

Stöd till renovering och energieffektivisering

– en riktad satsning till vissa bostadsområden

RIR 2019:25



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

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

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-533-6

RIR 2019:25

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: VINCE REICHARDT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2019

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

Stöd till renovering och energieffektivisering

– en riktad satsning till vissa bostadsområden

Riksrevisionen har granskat det statliga stödet till renovering och energieffektivisering i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Linda Sahlén Östman har varit föredragande. Revisor Maria-Medée Almroth och biträdande avdelningschef Lena Björck har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Linda Sahlén Östman

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet
Boverket och samtliga länsstyrelser

STÖD TILL RENOVERING OCH ENERGIEFFEKTIVISERING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Motiv till granskning	11
1.2 Syfte och frågeställningar	11
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Metod och genomförande	14
1.5 Rapportens disposition	15
2 Stödet till renovering och energieffektivisering av flerbostadshus	16
2.1 Lägesbild för renovering, energieffektivisering och hyressättning	16
2.2 Syften med stödet	22
2.3 Utformning och administration av stödet	23
2.4 Utfall av stödet	27
3 Problemanalys av renovering och energieffektivisering	29
3.1 Hinder för renovering och energieffektivisering	29
3.2 Utformningen av stödet i förhållande till identifierade hinder	33
3.3 Regeringens planering av införandet	35
3.4 Riksrevisionens bedömning	36
4 Stödets träffsäkerhet	37
4.1 Flerbostadshusbeståndet	37
4.2 Renoveringsbehov	39
4.3 Potential att energieffektivisera	40
4.4 Bostadsområden med socioekonomiska utmaningar	42
4.5 Riksrevisionens bedömning	45
5 Stödets attraktionskraft	46
5.1 Administration och ansökningsprocess för stödet	46
5.2 Stödets förmåga att tilltala fastighetsägarna	50
5.3 Riksrevisionens bedömning	52
6 Stödets förutsättningar att bidra till målen	53
6.1 Incitament och samverkan med andra styrmedel	53
6.2 Uppföljning och rapportering av stödets resultat	60
6.3 Riksrevisionens bedömning	61
Referenslista	63
Bilaga 1. Räkneexempel	67
Bilaga 2. Analys av beviljade ansökningar	71
Bilaga 3. Statistik och analys av flerbostadshusbeståndet	78

STÖD TILL RENOVERING OCH ENERGIEFFEKTIVISERING

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat stödet till renovering och energieffektivisering av flerbostadshus med hyresrätter i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar.

Bakgrund och motiv till granskning

Stödet infördes den 1 oktober 2016 och utgjorde en viktig del av regeringens samlade satsningar inom bostadsområdet. Stödet föreslogs uppgå till 800 miljoner kronor per år under perioden 2016–2019. Stödet avvecklades från 2019, vilket riksdagen beslutade om parallellt med att denna granskning slutfördes.

Bakgrunden till att regeringen införde stödet var att en stor del av bostadsbeståndet i Sverige är mer än 50 år gammalt och ansågs ha ett omfattande upprustningsbehov. Syftet var att stödet skulle öka renoverings- och energieffektiviseringstakten för att bidra till både bostadspolitikens övergripande mål om en god livsmiljö och energipolitikens mål om en effektivare energianvändning. Samtidigt skulle stödet skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar. Regeringens intention var att rikta stödet till bostadsområden med socioekonomiska utmaningar.

Stödet var indelat i två delar. En renoveringsdel utgjordes av en hyresrabatt till hyresgästerna, som administrerades av fastighetsägaren, medan en energieffektiviseringsdel gick direkt till fastighetsägaren. Länsstyrelserna fattade beslut om stöd och Boverket administrerade utbetalningarna.

Alla anslagna medel har inte kunnat användas på grund av för få ansökningar. Under den tid stödet var öppet för ansökan beviljades totalt endast cirka 350 miljoner kronor, fördelade på 129 byggnader. Det har även framförts kritik mot stödet, bland annat mot dess krångliga villkor och höga administrativa kostnader samt mot att fastighetsägare fått stå för ett alltför stort risktagande. Riksdagen har efterfrågat återrapportering från regeringen om hur medlen för de bostadspolitiska satsningarna använts, hur de fördelats och vilka resultat som uppnåtts. Syftet har därför varit att granska om stödet varit ändamålsenligt utformat för att kunna bidra till de bostads- och energipolitiska målen på ett effektivt sätt.

Granskningens resultat

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

varit lågt och varför stödet inte har gett förutsättningar att, annat än marginellt, öka takten på renovering och energieffektivisering. Det är även oklart i vilken utsträckning stödets utformning kunde bidra till att skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar.

Stödet var inte tillräckligt enkelt och attraktivt utformat

Granskningen visar att en anledning till det låga intresset för att söka stödet var att fastighetsägarna sammantaget ansåg att administrationen var för tung och riskerna för höga i förhållande till stödets storlek. Stödets hyresrabatt, villkor och den långa tidsdimensionen bidrog till att både ansökningsprocessen och uppföljningsförfarandet ansågs vara krångliga. Flera faktorer upplevdes som osäkra: fastighetsägarna visste inte på förhand hur stort stödet skulle bli, det är svårt att beräkna förväntad lönsamhet av energieffektivisering och de såg en risk för att hyresrabatten kan skapa orättvisa hyror mellan hyresgäster i samma bostadsområde. Stödet var därmed, utifrån fastighetsägarnas perspektiv, inte tillräckligt enkelt och attraktivt utformat för att vara värt att söka. Stödet var även svårt att administrera för de handläggande myndigheterna, vilket hade kunnat medföra större problem om söktrycket hade varit högre.

Svårt att få träffsäkerhet i ett stöd med flera syften

Riksrevisionen bedömer att stödet inte var träffsäkert utformat för att nå de syften som regeringen angav vid införandet. En orsak var att stödet utformades för att lösa flera typer av problem, som inte nödvändigtvis överlappar varandra. Hyresgästers låga betalningsförmåga och behoven av renovering och energieffektivisering är olika problem som är svåra att lösa effektivt med ett gemensamt styrmedel. Istället riskerar stödet att endast marginellt kunna bidra till något av regeringens syften.

Granskningen visar att endast cirka 11 procent av samtliga flerbostadshus med hyresrätter var berättigade och hade anledning att söka stödet. Regeringens val av områdesavgränsning har även ifrågasatts av fastighetsägare. Flera bostadsområden med renoveringsbehov och energieffektiviseringspotential har utestängts från att söka stödet. Bostadsområden som normalt brukar räknas som områden med socioekonomiska utmaningar har också utestängts på grund av att områdesdefinitionen enbart baseras på låg köpkraft, vilket är en snäv definition.

Stödet var inte riktat mot flerbostadshus med större renoveringsbehov och högre potential att energieffektiviseras. Regