmarknadsenkäten berör även ett antal faktorer som försvårar bostadsbyggande. Det vikande befolkningsunderlaget framstår som ett särskilt problem för de 123 kommunerna. Drygt hälften av dem anger detta som ett hinder, jämfört med bara drygt en fjärdedel av samtliga kommuner i landet. Det största hindret för kommunerna är dock höga produktionskostnader, vilket anges av drygt två tredjedelar. Även svårigheterna för byggherrar att få långivare och hårda lånevillkor lyfter drygt hälften av kommunerna fram.

Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO) har i en rapport konstaterat att det finns ett stort och växande behov av tillgängliga bostäder på vikande bostadsmarknader.⁵⁹ En stor del av bostäderna på dessa marknader är byggda innan kravet på hiss i trevåningshus infördes på 1970-talet. Medlemsföretagen bekräftar att det inte är ovanligt med tomma lägenheter på de övre våningarna

⁵⁷ Uppgifter från Boverkets databas över bostadsmarknadsenkäten 2013, Boverket, 2013.

⁵⁸ Inkluderar nyproduktion, ombyggnad och omvandling av särskilda boenden.

⁵⁹ *Analys av BKN:s rapport: Bostadsföretag på orter med vikande befolkningsunderlag*, SABO 2009.

i tvåvåningshus eftersom fastigheterna sällan har hiss. Motsvarande problem finns också i tvåvåningshus, som nästan aldrig har hiss.

3.2 Om äldres behov av och efterfrågan på tillgängliga bostäder

Befolkningsutvecklingen i Sverige innebär att vi får en allt högre andel äldre. Denna utveckling är ännu tydligare bland den tredjedel av landets kommuner som har, eller har haft, mycket svaga bostadsmarknader.

Bostadsbehoven hos olika grupper av medborgare framgår bland annat av de regionala analyser som länsstyrelserna årligen tar fram och som Boverket sammanfattar.⁶⁰ Analyserna visar återkommande att äldre som vill ha mindre, mer tillgängliga bostäder är en av de grupper som har det särskilt svårt på bostadsmarknaden.⁶¹

Antalet personer över 65 år i Sverige är drygt 1,8 miljoner.⁶² De allra flesta av dessa bor i det ordinarie bostadsbeståndet. Endast fem procent av personer som är 65 år eller äldre bor idag i ett särskilt boende och antalet platser i särskilda boendeformer har minskat. Socialstyrelsens statistik visar att under tioårsperioden 2003–2012 har drygt 20 000 sådana platser försvunnit.⁶³ En förklaring till minskningen är att särskilda boendeformer är mycket resurskrävande och kommunerna istället har strävat efter att få äldre att bo kvar hemma genom till exempel hemtjänstinsatser och bostadsanpassning.⁶⁴ Att ge äldre möjlighet att bo kvar hemma har även varit det politiska målet för äldreomsorgen.⁶⁵

I sitt slutbetänkande påpekade Äldreboendedelegationen att från och med 2020 kommer andelen äldre i befolkningen att öka kraftigt. Särskilt kraftigt blir ökningen bland dem som är över 85 år.⁶⁶ Delegationen bedömde därför att behovet av bostäder anpassade till den åldrande människan kommer att bli mycket stort framöver. Vissa kommuner har redan idag svårt att möta till exempel äldres efterfrågan på små och medelstora hyreslägenheter i det ordinarie bostadsbeståndet. Utredningen konstaterade att tillgängligheten

⁶⁰ *Regionala analyser av bostadsmarknaden 2012*, Boverket 2013.

⁶¹ Boverket lyfter fram tre grupper som har det särskilt svårt på bostadsmarknaden. Utöver äldre som vill ha tillgängliga bostäder är det ungdomar och nyanlända.

⁶² Uppgifter från SCB:s statistikdatabas. Hämtat från SCB:s webbplats 28 november 2013.

⁶³ Uppgifter från Socialstyrelsens mängdstatistik 2014-02-21.

⁶⁴ Abramsson & Nord (red.) (2012) *Äldres boende – forskningsperspektiv i Norden*, Studentlitteratur AB, s. 23–24.

⁶⁵ Se till exempel prop. 1997/98:113, *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken*.

⁶⁶ SOU 2008:113, *Bo bra hela livet*. Slutbetänkande av Äldreboendedelegationen.

i befintliga flerbostadshus "kan komma att bli en ödesfråga i samhällets strävanden att tillgodose behovet av bra bostäder för äldre personer".⁶⁷

Många bostäder brister i tillgänglighet. Ungefär tre fjärdedelar av landets bostäder är inte tillgängliga för personer med rullstol; exempelvis saknar många bostäder hiss.⁶⁸ Nästan hälften av alla personer som är 80 år och äldre bor i en bostad med bristande tillgänglighet. De äldre anser själva att närhet till dagligvaruhandel, primärvård/vårdcentral samt till kommunikationer är viktigt i boendemiljön som stöd för att hålla kvar aktivitet och kvalitet i vardagen.⁶⁹

Eftersom många äldre personer upplever en oro och otrygghet i sin bostad föreslog Äldreboendedelegationen att investeringsstödet för särskilda boenden skulle utökas och även omfatta trygghetsbostäder. Utredningen konstaterade dock att varken bostäderna i senior- och trygghetsboenden eller platserna i särskilda boenden kommer att kunna möta efterfrågan på tillgängliga bostäder för äldre. Därför föreslog utredningen också ett statligt bidrag för att öka tillgängligheten i det befintliga bostadsbeståndet. Regeringen instämde i sak i utredningens bedömning men var inte beredd att anslå särskilda medel till stöd för sådana åtgärder.⁷⁰

3.2.1 Studier förutser en ökad rörlighet bland äldre på bostadsmarknaden

Samtidigt som äldre personer efterfrågar moderna, tillgängliga bostäder med närhet till service är det en stor grupp äldre som vill bo kvar i sin befintliga bostad. Forskning visar att äldre personer generellt inte vill flytta, även om det finns tecken på att 40-talistgenerationen har en ökad rörlighet jämfört med 30-talisterna.⁷¹ ⁷²En stor andel äldre bor kvar i småhus även högt upp i åren. En studie visar dock att i åldersgruppen 80–85 år är färre nöjda med sitt boende än vad 65–75-åringarna är.⁷³

Framöver väntas äldres rörlighet på bostadsmarknaden öka, liksom benägenheten hos äldre att själva se över sin bostadssituation, enligt en intervjustudie.⁷⁴ När äldre får tillgång till ett varierat bostadsutbud, flyttar

⁶⁷ SOU 2008:113, *Bo bra hela livet*. Slutbetänkande av Äldreboendedelegationen, s. 210.

⁶⁸ SOU 2008:113, *Bo bra hela livet*. Slutbetänkande av Äldreboendedelegationen.

⁶⁹ *Projektredovisning Boende och livskvalité*, PRO 2012.

⁷⁰ Prop. 2009/10:116, *Värdigt liv i äldreomsorgen*, s. 80–83.

⁷¹ Abramsson, Elmqvist och Magnusson Turner (2012) *Äldres flyttningar och motiv till att flytta eller bo kvar*, Hjälpmedelsinstitutet.

⁷² Abramsson & Nord (red.) (2012) *Äldres boende – forskningsperspektiv i Norden*, Studentlitteratur AB, s 157-158.

⁷³ Kulander (2013) *Do the elderly move at the right time?*, Kungliga Tekniska högskolan.

⁷⁴ Abramsson, Elmqvist och Magnusson Turner (2012) *Äldres flyttningar och motiv till att flytta eller bo kvar*, Hjälpmedelsinstitutet.

flertalet till ett mer anpassat boende. Samma studie konstaterar att många mindre kommuner har brist på bostäder att erbjuda äldre som till exempel vill flytta från ett småhus eller en lägenhet med dålig tillgänglighet. Samtidigt som det finns regionala skillnader i utbudet av bostäder för äldre har såväl senior- som trygghetsboenden byggts även i mindre kommuner. Det visar på att det finns en efterfrågan och betalningsvilja hos äldre även i dessa kommuner.⁷⁵

Många av de äldre oroar sig dock för ökade boendekostnader vid en flytt.⁷⁶ Att bo kvar i det ägda småhuset är normalt billigare än att flytta till en nybyggd lägenhet och många äldre anser att de inte har råd med ett annat boende.⁷⁷ I den senare studien framgår att en del äldre utgår från att de inte har råd med vissa boendeanternativ, trots att det är många som inte utnyttjar sin rätt till bostadstillägg. Riksrevisionen har också visat att många pensionärer inte ansöker om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd trots att de har rätt till det.⁷⁸ En jämförande studie av dem som var över 65 år 1990 respektive 2000 visar att relativt fler äldre har ATP-pension, vilket tyder på att inkomsterna i denna grupp ökar.⁷⁹

3.2.2 *Tillgänglighetsanpassade bostäder kan skapa flyttkedjor*

Att erbjuda tillgängliga bostäder är inte bara ett sätt för kommuner att förenkla livet för äldre – i bästa fall bidrar det också till att skapa rörlighet på bostadsmarknaden i stort, genom så kallade flyttkedjor.

Även i kommuner med svaga bostadsmarknader kan det finnas efterfrågan på småhus. Om kommunen kan erbjuda tillgängliga bostäder för äldre, kan en äldre person lämna sitt småhus och huset därmed bli ledigt för till exempel en barnfamilj. Eftersom nyproduktionen av småhus möter samma typ av finansieringsproblem som flerbostadshus på svaga bostadsmarknader blir det särskilt viktigt att frigöra befintliga småhus genom flyttkedjor.

Flera kommuner med svaga bostadsmarknader betonar de positiva flyttkedjor som genereras av byggnation av tillgängliga bostäder för äldre. I Vansbro är förhoppningen att lägenheterna i det nya seniorboendet, som skapats i en ombyggd fastighet, ska hyras av äldre i kommunen och därmed frigöra

⁷⁵ Abramsson, Elmqvist och Magnusson Turner (2012) *Äldres flyttningar och motiv till att flytta eller bo kvar*, Hjälpmedelsinstitutet.

⁷⁶ Kulander (2013) *Do the elderly move at the right time?*, Kungliga Tekniska högskolan.

⁷⁷ Abramsson, Elmqvist och Magnusson Turner (2012) *Äldres flyttningar och motiv till att flytta eller bo kvar*, Hjälpmedelsinstitutet.

⁷⁸ *Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?*, Riksrevisionen, 2013, (RIR 2013:7).

⁷⁹ Abramsson, Elmqvist och Magnusson Turner (2012) *Äldres flyttningar och motiv till att flytta eller bo kvar*, Hjälpmedelsinstitutet.

villor för barnfamiljer att köpa och bo i.⁸⁰ På motsvarande sätt har Bjurholms kommun resonerat vid projekteringen av ett nytt trygghetsboende i en ombyggd fastighet. Genom att frigöra villor hoppas kommunstyrelsen att yngre familjer kan lockas att flytta till kommunen.⁸¹

Det kan även finnas positiva effekter för kommunernas ekonomi om äldres behov av tillgängliga, centrala lägenheter kan uppfyllas. Enligt bedömningar dröjer det cirka tio år längre innan en äldre person behöver flytta till ett omsorgsboende om personen bor i en lägenhet jämfört med ett småhus.⁸² Även hemtjänstinsatser kan sättas in senare om personen bor i en lägenhet anpassad efter äldres behov, och ett centralt läge innebär att restiderna kan kortas för hemtjänstpersonalen. Det finns även indikationer på att det samhällsekonomiskt kan finnas vinster i att tillgänglighetsanpassa befintliga bostäder för att fördröja, eller helt undvika, behovet av platser i särskilda boendeformer. Den samhällsekonomiska nyttan varierar dock beroende på förutsättningarna i ett bostadsområde.⁸³

3.3 Sammanfattande iakttagelser

- Kommuner som har eller har haft svaga bostadsmarknader finns i hela landet och i samtliga län förutom Stockholms län. Demografiskt kännetecknas dessa kommuner av befolkningsminskning och en åldrande befolkning.
- Kommunerna har generellt fler outhyrda lägenheter än riksgenomsnittet men samtidigt sämre tillgång på tillgänglighetsanpassade bostäder för äldre.
- Äldre som vill ha mindre, mer tillgängliga bostäder har svårt att få sina behov tillgodosedda. Nästan hälften av alla personer som är 80 år och äldre bor i en bostad med bristande tillgänglighet.
- Ett antal faktorer försvrår bostadsbyggande i kommunerna. Framförallt är de höga produktionskostnaderna ett problem.
- När äldre flyttar från småhus till lägenhet kan det uppstå positiva effekter för hela bostadsmarknaden genom så kallade flyttkedjor. När äldre flyttar till ett tillgängligt boende kan det också uppstå samhällsekonomiska vinster i form av fördröjd flytt till särskilt boende och mindre behov av hemtjänstinsatser.

⁸⁰ <http://www.dt.se/nyheter/vansbro/1.5552542-hyreshus-ska-bli-seniorboende-for-pensionarer>. Hämtad 6 september 2013.

⁸¹ *Sammanträdesprotokoll 2012-09-25. Projektering – Boende för äldre*, Bjurholms kommun, Kommunstyrelsen (2012).

⁸² *Statens bostadsomvandling AB (Sbo) skapar värden och ser till att uttryckta samhällsintressen infrias*, SKL, 2012.

⁸³ *Kvarboende + tillgänglighet = god ekonomi?*, SABO, 2004.

4 Nuvarande situation på svaga bostadsmarknader

I kapitlet behandlas frågan om hur bostadsmarknaden ser ut i kommuner som har, eller har haft, svaga bostadsmarknader. Kartläggningen utgår från den enkätundersökning och de kommunintervjuer som Riksrevisionen har genomfört. Vidare undersöker vi kommunernas bedömning av de statliga insatserna.

4.1 Om enkäten och kommunintervjuerna

Riksrevisionen har genomfört en enkätundersökning riktad till de 123 kommuner som har eller har haft en mycket svag bostadsmarknad.⁸⁴ Det var 103 kommuner som svarade, vilket innebär en svarsfrekvens på 84 procent. Frågorna i enkäten har bland annat syftat till att kartlägga bostadsmarknaden och utbudet av bostäder för äldre i kommunen. Vidare bad vi kommunerna bedöma de statliga insatserna, i den mån kommunen har fått del av statligt stöd. Enkätformuläret finns i bilaga 3.⁸⁵

Vem som svarar på en enkät har betydelse för svaret. Vi skickade enkäten till registratören i respektive kommun, i syfte att få kommunen att bedöma vem som var mest lämpad att svara. De personer som har besvarat enkäten har olika funktioner, alltifrån kommunalråd och kommunchef till bland annat planeringschef, samhällsbyggnadschef, socialchef, utredare och VD för kommunala bostadsbolag. I våra muntliga kontakter med kommunerna har det framkommit att man i vissa fall har samordnat svaren från flera olika personer, medan det i andra fall varit en person som har haft sakkunskapen och lämnat svar.

För att få djupare kunskap om frågeställningarna i enkäten valde vi ut några kommuner att intervjua. Urvalet av dessa kommuner gjordes utifrån en översiktlig gruppering av kommunernas enkätsvar. Utgångspunkten var att täcka in kommuner som har vidtagit åtgärder för att öka utbudet av bostäder

⁸⁴ Budgetunderlag 2012–2014, bilaga: *Analys av utvecklingen på svaga bostadsmarknader*, Statens bostadskreditnämnd 2011. Nämndens verksamhet ingår numera i Boverket.

⁸⁵ I enkätformuläret finns även de anvisningar som lämnades till kommunerna, bl.a. olika definitioner. Med "kommun" har avsetts såväl kommun som eventuella kommunala bostadsföretag och/eller -stiftelser. Äldre personer har i enkäten definierats som personer över 65 år.

för äldre respektive kommuner som inte vidtagit åtgärder, om åtgärderna gjorts med eller utan statligt stöd och om åtgärder lett till önskat resultat. Mer om grupperingen finns i bilaga 2. Urvalet av kommuner syftar inte till representativitet utan ska ses som exempel i granskningen. Sammanlagt har vi besökt sex kommuner: Fagersta, Härjedalen, Kil, Lycksele, Malå och Munkfors.

4.2 Hur ser bostadsmarknaden ut i kommunerna?

4.2.1 *Hälften av kommunerna har inte en fungerande bostadsmarknad*

Regeringens bostadsmarknadspolitiska mål är en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad, där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Riksrevisionen har i enkäten undersökt om kommunerna bedömer att den lokala bostadsmarknaden uppfyller regeringens mål.

Enligt Riksrevisionens enkät anser 45 procent av de svarande kommunerna att de inte har en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad. Hälften av kommunerna anser att de totalt i kommunen har en väl fungerande bostadsmarknad medan resterande fem procent inte vet. Samma bedömning enbart för kommunens centralort visar en sämre situation. Här anser 52 procent av kommunerna att de inte har en väl fungerande bostadsmarknad medan 43 procent anser att de har det.

Tabell 1. Bedömer du att det finns en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad i din kommun, där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven?

	Ja	Nej	Vet ej
Totalt i kommunen	52 50%	46 45%	5 5%
I centralorten	44 43%	54 52%	5 5%
I övriga kommundelar	61 59%	33 32%	9 9%

Källa: Riksrevisionens enkät till 123 kommuner

Not. Svar från 103 kommuner.

4.2.2 *Många kommuner saknar en analys av bostadsförsörjningen*

Bostadsförsörjningslagen (2000:1383) anger att "varje kommun ska med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för

bostadsförsörjningen förbereds och genomförs⁸⁶. Det innebär att alla kommuner behöver analysera bostadsbehoven hos kommuninvånarna och utifrån behoven planera och genomföra åtgärder för bostadsförsörjningen. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod enligt bostadsförsörjningslagen.

Det är fortfarande många kommuner som inte följer lagen när det gäller att anta riktlinjer för bostadsförsörjningen.⁸⁷ Riksrevisionen har under granskningen fått indikationer på att kommuner kan ha gjort en analys av behov och åtgärder för bostadsförsörjningen utan att fullmäktige formellt beslutat om riktlinjer för bostadsförsörjningen. I enkäten ställdes därför frågan mer allmänt, det vill säga om kommunen analyserat vilka förändringar som behövs i det totala bostadsbeståndet till följd av krav och önskemål från befolkningen. Enkäten visar att 52 procent av de svarande kommunerna har genomfört en sådan analys medan 33 procent inte har gjort det. Resterande 15 procent visste inte.

Tabell 2. Har din kommun analyserat vilka förändringar som behövs i det totala bostadsbeståndet till följd av krav och önskemål från befolkningen?

Här avser vi samtliga boende i kommunen, t.ex. barnfamiljer, unga och äldre.

Ja	54 52 %
Nej	34 33 %
Vet ej	15 15 %

Källa: Riksrevisionens enkät till 123 kommuner

Not. Svar från 103 kommuner.

Kommunernas analyser innehåller generellt en bedömning av bostadsbehoven för äldre. Endast en kommun angav att en bedömning av äldres bostadsbehov *inte* har ingått i analysen.

4.2.3 Anpassat boende för äldre är en bristvara

När det gäller utbudet av bostäder för äldre liknar bilden bostadsmarknaden i dess helhet, med en mer positiv situation totalt i kommunen än i centralorten. Hälften av kommunerna uppger i Riksrevisionens enkät att de har bostäder för äldre i den utsträckning som motsvarar efterfrågan totalt i kommunen medan 47 procent anser att de inte har det. Resterande tre procent av kommunerna vet inte. I centralorten är det något färre kommuner som anser att de har bostäder

⁸⁶ 1 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

⁸⁷ Bostadsmarknadsenkäten 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013, Boverket, 2013 (Boverket 2013:19).

BOSTÄDER FÖR ÄLDRE I AVFOLKNINGSORTER

för äldre som motsvarar efterfrågan; 42 procent av kommunerna anser att utbudet motsvarar efterfrågan medan 55 procent anser att det inte gör det.

De kommunintervjuer som Riksrevisionen har genomfört bekräftar bilden av att efterfrågan på bostäder för äldre är större i centralorten, då äldre ofta flyttar in till centralorten från övriga delar av kommunen. När äldre efterfrågar tillgängliga bostäder är det ofta viktigt att även få tillgång till samhällsservice, kommunikationer och butiker etc. vilket gör att bostaden bör ligga centralt.⁸⁸ I ett par av de intervjuade kommunerna har äldre från angränsande kommuner flyttat till centralorten, eftersom de har haft närmare till den orten än till centralorten i kommunen där de tidigare bodde.

Tabell 3. Finns det i din kommun bostäder för äldre i den utsträckning som motsvarar efterfrågan?

	Ja	Nej	Vet ej	Inget svar
Totalt i kommunen	52 50%	48 47%	3 3%	0 0%
I centralorten	43 42%	57 55%	3 3%	0 0%
I övriga kommundelar	54 52%	38 37%	10 10%	1 1%

Källa: Riksrevisionens enkät till 123 kommuner

Not. Svar från 103 kommuner (102 kommuner på "i övriga kommundelar").

Riksrevisionens enkät visar vidare att de kommuner som har brist på bostäder för äldre anser sig ha svårt att finansiera ny- eller ombyggnation för att möta efterfrågan. Endast tio procent av de svarande kommunerna kan finansiera nybyggnation och 15 procent kan finansiera ombyggnation av befintliga fastigheter. Däremot kan hälften av kommunerna finansiera enstaka tillgänglighetsskapande åtgärder i fastigheterna, till exempel hiss eller ramp. En tredjedel anser dock att de inte kan finansiera sådana åtgärder.

I Riksrevisionens intervjuer har det framkommit att hyresnivåerna i de aktuella kommunerna generellt är låga eftersom bostäderna många gånger är gamla. Enligt kommunerna kan det innebära – i den mån nya fastigheter byggs – att hyran för en nybyggd lägenhet kan bli närmare den dubbla jämfört med en lägenhet i det befintliga beståndet.

⁸⁸ Se t.ex. *Projektredovisning Boende och livskvalité*, PRO, 2012.

Tabell 4. Kan din kommun finansiera – utan statliga stöd – ny- eller ombyggnation för att möta efterfrågan av bostäder för äldre?

	Ja	Nej	Vet ej
Nybyggnation	7 10 %	54 75 %	11 15 %
Ombyggnation	11 15 %	47 65 %	14 19 %
Enstaka tillgänglighetsskapande åtgärder i befintliga fastigheter (t.ex. installation av hiss och/eller ramp)	36 50 %	24 33 %	12 17 %

Källa: Riksrevisionens enkät till 123 kommuner

Not. Kommunerna har kunnat uppge mer än ett svar. Frågan ställdes inte till de 31 kommuner som angav att de har bostäder för äldre som motsvarar efterfrågan i centralort, övriga kommundelar och totalt i kommunen. Totalt besvarades frågan av 72 kommuner.

Kommunerna har delvis genomfört åtgärder för att möta äldres behov av tillgängliga bostäder, enligt Riksrevisionens enkät. Var femte kommun har genom nybyggnation mött äldres behov av sådana bostäder. Närmare hälften av kommunerna har också i samma syfte byggt om eller genomfört enstaka tillgänglighetsskapande åtgärder i befintliga fastigheter, till exempel installerat hiss eller ramp.

Tabell 5. Har det i din kommun genomförts åtgärder i det ordinarie bostadsbeståndet för att möta äldres behov av tillgängliga bostäder?

Ja, genom nybyggnation	20 19 %
Ja, genom ombyggnation av befintliga fastigheter	50 48 %
Ja, genom enstaka tillgänglighetsskapande åtgärder i befintliga fastigheter (t.ex. installation av hiss och ramp)	51 50 %
Nej	23 22 %
Vet ej	3 3 %
Ja, annat	6 6 %

Källa: Riksrevisionens enkät till 123 kommuner

Not. Kommunerna har kunnat uppge mer än ett svar. Svar från 103 kommuner.

Om kommunerna har analyserat vilka förändringar som behövs i bostadsbeståndet eller inte, verkar inte påverka i vilken utsträckning kommunerna genomför åtgärder. Kommuner som har analyserat vilka förändringar som behövs i bostadsbeståndet är bara något mer benägna att genomföra åtgärder än de som inte gjort det. Andelen kommuner som har gjort en analys är 52 procent i hela urvalet. För de kommuner som genomfört nybyggnation är andelen 55 procent, för ombyggnation 62 procent och enstaka åtgärder 61 procent.

4.3 Vad efterfrågar kommunerna?

I enkäten ställde vi en öppen fråga om hur ett statligt stöd skulle kunna utformas för att hjälpa kommunerna att svara mot äldres efterfrågan på tillgängliga bostäder. Ungefär hälften av kommunerna valde att svara på frågan och svaren kan grupperas i tre kategorier.

Den första kategorin handlar om mer allmänt stöd till byggande eller förmånlig finansiering för att kunna sänka hyresnivån; slopande av byggmoms och liknande.

Den andra gruppen av svar tar upp behovet av stöd för att göra befintliga fastigheter tillgängliga och många kommuner efterfrågar ett hissbidrag. Några av de kommuner som Riksrevisionen har besökt lyfter också fram behovet av ett bredare tillgänglighetsstöd, där hissinstallation är en del. En kommun som Riksrevisionen har besökt valde att på egen hand införa ett hissbidrag riktat till privata fastighetsägare i syfte att skapa fler tillgängliga bostäder. Bidraget väckte dock inget större intresse hos fastighetsägarna.

Den tredje gruppen berör investeringsstödet, möjligheter att sänka kraven för stödet och att öka bidragsandelen. I övrigt handlar flera av svaren om att administrationen av stöden inte får vara alltför betungande.

Vidare efterfrågar ett par kommuner stöd och redskap för att ta fram kunskapsunderlag och analys för till exempel boendeplanering.

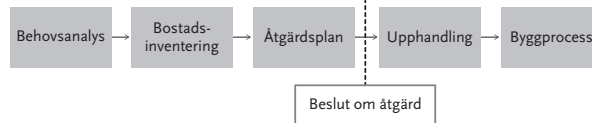
Riksrevisionen noterar i sammanhanget att regeringen från och med 2014 har infört ett stöd till kommunerna för inventering av bostadsbeståndet ur tillgänglighetssynpunkt.

Flera av de kommuner vi har besökt har efterlyst ett mer aktivt statligt ansvar på bostadsområdet. Tidigare fanns statliga stöd i form av till exempel räntebidrag och statligt finansierade bostadsanpassningar. Idag upplever kommunerna att de får ta allt finansiellt ansvar på boendeområdet själva.

I syfte att identifiera vilken typ av stöd som kommunerna efterfrågar, och vid vilken tidpunkt, har Riksrevisionen tagit fram figuren nedan. Figuren beskriver beslutsprocessen inför ny- och ombyggnation. I Riksrevisionens kommunintervjuer har det framgått att de flesta av kommunerna bedömer att de är i behov av finansiellt stöd och att de själva har kompetens att hantera de olika faserna i processen. Ett par av kommunerna upplever dock, i likhet med vad som framkom i enkätsvaren, ett behov av stöd även bortom det rent finansiella. En kommun anser att man delvis saknar kompetensen för att ta fram en åtgärdsplan och önskar någon form av statlig hjälp inom denna fas. Ytterligare en kommun pekar på behovet av stöd vid bostadsinventering, och då

främst möjlighet att ställa krav på privata fastighetsägare att inventera sina egna bestånd.

Figur 2. Beskrivning av beslutsprocess inför ny- och ombyggnation



4.4 Hur väl fungerar de statliga insatserna?

Det finns idag tre statliga stödformer för äldres bostäder och svaga bostadsmarknader: investeringsstöd för äldreboende, Sbo:s verksamhet och omstruktureringsstöd. Stöden har utnyttjats i olika utsträckning av kommunerna: av de 103 kommuner som svarat på Riksrevisionens enkät har 52 stycken tagit del av något av stöden och 15 stycken har tagit del av två eller tre av dem. Av de 51 kommuner som inte tagit del av något av de statliga stöden bedömer 24 kommuner att de inte har en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad.

4.4.1 Investeringsstödet bedöms fungera bra men kan medföra höga krav

Riksrevisionens enkät visar att de kommuner som har sökt och beviljats investeringsstöd för trygghetsboenden överlag är positiva. Samtidigt har ett antal kommuner valt att inte söka på grund av de krav som stödet medför.

I de 123 kommuner som har eller har haft svaga bostadsmarknader har investeringsstöd för trygghetsbostäder beviljats för 21 projekt i 20 kommuner.⁸⁹ Sammanlagt har projekten fått 68 miljoner kronor i stöd. Ytterligare två kommuner har i Riksrevisionens enkät uppgett att de har sökt investeringsstöd men fått avslag.

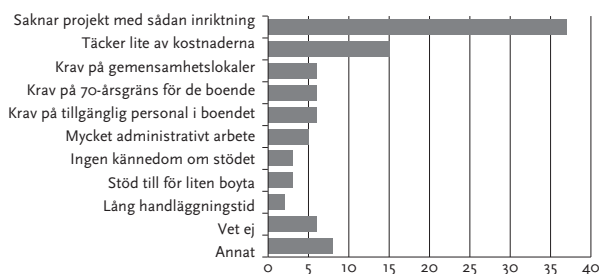
Av de 48 kommuner som enligt Riksrevisionens enkät anser att de totalt i kommunen inte har ett utbud av bostäder för äldre som motsvarar efterfrågan är det endast åtta som har sökt investeringsstöd.⁹⁰ Anledningarna till att kommuner valt att inte söka investeringsstöd är många, och i enkäten var det möjligt att ange flera svarsalternativ. Förutom den mest uppenbara, att man

⁸⁹ Uppgifter från Boverket om beviljat investeringsstöd (t.o.m. 8 december 2013). De 21 projekten avser såväl kommunala som privata fastigheter.

⁹⁰ En kommun som i enkäten svarat "vet ej" på frågan om kommunen sökt investeringsstöd har enligt Boverket beviljats sådant stöd.

saknar ett lämpligt projekt, är den främsta anledningen att stödet täcker för lite av investeringskostnaderna. Villkoren som är förknippade med stödet har också bidragit till att flera kommuner inte sökt stödet. Kravet på gemensamhetslokal, åldersgränsen på 70 år och kravet på tillgänglig personal har gjort att kommuner inte sökt investeringsstöd.

Figur 3. Anledningar till att kommuner med svaga bostadsmarknader inte sökt investeringsstöd för trygghetsbostäder.



Källa: Riksrevisionens enkät till 123 kommuner

Not. På denna fråga har kommunerna kunnat uppge fler än ett svar. Frågan ställdes till de 67 kommuner som uppgav att de inte har sökt investeringsstöd (inklusive 3 kommuner som även haft projekt där stöd har sökts). Svar från 64 kommuner.

Boverket bekräftar att villkoren för investeringsstödet gör att kommunerna många gånger väljer att bygga trygghetsbostäder utan stöd. Särskilt åldersgränsen på 70 år lyfter Boverket fram som en av anledningarna till att kommuner inte söker investeringsstöd.⁹¹ I en av de kommuner som Riksrevisionen har besökt innebär den låga andelen stöd och åldersgränsen på 70 år att kommunen är tveksam till investeringsstödet trots att det finns en politisk önskan att ombilda särskilda boenden till trygghetsboenden.

En majoritet av kommunerna som tagit del av investeringsstödet för att bygga eller bygga om trygghetsbostäder är nöjda med stödet; nio av de tolv kommuner som har bedömt stödet anser att det fungerat bra eller mycket bra.⁹²

I sin utvärdering av investeringsstödet till äldreboenden konstaterar Boverket att stödet haft stor betydelse för de sökandes beslut att skapa trygghetsboenden. Utvärderingen avser stödmottagare i hela landet. Särskilt vid nybyggnationer har stödet varit viktigt – 89 procent av de sökande framhåller att stödet var av

⁹¹ *Utvärdering av investeringsstödet till äldreboenden*, Boverket, 2013, (rapport 2013:7), s. 51–54.

⁹² Av de tolv kommuner som har svarat på frågan ansåg nio att stödet fungerat bra eller mycket bra. En kommun ansåg att stödet fungerat varken bra eller dåligt och ytterligare två svarade "vet ej".

avgörande eller stor betydelse för beslutet att skapa trygghetsbostäder. Stödet har haft större betydelse för privata fastighetsägare än för kommunala.⁹³

Stödet täcker förhållandevis lite av investeringskostnaden; genomsnittligt har stödet till trygghetsbostäder som medelvärde uppgått till 11 procent av investeringskostnaden i hela landet.⁹⁴ För de kommuner som har ingått i Riksrevisionens granskning är andelen stöd i förhållande till investeringskostnaden högre, med ett medelvärde på 26 procent. Variationerna för enskilda projekt är dock stora; medianen för stödets andel i hela landet är 8 procent och för kommunerna i urvalet 16 procent. För att kunna bedöma varför investeringsstödet andel är så mycket högre för kommuner som har eller har haft svaga bostadsmarknader skulle de enskilda projekten behöva analyseras. Riksrevisionen har inte inom ramen för granskningen närmare undersökt detta.

Villkoren för investeringsstödet gör också att hyran för trygghetsbostäderna blir hög. Enligt Boverket är det inte i första hand investeringen som är det kostsamma utan snarare driften.⁹⁵ Kravet på att personal ska finnas tillgänglig dagligen är exempelvis kostnadskrävande. För att minska hyran finns det exempel på kommuner som ger ett driftsbidrag till trygghetsbostäder, bland annat för personalkostnader.

4.4.2 *Sbo:s verksamhet är uppskattad men inte välkänd*

Sbo har förvärvat och byggt om befintliga fastigheter till anpassat boende för äldre i 15 av de 123 kommuner som ingår i granskningen. Dessutom ligger ett projekt i startgroparna i ytterligare en kommun. Av dessa kommuner har 13 svarat på Riksrevisionens enkät.⁹⁶

De kommuner som har haft ett Sbo-samarbete anser i betydligt högre grad än hela urvalet att de har en fungerande bostadsmarknad: 85 procent jämfört med 50 procent i hela urvalet. Sbo-kommunerna har i betydligt större utsträckning också ett utbud av bostäder för äldre i centralorten som svarar mot efterfrågan: 85 procent jämfört med 42 procent i hela urvalet. För investeringsstödet och omstruktureringsstödet har Riksrevisionen i samma typ av jämförelser bara funnit marginella skillnader. I den mån det är Sbo-samarbetet som har lett till en fungerande bostadsmarknad kan dock inte Riksrevisionen bedöma.

⁹³ *Utvärdering av investeringsstödet till äldreboende*, Boverket, 2013, (rapport 2013:7), s. 38–44.

⁹⁴ Uppgifter från Boverket om beviljat investeringsstöd (t.o.m. 8 december 2013).

⁹⁵ Minnesanteckningar från intervju med Boverket, 22 januari 2013.

⁹⁶ Tre kommuner som uppgett att de har samarbetat med Sbo om boende för äldre har sorterats bort; två har haft andra typer av samarbeten och en har aldrig inlett något samarbete. Vidare har en kommun som uppgett att de inte vet om ett samarbete funnits *de facto* samarbetat med Sbo och inkluderas därför.

Generellt upplever kommunerna att samarbetet med Sbo har fungerat väl. Av de tolv kommuner som har svarat på frågan om hur samarbetet har fungerat anser åtta att det fungerat bra eller mycket bra.⁹⁷

En av de kommuner som Riksrevisionen har besökt har ett samarbete med Sbo. Kommunen anser att samarbetet med Sbo har varit avgörande för att få till stånd tillgänglighetsanpassningen, och att stödet i såväl besluts- som genomförandeprocessen varit till stor hjälp. På sikt anser kommunen att det är en bra ekonomisk uppgörelse, även om de kortsiktiga villkoren för lån är marknadsmissiga. En fördel med Sbo-samarbetet har varit att bolaget tillfört byggnadsteknisk kompetens, vilket saknades i kommunen. Sbo bekräftar att de berörda kommunerna oftast inte byggt någonting på väldigt länge och därför många gånger saknar aktuell kompetens.⁹⁸

Trots att Sbo uteslutande vänder sig till kommuner med minskande befolkning känner man inte till bolaget i närmare två tredjedelar av de kommuner som har svarat på enkäten. Även om resultatet delvis kan bero på vem i kommunen som har svarat på Riksrevisionens enkät så är det en förhållandevis hög andel. En förklaring till den låga kännedomen om Sbo kan vara att bolaget är försiktigt i sin marknadsföring då de bedömer att de saknar resurser för att initiera alltför många samarbeten. Bolagets nuvarande kapital beräknas vara förbrukat om 2–4 år.⁹⁹ Regeringen har inte fattat beslut om den framtida verksamheten.

Förutom de kommuner som samarbetat med Sbo har ytterligare nio kommuner haft kontakt med bolaget och det finns flera olika skäl till varför dessa kontakter inte har lett till samarbeten. Den främsta anledningen har dock varit ekonomisk; hälften av de nio kommunerna menar att Sbo:s finansieringsvillkor innebär en alltför hög kostnad.

Rättsliga aspekter på Sbo:s verksamhet

I granskningen har det framkommit ett problem för de kommuner som ingår ett Sbo-samarbete. I det avtal som tecknas mellan kommunen och bolaget säljer kommunen den aktuella fastigheten för en krona till Sbo. Försäljningen innebär att kommunen eller det kommunala fastighetsbolaget behöver skriva ner det bokförda värdet på fastigheten och realisera mellanskillnaden som en förlust.¹⁰⁰ Med tanke på att många kommunala bostadsföretag redan har en dålig ekonomi kan det leda till att kommunen behöver göra

⁹⁷ Av de tolv kommuner som har svarat på frågan ansåg åtta att stödet fungerat bra eller mycket bra. En kommun ansåg att samarbetet fungerat varken bra eller dåligt och ytterligare tre svarade "vet ej".

⁹⁸ Minnesanteckningar från intervju med Sbo, 7 februari 2013.

⁹⁹ Minnesanteckningar från intervju med Sbo, 7 februari 2013.

¹⁰⁰ På svaga bostadsmarknader är det bokförda värdet ofta högre än fastighetens marknadsvärde. Se även avsnitt 5.3.1.

ett aktieägartillskott. Ett sådant tillskott riskerar att stå i strid med de affärsmässiga principerna i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Riksrevisionen har inom ramen för granskningen noterat ett sådant fall.

Ur ett rättsligt perspektiv är det tveksamt om ett kommunalt bolag agerar enligt marknadsekonomiska principer när det säljer en fastighet till Sbo.¹⁰¹ På samma sätt är det tveksamt om en kommun följer dessa principer när man tillför det kommunala bostadsföretaget kapital för att täcka ett eventuellt underskott i bostadsföretaget. Om kommunen och det kommunala bostadsföretaget inte följer marknadsmässiga principer står agerandet i strid med EU:s statsstödsregler.

Det är också tveksamt om Sbo:s verksamhet bedrivs enligt marknadsmässiga villkor.¹⁰² Bolaget har skapats med statliga medel för att fylla ett stödbehov och kan redan av detta skäl anses agera på andra villkor än en privat investerare. Verksamheten är inte heller utformad på ett sätt som garanterar att statliga medel enbart kanaliseras till den allmännyttiga uppgiften. Därmed kan Sbo:s verksamhet skapa konkurrensnedvridningar på den svenska bostadsmarknaden.

Vidare är Sbo:s verksamhet enbart tillgänglig för kommuner och kommunala bolag. Det är svårt att se att en omvandling av en privat fastighet inte i något fall skulle kunna få samma samhällsnyttiga konsekvenser. Om det inte går att utesluta privata fastighetsägare på objektiva grunder är ordningen diskriminerande, och av detta skäl oförenlig med EU:s statsstödsregler.¹⁰³

4.4.3 Omstruktureringsstödet är inte längre lika relevant

Sedan 1998 kan kommuner söka statligt stöd för att rekonstruera eller omstrukturera sitt bostadsföretag. Av de kommuner som ingår i granskningen har 47 tagit del av omstruktureringsstödet, varav 37 har svarat på Riksrevisionens enkät. Vidare har 22 kommuner sökt stödet men fått avslag, varav 17 har svarat på enkäten.¹⁰⁴

¹⁰¹ Rättsutlåtande ang. offentligt stöd på svaga bostadsmarknader, Hettne, 2013.

¹⁰² Rättsutlåtande ang. offentligt stöd på svaga bostadsmarknader, Hettne, 2013.

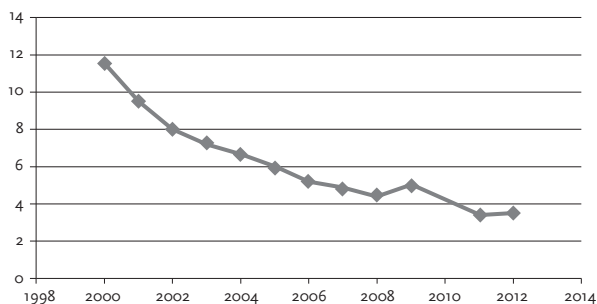
¹⁰³ Rättsutlåtande ang. offentligt stöd på svaga bostadsmarknader, Hettne, 2013.

¹⁰⁴ Utöver de 22 kommunerna som har sökt stöd och fått avslag har fyra kommuner återkallat sin ansökan. Av dessa fyra kommuner har tre svarat på enkäten men liksom de kommuner som har fått avslag har de inte bedömt hur stödet har fungerat.

Överlag är kommunerna nöjda med omstrukturingsstödet: 70 procent av dem anser att stödet har fungerat bra eller mycket bra.¹⁰⁵ En kommun som Riksrevisionen har besökt menar att stödet rättade till en besvärlig situation genom rivningar av ett hundratal lägenheter. Samtidigt tog det bara runt tio år innan kommunen återigen var i samma situation. Den aktuella kommunen ingick också ett tilläggsavtal med Boverket tre år efter det ursprungliga avtalet.

Sedan regeringen inrättade omstrukturingsstödet har andelen outhyrda lägenheter i allmännyttan minskat i de kommuner som ingår i granskningen. Figur 4 nedan visar att andelen låg på i snitt knappt tolv procent år 2000 jämfört med knappt fyra procent 2012. Enligt uppgifter från de utvalda kommunerna till Boverket finns det idag runt 3500 outhyrda lägenheter.¹⁰⁶ Flera av de aktuella kommunerna har dock fortfarande en vakansgrad på över 10 procent.

Figur 4. Vakanser (%) i allmännyttan på svaga bostadsmarknader 2000–2012.



Källa: SCB. Uppgift från 2010 saknas.

Det finns alltid en viss andel outhyrda lägenheter i bostadsföretagen på grund av den löpande omsättningen av lägenheter. Boverket bedömer det som normalt att andelen uppgår till två procent av ett företags utbud av bostadslägenheter. De lediga lägenheter som finns därutöver kan anses vara övertaliga.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Av de 27 kommuner som har svarat på frågan ansåg 19 att stödet fungerat bra eller mycket bra. Fyra kommuner ansåg att stödet fungerat varken bra eller dåligt och ytterligare fyra svarade "vet ej".

¹⁰⁶ Uppgifter från Boverkets databas över bostadsmarknadsenkäten 2013. Boverket, 2013.

¹⁰⁷ Budgetunderlag 2012–2014, bilaga: Analys av utvecklingen på svaga bostadsmarknader. Statens bostadskreditnämnd, 2011. Statens bostadskreditnämnds verksamhet ingår numera i Boverket.

I bostadsmarknadsenkäten uppger 16 av de 123 kommunerna att det kan bli aktuellt med rivningar under perioden 2013–14 på grund av uthyringssvårigheter. Antalet lägenheter som i så fall skulle beröras är runt 350.

I takt med att andelen outhyrda lägenheter har minskat har också antalet avtal och utgifter för omstruktureringsstödet minskat. Under 2013 utbetalades stöd om drygt 1 miljon kronor och 1,4 miljoner kronor återbetalades. Anslaget för stödet är 99,5 miljoner kronor. Två avtal är för närvarande pågående. Boverket bekräftar också att skälet till att så få nya avtal har tecknats är att vakanserna har minskat.¹⁰⁸ Sedan 2006 har endast tre nya avtal tecknats, som alla avser tilläggsavtal där de ursprungliga rekonstruktionsavtalen inte visat sig vara tillräckliga. Därutöver har ett avtal förlängts. Kommunernas efterfrågan på stöd är också svag: utöver de avtal som tecknats har en ansökan fått avslag. De kommuner vi har intervjuat har kunskap om stödet men tre av kommunerna bedömer att bostadsbolaget har för god ekonomi för att komma ifråga. Ytterligare en kommun konstaterar att det är svårt att få stöd.

I samband med att en kommun tecknar ett omstruktureringsavtal förbinder sig kommunen till att vissa särskilt angivna fastigheter aldrig ska återföras till den reguljära bostadsmarknaden. Det gäller för all framtid och inte enbart under den sjuåriga avtalstiden. Sbo har övertagit sådana fastigheter, och under tiden bolaget äger fastigheten uppstår inga problem eftersom den inte anses ha återförts till den reguljära bostadsmarknaden. Om fastigheten senare säljs anses den dock ha återgått till den reguljära bostadsmarknaden, i strid med omstruktureringsavtalet mellan kommunen och Boverket. Än så länge har endast tre försäljningar genomförts men problemet kommer att kvarstå framöver.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

- Omkring hälften av de kommuner som har svarat på Riksrevisionens enkät anser att de idag inte har en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad. Det gäller särskilt i kommunernas centralorter. En majoritet av kommunerna har inte heller ett utbud av bostäder för äldre som motsvarar efterfrågan i centralorten, där tillgången till samhällsservice, kommunikationer och butiker framförallt finns.
- Knappt hälften av kommunerna anser sig ha svårt att möta efterfrågan på bostäder för äldre. Av de kommuner som idag inte kan möta efterfrågan på sådana bostäder bedömer endast 10 procent att de på egen hand kan finansiera nybyggnation; 15 procent bedömer att de kan finansiera

¹⁰⁸ Minnesanteckningar från intervju med Boverket, 17 december 2012.

ombyggnation av befintliga bostäder. Hälften av kommunerna kan finansiera enstaka tillgänglighetsskapande åtgärder, som hiss eller ramp.

- Kommuner som har sökt investeringsstöd för att bygga trygghetsbostäder upplever generellt att stödet fungerat bra. Vissa kommuner anser dock att villkoren för investeringsstödet för trygghetsbostäder är alltför krävande i förhållande till stödets storlek, vilket har gjort att de avstått från att söka.
- De kommuner som har inlett ett samarbete med Sbo är överlag positiva. I de fall kommuner har haft kontakt med Sbo men inte inlett ett samarbete är den främsta anledningen ekonomisk: de finansiella villkoren anses innebära en alltför hög kostnad. Bolaget är dock förhållandevis okänt bland kommunerna. Det är osäkert om Sbo:s verksamhet i allmänhet eller dess finansieringsprincip är förenliga med statsstödsreglerna.
- De kommuner som har fått omstruktureringsstöd är huvudsakligen nöjda – hälften av de kommuner som har svarat uppger att stödet har fungerat bra eller mycket bra. Stödet är dock inte längre lika relevant eftersom antalet outhyrda lägenheter generellt har minskat och antalet ansökningar om stöd är få. Villkoren för omstruktureringsstödet leder till problem vid försäljning av fastigheter som Sbo har omvandlat. Vidare är det osäkert om omstruktureringsstödet är förenligt med statsstödsreglerna.

5 Rättsliga förutsättningar för svaga bostadsmarknader

En del av Riksrevisionens granskning är att undersöka om regeringen har sett till att det finns rättsliga förutsättningar för kommuner med svaga bostadsmarknader att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. Med rättsliga förutsättningar menar vi ett tydligt och heltäckande regelverk. På bostadsområdet handlar de rättsliga förutsättningarna i hög grad om regler för offentligt stöd. Statsstödsreglerna blir aktuella både när det gäller de statliga stödinsatserna och stöd som en kommun lämnar till ett kommunalt bostadsföretag.

Riksrevisionen har låtit Jörgen Hettne, docent i EU-rätt, göra en analys av vilka rättsliga förutsättningar som regeringen har gett kommuner med svaga bostadsmarknader på bostadsområdet.¹⁰⁹ Rättsutlåtandet har legat till grund för det här kapitlet. Utlåtandet i sin helhet finns att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se.

5.1 EU:s statsstödsregler och bostadspolitiken

EU:s reglering av offentligt stöd, de så kallade statsstödsreglerna, syftar till att skydda väl fungerande konkurrens på den inre marknaden. Reglerna gäller för alla former av offentligt stöd. Det innebär att också stöd med kommunala medel lyder under statsstödsreglerna.

EU:s statsstödsregler gör en skillnad mellan allmänna och enskilda intressen. I en renodlad marknadsekonomi förutsätts konkurrerande enskilda intressen leda till att allmänna intressen också uppfylls. När enskilda intressen inte leder till önskat resultat finns dock ett behov av någon form av statlig åtgärd. En medlemsstat kan hänvisa till begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse när det finns behov av att frångå marknadsekonomiska principer på en marknad, till exempel för att uppfylla ett övergripande allmännyttigt syfte i den nationella bostadspolitiken. Medlemsstaterna kan då göra ett undantag från EU:s förbud mot statligt stöd. Reglerna om tjänster av allmänt

¹⁰⁹ Rättsutlåtande ang. offentligt stöd på svaga bostadsmarknader, Hettne, 2013.

ekonomiskt intresse är direkt tillämpliga och kräver ingen särskild lagstiftning i medlemsstaterna för att kunna tillämpas.¹¹⁰

Enligt EU:s statsstödsregler måste medlemsstater som utgångspunkt föranmäla planerade stöd till Europeiska kommissionen. Det finns dock ett beloppsmässigt undantag från statsstödsreglerna, de så kallade de minimis-reglerna.¹¹¹ Om det ekonomiska bidraget inte överstiger 200 000 euro per stödmottagare under en treårsperiod behöver stödet inte anmälas till kommissionen. Motsvarande belopp om det rör sig om stöd för utförandet av en allmännyttig tjänst är 500 000 euro.¹¹²

Därutöver finns särskilda så kallade gruppundantag från förbudet mot statligt stöd för vissa stödformer. Undantagen innebär att stöd inom ett antal områden är förenliga med undantagsbestämmelserna i EU-fördraget och därmed inte är anmälningsskyldiga.¹¹³ Gruppundantag finns bland annat för avtal om gemensam forskning och tekniköverföring. Enligt Riksrevisionens rättsutlåtande är det dock tveksamt om man kan hävda att åtgärder i bostadsbeståndet är förenligt med något av dessa gruppundantag.

5.2 Rättsliga förutsättningar för kommunernas bostadsförsörjning

Alla kommuner är enligt bostadsförsörjningslagen (2000:1383) skyldiga att planera bostadsförsörjningen för att skapa förutsättningar för sina invånare att leva i goda bostäder. Utifrån det rättsutlåtande som Riksrevisionen har låtit göra saknas det dock tydliga rättsliga förutsättningar för kommunerna att bedriva en bostadspolitik som uppfyller målen i bostadsförsörjningslagen.¹¹⁴ Framförallt är det oklart om kommunerna kan utnyttja EU:s regelverk om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att stödja bostadspolitiska åtgärder.

5.2.1 Regeringen har beslutat att bostadsförsörjningen ska vara marknadsmässig

Det behövs som framgått ingen särskild nationell lagstiftning för att EU:s medlemsländer ska kunna utnyttja reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt

¹¹⁰ Eftersom reglerna bygger på en EU-förordning är de direkt tillämpliga, till skillnad från exempelvis ett EU-direktiv.

¹¹¹ Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är det dock en förutsättning att tjänsten som finansieras med offentliga medel har kvalificerats som tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

¹¹² Rättsutlåtande ang. offentligt stöd på svaga bostadsmarknader, Hettne, 2013.

¹¹³ Se även SOU 2008:38, EU, allmännyttan och hyrorna, s. 409, där det konstateras att den nuvarande ordningen för omstruktureringsstöd inte är förenlig med riktlinjerna.

¹¹⁴ Rättsutlåtande ang. offentligt stöd på svaga bostadsmarknader, Hettne, 2013.

intresse. Reglerna är direkt tillämpliga för medlemsländerna. Regeringen har dock uttalat att bostadsförsörjningen varken generellt eller i delar bör definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.¹¹⁵ Detta försäkrar kommunernas möjligheter att bedriva en bostadspolitik som inte bygger på strikt marknadsmässiga villkor.

Vid en genomgång av EU:s statsstödsregler som utförts av SABO bedömdes reglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse tillåta insatser för att främja bostadsförsörjningen.¹¹⁶ För att detta ska vara möjligt anser dock SABO att det behövs övergripande bestämmelser på nationell nivå. Sådana bestämmelser skulle klargöra ramarna för vad som kan betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på den svenska bostadsmarknaden.

Regeringen är medveten om att det finns otydligheter i de rättsliga förutsättningarna. Redan 2010 konstaterade regeringen att det var nödvändigt att undersöka hur stöd kan ges till bostadsföretag i kris på svaga bostadsmarknader på ett sätt som uppfyller de EU-rättsliga reglerna.¹¹⁷ Det dröjde dock till juni 2013 innan regeringen tillsatte en utredning som bland annat ska se över de EU-rättsliga förutsättningarna för kommunal bostadspolitik.¹¹⁸ Uppdraget ska redovisas i maj 2015.

Regeringen har också kommenterat kommunernas möjligheter att använda regelverket för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på bostadsområdet.¹¹⁹ I propositionen om en ändrad bostadsförsörjningslag konstaterade regeringen att EU:s regelverk, däribland statsstödsreglerna, spelar en allt större roll för kommuner och landsting. Regeringen hänvisade dock till den pågående utredningen om kommunallagen som ska göra en samlad analys av hur kommunallagens regler förhåller sig till unionsrätten. Utredningen ska också överväga hur reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till regleringen av kommunal verksamhet.¹²⁰ Slutbetänkandet från utredningen kommer i mars 2015. Regeringen ansåg att det fanns skäl att invänta både utredningen om EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik och utredningen av kommunallagen innan den tar ställning i frågan.¹²¹

¹¹⁵ Prop. 2009/10:185, *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*, s. 29.

¹¹⁶ *Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader*, SABO, 2013.

¹¹⁷ Prop. 2009/10:185, *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*, avsnitt 7.6.

¹¹⁸ Dir. 2013:68, *EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik*.

¹¹⁹ Prop. 2012/13:178, *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, avsnitt 4.6.

¹²⁰ Dir. 2012:105, *En kommunallag för framtiden*.

¹²¹ Prop. 2012/13:178, *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, avsnitt 4.6.

5.3 Rättsliga förutsättningar mellan kommuner och kommunala bostadsföretag

De allmännyttiga bostadsföretagen måste idag bedriva sin verksamhet utifrån affärsmässiga principer med marknadsmässiga avkastningskrav, enligt den lagstiftning som trädde i kraft i januari 2011.¹²² Den nya lagstiftningen infördes för att verksamheten inte skulle riskera att stå i strid med EU:s statsstödsregler och innebär bland annat begränsningar i hur kommuner kan tillföra medel till bolag med ekonomiska problem. Lagstiftningen påverkar också vilken nivå på avkastningskraven som kommuner bör ställa på sina bostadsföretag.

5.3.1 *Kommuner kan inte längre stödja sina bostadsföretag*

De affärsmässiga principerna i den nya lagstiftningen från 2011 innebär att kommuner normalt inte kan tillföra medel till de kommunala bostadsföretagen. Vid de kommunbesök som Riksrevisionen har gjort i granskningen har det framkommit olika uppfattningar om konsekvenserna av den nya lagen. Tre av kommunerna bedömer att det kan bli ett problem att kommunen inte längre kan tillföra medel till det kommunala bostadsföretaget. Tre av kommunerna anser att den nya lagen inte påverkar dem i någon större utsträckning, en av dem har ännu inte heller förändrat ägardirektivet i enlighet med den nya lagen.

Det är inte ovanligt att de kommunala bostadsföretagen på svaga bostadsmarknader har ekonomiska problem; företagen har sällan haft möjlighet att bygga upp en stark ekonomi. I vissa fall handlar det om att företaget har kostnader för tomma lägenheter, men även tidigare överskott på bostäder kan ha påverkat företagets ekonomiska ställning.

Boverket har också pekat på att många bostadsföretag äger fastigheter vars bokförda värde är högre än det faktiska marknadsvärdet. De affärsmässiga principerna innebär att många bostadsföretag skulle behöva justera ned värdet på fastigheterna vilket negativt skulle påverka bostadsföretagets ekonomiska resultat. Det kan bli ekonomiskt mycket kännbart på orter med låga marknadsvärden. Statens bostadskreditnämnd (BKN) uppskattade 2011 att det skulle medföra en förlust på 3,1 miljarder kronor för de bolag som verkar på svaga bostadsmarknader.¹²³ Riksrevisionen har sett exempel som bekräftar problemet. En av de kommuner som vi har besökt har tvingats justera ned värdena på vissa hus och det finns behov av att skriva ned ytterligare.

¹²² Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

¹²³ *Budgetunderlag 2012–2014*, bilaga: Analys av utvecklingen på svaga bostadsmarknader. Statens bostadskreditnämnd, 2011. Nämndens verksamhet ingår numera i Boverket.

5.3.2 *Syftet med de kommunala bostadsföretagen kan påverka avkastningskraven*

Eftersom regeringen har uttalat att bostadsförsörjningen varken generellt eller i delar bör definieras i lag som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, är det oklart vilka krav som ska ställas på kommunerna och de kommunala bostadsföretagen. Oklarheten gäller hur det allmännyttiga uppdraget i praktiken ska kunna kombineras med ett marknadsmässigt avkastningskrav. Regeringen har påpekat att de kommunala bostadsaktiebolagen inte har tillkommit för att skapa vinster, utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål. Samtidigt verkar de kommunala bostadsföretagen på en konkurrensutsatt marknad, vilket gör att stöd till bolagen kan bli konkurrensnedvridande. De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen måste därför enligt regeringen "agera affärsmässigt och åläggas normala avkastningskrav".¹²⁴

Enligt det rättsutlåtande som Riksrevisionen har låtit göra finns det inte någon EU-rättslig skyldighet att ställa samma avkastningskrav på kommunala bostadsföretag som på de privata. Kommunala bostadsföretag har tillkommit för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål och har därför inte samma syfte som privata bostadsföretag. Istället är det rimligt att avkastningsnivån för de kommunala bostadsföretagen motsvarar den nivå som en privat investerare skulle kräva för att driva en verksamhet på samma villkor som kommunen gör idag. Avkastningsnivån för en sådan investerare är enligt rättspraxis lägre än den genomsnittliga avkastningen för företag på en marknad.¹²⁵

Även om man helt bortser från att allmännyttiga bostadsföretag erbjuder tjänster av allmänt ekonomiskt intresse finns det ingen EU-rättslig skyldighet att ställa samma avkastningskrav på de kommunala bolagen som för de privata. Tvärtom måste de kommunala bolagen tillåtas att genom ett lägre avkastningskrav täcka de kostnader som deras samhällsnyttiga verksamhet leder till. Annars skulle de allmännyttiga bolagen diskrimineras EU-rättsligt genom att de hamnar i en ofördelaktig konkurrensställning gentemot privata bolag på bostadsmarknaden, enligt Riksrevisionens rättsutlåtande.

Vidare måste nivån på avkastningskraven för de allmännyttiga bostadsföretagen kunna variera från kommun till kommun eftersom bostadsföretagens verksamhet och marknadsmässiga förutsättningar skiljer sig åt i svenska kommuner.

¹²⁴ Prop. 2009/10:185, *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*, s. 47.

¹²⁵ För en genomgång av rättspraxis när det gäller avkastningskrav, se *Rättsutlåtande ang. offentlig stöd på svaga bostadsmarknader*, Hettne, 2013.

5.4 De statliga insatserna och EU:s statsstödsregler

Det faktum att regeringen har valt att inte definiera bostadsförsörjningen som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse får också konsekvenser för de statliga insatserna på bostadsområdet. EU:s förbud mot statliga stödåtgärder gäller fullt ut, vilket innebär att Sverige i sin bostadspolitik inte får stödja företag eller viss verksamhet med offentliga medel.

Alla sätt att minska kostnaden för ett kommunalt bolag kan utgöra statsstöd. Ett statligt stöd kan vara direkt såväl som indirekt. Det kan röra sig om både rena bidrag och försäljning av kommunal egendom till underpris.

Av de finansiella statliga stödformer som ingår i granskningen kan omstrukturingsstödet och den verksamhet som bedrivs av Sbo enbart riktas till kommuner, och inte till privata fastighetsägare. Sbo:s verksamhet medför också affärstransaktioner med kommunala bolag. Därmed kan dessa stöd potentiellt falla under EU:s regler för statligt stöd.

För att få reda på om ett stöd bryter mot statsstödsreglerna måste en medlemsstat enligt EU:s statsstödsregler, som nämnts ovan, föranmäla stödet eller stödordningen till Europeiska kommissionen. Regeringen har dock inte anmält varken omstrukturingsstödet eller verksamheten som bedrivs av Sbo till kommissionen.

Att regeringen inte har anmält de aktuella stöden är en risk. Ytterst kan kommissionen kräva att Sverige upphäver de stöd som utgått och återställer den situation som fanns innan stöden gavs. Mottagaren, normalt en kommun eller ett kommunalt bostadsföretag, skulle då behöva betala tillbaka stödmedlen. Lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler har nyligen trätt i kraft för att underlätta återbetalning av stöd som är oförenliga med EU:s regler.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

- Genom att definiera vissa offentliga åtgärder som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse tillåts en medlemsstat göra undantag från EU:s förbud mot offentligt stöd. På så sätt kan en medlemsstat påverka en marknad, i syfte att till exempel uppfylla ett övergripande allmännyttigt mål i den nationella bostadspolitiken.
- Regeringen har uttalat att bostadsförsörjningen inte är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Detta försvårar kommunernas möjligheter att bedriva en bostadspolitik som inte bygger på marknadsekonomiska principer. Regeringen har dock tillsatt två utredningar som ska undersöka hur reglerna om allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till den

kommunala verksamheten respektive hur stöd för bostadsföretag på svaga bostadsmarknader kan utformas på ett sätt som uppfyller statsstödsreglerna. Utredningarna ska redovisas under våren 2015.

- EU:s rättspraxis ger utrymme för lägre avkastningskrav för kommunala bostadsföretag än för privata. Avkastningskraven för de kommunala bostadsföretagen kan ta hänsyn till de extra kostnader som den samhällsnyttiga verksamheten leder till.
- Det är osäkert om omstruktureringsstödet och verksamheten vid Sbo är förenliga med EU:s statsstödsregler. Regeringen har inte heller anmält stödåtgärderna till kommissionen.



6 Slutsatser och rekommendationer

I granskningen har Riksrevisionen utgått från äldre personers behov av moderna och tillgängliga bostäder med tillgång till service samt möjligheterna för kommuner som har eller har haft svaga bostadsmarknader att möta äldres efterfrågan på sådana bostäder. Hälften av de kommuner som har svarat på Riksrevisionens enkät kan idag inte möta äldres efterfrågan på tillgängliga bostäder. Bostadsförsörjningslagens mål om att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder uppfylls därför inte. Även om granskningen har inriktats mot äldres behov av tillgängliga bostäder rör många av Riksrevisionens iakttagelser svaga bostadsmarknader i allmänhet. Svårigheten att erbjuda tillgängliga bostäder för äldre illustrerar det generella problemet med att finansiera ny- och ombyggnation på svaga bostadsmarknader.

Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har gett kommunerna tillräckliga finansiella och rättsliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. De befintliga statliga insatserna på bostadsområdet fyller en funktion men är inte tillräckliga för att hjälpa kommunerna att nå målsättningarna i bostadsförsörjningslagen.

Det går inte att fastställa exakt hur långt statens finansiella ansvar på bostadsområdet sträcker sig. Riksrevisionen menar dock att det bör prövas om ansvaret kan utökas i förhållande till vad som är fallet idag. Regeringens mål för bostadsmarknadspolitiken är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Granskningen har visat att många kommuner inte har tillräckliga möjligheter att kunna erbjuda ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

Vidare har regeringen inte gett kommunerna tydliga rättsliga förutsättningar för att kunna vidta bostadspolitiska åtgärder. Även om en kommun skulle ha finansiella möjligheter finns det idag inte ett tillräckligt rättsligt utrymme att via det kommunala bostadsföretaget stödja sådana åtgärder.

6.1 Problemen för kommuner med svag bostadsmarknad

I kommuner med svaga bostadsmarknader kan det finnas problem med såväl bostadsöverskott som bostadsbrist. Bostadsbrist uppstår när det befintliga bostadsbeståndet inte möter de behov som finns bland hushållen som

efterfrågar ett nytt boende. På svaga bostadsmarknader handlar det ofta om tillgängligt boende för äldre.

Riksrevisionens enkät visar att ungefär hälften av de svarande kommunerna anser att de har en bostadsmarknad som inte är långsiktigt väl fungerande, och då särskilt i kommunernas centralort. Det är även ungefär hälften av kommunerna som i enkäten bedömer att de inte har ett utbud av bostäder för äldre som motsvarar efterfrågan.

Problemen för kommuner med en svag bostadsmarknad är ofta en kombination av flera faktorer. Demografiskt kännetecknas kommunerna av en minskande och åldrande befolkning, vilket gör att det finns behov av att omstrukturera bostadsbeståndet. Bostäderna består i stor utsträckning av äldre fastigheter i behov av upprustning och tillgänglighetsanpassning. En stor del av bostäderna är byggda innan krav på hiss i tvåvåningshus infördes på 1970-talet. Motsvarande problem finns också i tvåvåningshus, som nästan aldrig har hiss.

Bristen på tillgängliga bostäder är inte enbart ett problem för äldre personer som försöker anpassa sitt boende. Kommunen kan få ökade kostnader för bostadsanpassning och hemtjänst men bristen på anpassade bostäder kan också hindra en omsättning på den lokala bostadsmarknaden. Småhus som efterfrågas av till exempel barnfamiljer kommer inte ut på marknaden.

6.2 Hinder för kommunerna att själva lösa problemen

Det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen innebär att kommunen ska analysera och bedöma behovet av bostäder utifrån utvecklingen i kommunen och se till att genomföra åtgärder för bostadsförsörjningen.

Kommuner med svaga bostadsmarknader har generellt svårt att erbjuda ett varierat utbud av bostäder som uppfyller behoven hos kommunens invånare. Höga produktionskostnader och svårigheter att finansiera ny- och ombyggnation är grundläggande problem. Vidare är hyresnivåerna generellt låga, det finns exempel på kommuner där hyran för de befintliga lägenheterna är närmare hälften av vad hyran skulle bli för en nybyggd lägenhet.

Riksrevisionens enkät bekräftar bilden att det är svårt för kommunerna att finansiera ny- eller ombyggnation för att möta efterfrågan på bostäder för äldre. Av de kommuner som idag inte kan möta efterfrågan på sådana bostäder kan endast tio procent av kommunerna finansiera nybyggnation och femton procent kan finansiera ombyggnation av befintliga fastigheter.

Det är inte ovanligt att de kommunala bostadsföretagen på svaga bostadsmarknader har ekonomiska problem. Företagen har sällan haft möjlighet att bygga upp en stark ekonomi. I vissa fall handlar det om att företaget har kostnader för tomma lägenheter, men även tidigare överskott på bostäder kan ha påverkat företagets ekonomiska ställning.

Den nya lagen för allmännyttiga bostadsföretag, som trädde i kraft i januari 2011, innebär att bostadsföretagen måste driva verksamheten utifrån affärsmässiga principer med marknadsmässiga avkastningskrav. Boverket har pekat på att många bostadsföretag äger fastigheter vars bokförda värde är högre än det faktiska marknadsvärdet. De affärsmässiga principerna innebär att värdet på fastigheterna skulle behöva justeras ned och därmed negativt påverka bostadsföretagets ekonomiska resultat.

De affärsmässiga principerna får också andra konsekvenser för de kommunala bostadsföretagen. Möjligheterna för en kommun att lämna tillskott till det kommunala bostadsbolaget är till exempel ytterst begränsade. Vidare behöver kommunen som ägare till ett bostadsföretag besluta hur marknadsmässiga avkastningskrav ska formuleras utifrån den lokala marknaden. Tydligt formulerade mål och avkastningskrav är särskilt viktigt på svaga bostadsmarknader där kombinationen av höga produktionskostnader och låga marknadsvärden gör att ny- och ombyggnationer riskerar att inte vara tillräckligt lönsamma. Enligt det rättsutlåtande som Riksrevisionen har låtit göra finns också utrymme i EU-rätten för avkastningskrav som är mer långsiktiga och som även tar hänsyn till kostnader förknippade med det samhällsnyttiga uppdraget.

Riksrevisionen har i granskningen sett att förutsättningarna skiljer sig i de olika kommunerna och att det finns lokala faktorer som påverkar kommunernas möjligheter att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar för äldre. I en kommun som Riksrevisionen har besökt utgör de allmännyttiga bostäderna bara en liten del av det totala bostadsbeståndet, men kön till dessa bostäder är lång eftersom fastigheterna ofta har hiss. För att skapa mer tillgängliga bostäder införde kommunen ett hissbidrag till de privata fastighetsägarna, vilket dock inte väckte något större intresse. I en sådan situation är det svårt för kommunen att påverka utbudet av tillgängliga bostäder.

Hur det befintliga fastighetsbeståndet är utformat påverkar också möjligheterna att göra bostäderna mer tillgängliga för äldre. Många gånger handlar det om fastigheter på 2–3 våningar där det är för få hyresgäster för att uppnå ekonomisk lönsamhet i att till exempel installera en hiss.

6.3 Statens ansvar och de statliga insatserna

Granskningen visar att staten inte har gett tillräckliga rättsliga eller finansiella förutsättningar för kommuner med svaga bostadsmarknader att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. Kommuner som har tagit del av de statliga insatserna är generellt positiva till dem, men för att möta de bostadsbehov som finns bedömer Riksrevisionen att insatserna på området inte är tillräckliga. De statliga insatserna är inte heller fullt ut ändamålsenligt utformade. Regeringen bör särskilt se över utformningen i förhållande till EU:s statsstödsregler.

Det är också viktigt att understryka att statliga stödinsatser behöver vara flexibelt utformade för att kunna anpassas efter de lokala förutsättningarna på respektive bostadsmarknad. Detta gäller i synnerhet på svaga bostadsmarknader vars problem ofta grundar sig i långsiktiga förändringar i demografi och arbetsmarknad.

Regeringen bör även se till att Boverket följer och analyserar utvecklingen på svaga bostadsmarknader. Sedan Statens bostadskreditnämnd blev en del av Boverket 2012 har det inte publicerats några analyser av svaga bostadsmarknader, även om myndigheten följer utvecklingen på dessa marknader på en övergripande nivå genom den årliga bostadsmarknadsenkäten.

6.3.1 *Staten har inte gett kommunerna tillräckliga rättsliga och finansiella förutsättningar*

Det är Riksrevisionens bedömning att regeringen har ett ansvar att ge kommunerna tillräckliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar enligt bostadsförsörjningslagen. Det är i linje med vad regeringen uttalat om att staten ansvarar för de rättsliga och finansiella förutsättningarna i bostadspolitiken medan kommunerna lokalt ansvarar för planering och genomförande.

Riksrevisionen anser att det saknas tydliga rättsliga förutsättningar för svenska kommuner att i dagsläget bedriva en bostadspolitik som uppfyller målen i bostadsförsörjningslagen. Framförallt är det osäkert om kommunerna har möjlighet att utnyttja EU:s regelverk om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att stödja bostadspolitiska åtgärder. Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse används när en medlemsstat vill reglera en marknad på annat sätt än som följer av marknadsekonomiska principer, till exempel genom att tillgodose ett övergripande allmännyttigt syfte i den nationella bostadspolitiken. För Sveriges del har regeringen uttalat att bostadsförsörjningen varken generellt eller i delar bör definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Vidare kan Riksrevisionen konstatera att regeringen har dröjt med att vidta åtgärder trots de bristande rättsliga förutsättningarna. Redan i en proposition 2010 konstaterade regeringen att det behövde undersökas hur stöd kan ges till bostadsföretag i kris på svaga bostadsmarknader på ett sätt som uppfyller EU-rättens regler. Trots detta tillsatte regeringen en utredning i frågan först i juni 2013 med slutredovisning under 2015.

Regeringens mål för bostadsmarknadspolitiken är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Även om bostadsmarknader till sin karaktär är lokala och därför faller in under kommunernas ansvarsområde, har Riksrevisionen visat att det är svårt för kommuner med svaga bostadsmarknader att på egen hand fullgöra sitt bostadsförsörjningsansvar. En svag bostadsmarknad kan inte bedömas vara långsiktigt väl fungerande. Eftersom regeringen inte har gett kommunerna tillräckliga verktyg att hantera icke-fungerande bostadsmarknader anser Riksrevisionen att regeringen inte heller har gett kommunerna tillräckliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar.

6.3.2 *De statliga insatserna har betydelse men är inte tillräckliga*

Riksrevisionen har granskat hur väl statens insatser för äldres boende på svaga bostadsmarknader har fungerat. Sammanfattningsvis fyller de statliga insatserna en funktion, men Riksrevisionen bedömer att insatserna på området inte är tillräckliga för att möta de bostadsbehov som finns. Utformningen av stöden behöver också delvis ses över.

Riksrevisionen bedömer att investeringsstödet har uppfyllt sitt syfte att stimulera tillkomsten av trygghetsbostäder men att utformningen av stödet har gjort att syftet inte uppnåtts i den utsträckning som hade varit möjlig. Regeringen har valt att utforma stödet med en rad villkor, vilket flera kommuner har ansett som alltför krävande i förhållande till stödets storlek. Kraven har inneburit att kommuner har avstått från att söka. För mindre kommuner kan särskilt åldersgränsen på 70 år vara besvärlig, då det kan finnas en osäkerhet om det finns tillräckligt många intresserade i åldersgruppen. De kommuner som har beviljats investeringsstöd är dock i huvudsak positiva.

När det gäller Sbo bedömer Riksrevisionen att verksamheten ligger i linje med målet om att medverka till en fungerande bostadsmarknad. De kommuner som har haft ett Sbo-samarbete anser i betydligt högre grad än hela urvalet att de har en fungerande bostadsmarknad. Sbo-kommunerna har i betydligt större utsträckning också ett utbud av bostäder för äldre i centralorten som svarar mot efterfrågan. För investeringsstödet och omstruktureringsstödet har Riksrevisionen i samma typ av jämförelser bara funnit marginella

skillnader. I den mån det är Sbo-samarbetet som har lett till en fungerande bostadsmarknad kan dock inte Riksrevisionen bedöma.

Kommunerna är också positiva till samarbetet med Sbo. I de fall kommuner har haft kontakt med Sbo men inte inlett ett samarbete är den främsta anledningen ekonomisk: de finansiella villkoren anses innebära en alltför hög kostnad.

Utifrån rättsliga principer är det dock tveksamt om Sbo:s verksamhet eller bolagets finansieringsprincip är förenliga med EU:s statsstödsregler. Regeringen har inte heller anmält verksamheten till kommissionen.

Riksrevisionen bedömer att omstruktureringsstödet kan ha haft betydelse för de berörda kommunerna men att utvecklingen på bostadsmarknaden gör att utformningen behöver ses över. Endast ett fåtal kommuner har ansökt om stöd sedan 2006 och antalet tomma lägenheter har generellt minskat. De kommuner som har fått del av stödet är huvudsakligen nöjda.

Även omstruktureringsstödet riskerar att stå i konflikt med EU:s statsstödsregler och stödet har inte anmälts till kommissionen. Stödet ses för närvarande över av en pågående utredning. Riksrevisionen anser att den konflikt som uppstår vid försäljning av en fastighet som omfattats av ett omstruktureringsavtal särskilt bör utredas.

6.4 Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- utarbeta ett ramverk utifrån EU:s begrepp om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i syfte att förtydliga kommunernas möjligheter till bostadspolitiska åtgärder samt anmäla ramverket till kommissionen
- ge Boverket i uppdrag att kontinuerligt följa utvecklingen på svaga bostadsmarknader
- överväga att sänka kraven för att beviljas investeringsstöd för trygghetsbostäder och särskilt överväga att sänka 70-årsgränsen för den boende
- utforma Sbo:s verksamhet så att den är förenlig med EU:s statsstödsregler. Även frågan om den konflikt som uppstår när fastigheter som omfattats av ett omstruktureringsavtal säljs behöver utredas. När Sbo:s verksamhet är anpassad till EU:s regelverk bör regeringen överväga att tillföra bolaget mer kapital
- överväga att utveckla omstruktureringsstödet till en mer flexibel stödform utifrån behoven på svaga bostadsmarknader. Stödet bör syfta till att hjälpa de berörda kommunerna att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar.

Bilaga 1. Kommuner som har eller har haft svag bostadsmarknad

Aneby	Högsby	Storfors
Arboga	Jokkmokk	Storuman
Arjeplog	Kalix	Strömsund
Arvidsjaur	Karlsborg	Sunne
Arvika	Karlskoga	Surahammar
Avesta	Katrineholm	Svenljunga
Bengtstorsfors	Kil	Säffle
Berg	Kiruna	Sävsjö
Bjurholm	Kramfors	Söderhamn
Boden	Kristinehamn	Tibro
Bollnäs	Laxå	Tidaholm
Bräcke	Lessebo	Timrå
Dals-Ed	Lindesberg	Tingsryd
Degerfors	Ljusdal	Torsby
Dorotea	Ljusnarsberg	Torsås
Eda	Ludvika	Tranemo
Eksjö	Lycksele	Töreboda
Ermaboda	Malung	Uppvidinge
Essunga	Malå	Vansbro
Fagersta	Markaryd	Vara
Filipstad	Mellerud	Vetlanda
Finspång	Munkfors	Vilhelmina
Flen	Norberg	Vindeln
Forshaga	Nordanstig	Vingåker
Färgelanda	Nordmaling	Västervik
Grums	Norsjö	Ydre
Grästorp	Nybro	Åmål
Gullspång	Ockelbo	Ånge
Gällivare	Olofström	Årjäng
Hagfors	Orsa	Åsele
Hallsberg	Osby	Åtvidaberg
Hallstahammar	Ovanåker	Älvdalen
Haparanda	Pajala	Älvkarleby
Hedemora	Perstorp	Älvsbyn
Herrljunga	Ragunda	Ödeshög
Hofors	Robertsfors	Örnsköldsvik
Hudiksvall	Simrishamn	Östra Göinge
Hultsfred	Skellefteå	Överkalix
Hylte	Skinnskatteberg	Övertorneå
Hällefors	Smedjebacken	
Härjedalen	Sollefteå	
Härnösand	Sorsele	



Bilaga 2. Metod

Denna bilaga beskriver genomförandet av Riksrevisionens enkät till de 123 kommuner som har eller har haft en mycket svag bostadsmarknad. Bilagan beskriver även hur Riksrevisionen har gjort ett urval av de svarande kommunerna i syfte att välja ut kommuner för att genomföra intervjuer.

Enkät

Riksrevisionens enkät innehåller drygt 20 flervalsfrågor och öppna frågor som har syftat till att kartlägga kommunernas bostadsmarknad och utbudet av bostäder för äldre. Vidare har kommunerna bedömt de statliga insatserna på bostadsområdet. Frågorna har varit villkorade, det vill säga vilka frågor som den svarande får beror på svaren på tidigare frågor. Detta innebär att samtliga kommuner inte har svarat på samtliga frågor.

Genom en webbenkät har vi skickat frågorna till registrator i de 123 kommunerna, enligt en sändlista från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Påminnelser har skickats vid tre tillfällen, även då till registrator. De 51 kommuner som därefter inte hade svarat på enkäten har kontaktats av Riksrevisionen via telefon. Vid telefonpåminnelsen ringde Riksrevisionen de personer som står som kontaktpersoner för Boverkets bostadsmarknadsenkät. Svar inkom slutligen från 103 kommuner, vilket innebär en svarsfrekvens på 84 procent.

Hur kommunen organiserat ansvaret och verksamheten påverkar vem som har svarat på enkäten. I våra muntliga kontakter med kommunerna har det framkommit att man i vissa fall har samordnat svaren från flera olika personer, medan det i andra fall varit en person som har haft sakkunskapen och lämnat svar. De personer som har besvarat enkäten har olika funktioner, till exempel kommunalråd, kommunchef, planeringschef, samhällsbyggnadschef, socialchef, utredare och VD för kommunala bostadsbolag.

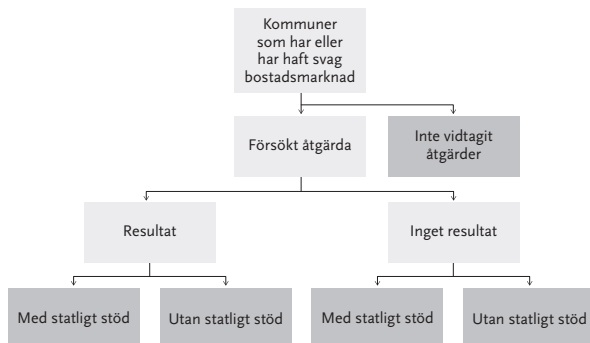
Riksrevisionen har även inhämtat uppgifter om vilka kommuner som tagit del av investeringsstödet, omstruktureringsstödet och Sbo:s insatser. I de fall där kommuner inte har kunnat svara eller har uppgett ett svar som inte stämmer överens med Sbo:s eller Boverkets uppgifter har vi gjort justeringar i materialet.

Intervjuer

I syfte att få djupare kunskap om frågeställningarna i enkäten har Riksrevisionen intervjuat representanter från sex av kommunerna: Fagersta, Härjedalen, Käl, Lycksele, Malå och Munkfors.¹²⁶ I samtliga kommuner har vi intervjuat representanter för kommunledningen och (med ett undantag) företrädare för det kommunala bostadsföretaget. I vissa fall har vi även träffat ansvariga för äldrefrågor.

Urvalet av kommuner för intervjuer är baserat på en gruppering av kommunerna utifrån enkätsvaren, enligt figur 5. Först har vi gjort en indelning utifrån om kommunen har vidtagit några åtgärder för att möta äldres efterfrågan på tillgängliga bostäder. Därefter har vi grupperat kommunerna efter om de har uppnått resultat i form av ett utbud som möter efterfrågan på tillgängliga bostäder, och i så fall, om de har uppnått resultatet med eller utan statligt stöd. Exempel på kommuner från de fem (markerade i mörkblått) grupperna valdes ut för besök.

Figur 5. Urval av kommunbesök



Urvalet av kommuner syftar inte till att kunna generalisera för samtliga kommuner som har eller har haft svaga bostadsmarknader. I rapporten har intervjuerna med kommunrepresentanter använts som exempel för att belysa enkätresultaten.

¹²⁶ Riksrevisionen besökte Käl och Munkfors innan enkäten hade genomförts.

Bilaga 3 Enkät från Riksrevisionen: Bostäder för äldre på svaga bostadsmarknader

Dnr. 31-2012-1480

Enkäten består av maximalt 19 frågor. Enkäten inleds med frågor om kommunens bostadsförsörjning och möjlighet att erbjuda bostäder som är anpassade för äldres behov. Därefter handlar enkätens frågor om de statliga stöden på området.

Några definitioner som används i enkäten:

- Med "kommun" avses såväl kommunen som eventuella kommunala bostadsbolag och/eller -stiftelser.
- Äldre personer definieras i enkäten som personer över 65 år.
- Med bostäder för äldre menas tillgängliga bostäder där t.ex. en person med rörelsehinder kan röra sig till, från och inom bostaden utan en annan persons hjälp. Det kan t.ex. handla om installation av hiss och/eller ramp, dvs. åtgärder som kommer flera boende till del. Därmed ingår inte individuella bostadsanpassningsåtgärder i enkäten.
- Med begreppet "ordinarie bostadsbestånd" menas bostäder i flerbostadshus, vilket inkluderar senior-och trygghetsbostäder men exkluderar särskilda boendeformer.

Det går bra att hoppa mellan frågorna i enkäten. Du kan också spara dina svar och komplettera uppgifterna vid ett senare tillfälle. Du kommer åt enkäten igen via samma länk som angetts i e-postmeddelandet från Riksrevisionen.

Har du frågor om innehållet i enkäten, vänd dig till Sofia Lidström eller Petter Frizén (kontaktuppgifter enligt nedan). Frågor av teknisk natur besvaras av Riksrevisionens helpdesk på tel 08-5171 4545.

Tack för din medverkan!

Sofia Lidström
tel 08-5171 42 61
sofia.lidstrom@riksrevisionen.se

Petter Frizén
tel 08-5171 43 09
petter.frizen@riksrevisionen.se

F1. Vänligen fyll i ditt namn:

F2. Din titel/funktion i kommunen:

F3. Din e-postadress:

F4. Bedömer du att det finns en långsiktig väl fungerande bostadsmarknad i din kommun, där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven?

Här avser vi samtliga boende i kommunen, t.ex. barnfamiljer, unga och äldre.

	Ja	Nej	Vet ej
Totalt i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I centralorten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I övriga kommundelar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

F5. Har din kommun analyserat vilka förändringar som behövs i det totala bostadsbeståndet till följd av krav och önskemål från befolkningen?

Här avser vi samtliga boende i kommunen, t.ex. barnfamiljer, unga och äldre.

Ja Nej Vet ej

F6. Ingår i analysen enligt föregående fråga en bedömning av bostadsbehoven för äldre?

Här avser vi bostäder i flerbostadshus i det ordinarie bostadsbeståndet, vilket inkluderar senior- och trygghetsbostäder men exkluderar särskilda boendeformer.

Ja Nej Vet ej

F7. Finns det i din kommun bostäder för äldre i den utsträckning som motsvarar efterfrågan?

Här avser vi bostäder i flerbostadshus i det totala ordinarie bostadsbeståndet, vilket inkluderar senior- och trygghetsbostäder men exkluderar särskilda boendeformer.

	Ja	Nej	Vet ej
Totalt i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I centralorten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I övriga kommundelar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

F8. Kan din kommun finansiera – utan statliga stöd – ny- eller ombyggnation för att möta efterfrågan av bostäder för äldre?

Här avser vi åtgärder i flerbostadshus i det ordinarie bostadsbeståndet, som kommer flera boende till del, dvs. inte bostadsanpassningsinsatser. I ordinarie bestånd inkluderas senior- och trygghetsbostäder men exkluderas särskilda boendeformer.

	Ja	Nej	Vet ej
Nybyggnation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ombyggnation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Enstaka tillgänglighetsskapande åtgärder i befintliga fastigheter (t.ex. installation av hiss och/eller ramp)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

F9. Har det i din kommun genomförts åtgärder i det ordinarie bostadsbeståndet för att möta äldres behov av tillgängliga bostäder?

Här avser vi åtgärder i flerbostadshus som kommer flera boende till del, dvs. inte bostadsanpassningsinsatser. I ordinarie bestånd inkluderas senior- och trygghetsbostäder men exkluderas särskilda boendeformer.

Du kan markera fler än ett svarsalternativ.

- Ja, genom nybyggnation
 Ja, genom ombyggnation av befintliga fastigheter
 Ja, genom enstaka tillgänglighetsskapande åtgärder i befintliga fastigheter (t.ex. installation av hiss och ramp)
- Nej
 Vet ej
- Ja, annat: _____

Investeringsstöd

Regeringen inrättade 2007 ett tillfälligt investeringsbidrag för ny- eller ombyggnad av vissa boenden för äldre. Både kommunala och privata fastighetsägare kan ansöka om stöd. Stöd kan ges till ny- eller ombyggnation av såväl särskilda boenden som trygghetsbostäder för personer som fyllt 70 år. I de frågor som följer avser vi enbart stöd till ny- eller ombyggnation av trygghetsbostäder.

F10. Har din kommun sökt investeringsstöd för att bygga, eller bygga om till, trygghetsbostäder?

- Ja
 Nej
 Kommunen har både haft projekt där stöd har sökts och projekt där stöd inte har sökts
 Vet ej

F11. Varför har din kommun valt att inte söka investeringsstöd för trygghetsbostäder?

Du kan markera fler än ett svarsalternativ.

- Kommunen har inte haft något projekt med sådan inriktning
 Kommunen har inte haft kännedom om stödet
 Stödet täcker för lite av investeringskostnaderna
- Stödet utgår till en för liten boyta
 Stödet ställer krav på gemensamhetslokaler i anslutning till boendet
 Stödet ställer krav på 70 år som åldersgräns för de boende
- Stödet ställer krav på tillgänglig personal i boendet
 Stödet medför mycket administrativt arbete
 Handläggningstiden för att få stöd är för lång
- Vet ej
- Annat: _____

F12. Har din kommun beviljats investeringsstöd för trygghetsbostäder?

- Ja
 Nej
 Vet ej

F13. Hur har investeringsstödet fungerat i din kommun?

- Mycket bra
 Bra
 Varken bra eller dåligt
 Dåligt
 Mycket dåligt
 Vet ej

F14. Varför har investeringsstödet inte fungerat bra i din kommun?

Du kan markera fler än ett svarsalternativ.

- | | | |
|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> Stödet täckte för lite av investeringskostnaderna | <input type="checkbox"/> Stödet utgick till en för liten boyta | <input type="checkbox"/> Stödet ställde krav på gemensamhetslokaler i anslutning till boendet |
| <input type="checkbox"/> Stödet ställde krav på 70 år som åldersgräns för de boende | <input type="checkbox"/> Stödet ställde krav på tillgänglig personal i boendet | <input type="checkbox"/> Stödet medförde mycket administrativt arbete |
| <input type="checkbox"/> Handläggningstiden för att få stöd var för lång | <input type="checkbox"/> Vet ej | |
| <input type="checkbox"/> Annat: _____ | | |

F15. Varför fick din kommun avslag på ansökan om investeringsstöd för trygghetsbostäder?

Statens bostadsomvandling AB

Statens bostadsomvandling AB (SBO) är ett helstatligt bolag som har i uppdrag att bl.a. förvärva och utveckla bostäder som övertas från kommuner. Bolaget har sedan 2010 haft en inriktning mot att prioritera bostäder för äldre. Följande frågor avser enbart de kontakter din kommun har haft angående bostäder för äldre.

F16. Har din kommun kunskap om vad SBO kan erbjuda i form av att omvandla fastigheter till bostäder för äldre?

- Ja Nej

F17. Har din kommun haft kontakt med SBO när det gäller bostäder för äldre?

- | | | | |
|--|--|------------------------------|---------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Ja, kommunen planerar, genomför eller har avslutat/avbrutit ett samarbete med SBO | <input type="checkbox"/> Ja, kommunen och SBO har haft kontakter men det ledde inte till ett samarbete | <input type="checkbox"/> Nej | <input type="checkbox"/> Vet ej |
|--|--|------------------------------|---------------------------------|

F18. Hur har samarbetet med SBO fungerat?

- Mycket bra Bra Varken bra eller dåligt Dåligt Mycket dåligt Vet ej

F19. Varför har samarbetet med SBO inte fungerat bra?

F20. Varför ledde inte kontakten mellan din kommun och SBO till ett samarbete vad gäller bostäder för äldre?

F21. Vilken är anledningen till att ni inte har haft kontakt med SBO när det gäller bostäder för äldre?

Du kan markera fler än ett svarsalternativ.

- Kommunen har inget behov av bostäder för äldre
- Kommunen bedömer att samarbete med SBO inte skulle vara ekonomiskt fördelaktigt
- Kommunen har inte haft möjlighet att kontakta SBO (p.g.a. kapacitet, tid eller kompetens) men har ambitionen att göra det

Annat: _____

Omstruktureringsstöd

Sedan 1998 kan kommuner få stöd bl.a. för att avveckla bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden genom rivning eller ändrad användning. Stöd kan även lämnas till nedskrivning av fastighetsvärden i kommunala bostadsföretag. Boverket, och tidigare Bostadsdelegationen, Statens bostadsnämnd och Bostadskreditnämnden, administrerar stödet. Följande frågor avser hela bostadsmarknaden och samtliga boende i kommunen.

F22. Har din kommun vid något tillfälle fått statligt stöd för att omstrukturera eller rekonstruera det kommunala bostadsföretaget?

- Ja Nej Vet ej

F23. Hur har stödet fungerat i din kommun?

- Mycket bra Bra Varken bra eller dåligt Dåligt Mycket dåligt Vet ej

F24. Varför har stödet inte fungerat bra?

Avslutande synpunkter

F25. Enligt din mening, hur skulle ett statligt stöd kunna utformas för att ge förutsättningar för din kommun att svara mot äldres behov av tillgängliga bostäder?

F26. Övriga synpunkter (på enkäten och de statliga stöden):

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemsskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?

BOSTÄDER FÖR ÄLDRE I AVFOLKNINGSORTER

2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande	
2013:22	Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser	
2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket	
2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Många avfolkningkommuner i Sverige har begränsade möjligheter att erbjuda äldre personer tillgänglighetsanpassade och centralt belägna bostäder med till exempel hiss och närhet till service. Ofta måste därför äldre bo kvar i småhus och lägenheter med dålig tillgänglighet.

Av Sveriges 290 kommuner är det 123 som har, eller har haft, svaga bostadsmarknader. En enkät riktad till dessa kommuner visar att omkring hälften av de svarande anser att de saknar en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad. Dessutom har en majoritet av kommunerna inte ett utbud av tillgängliga bostäder för äldre som motsvarar efterfrågan. Granskningen visar vidare att endast tio procent av dessa kommuner kan finansiera nybyggnation på egen hand och femton procent finansiera ombyggnation av befintligt bestånd. Bostadsförslagslagens mål om att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder uppfylls därför inte.

Riksrevisionen anser att regeringen inte har gett kommuner med svaga bostadsmarknader tillräckliga finansiella och rättsliga förutsättningar att uppfylla sitt bostadsförslagsansvar. De befintliga statliga insatserna på bostadsområdet har betydelse, men är inte tillräckliga för att hjälpa kommunerna att nå målen i bostadsförslagslagen. Dessutom bör utformningen av de nuvarande insatserna på området ses över.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 334 9
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

RIKSREVISIONEN

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



Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 september 2014

Närvarande: Statsrådet Björklund, ordförande, och statsråden Ask, Erlandsson, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Hatt, Ek, Löf, Svantesson

Föredragande: statsrådet Kristersson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om bostäder för äldre i avfolkningsorter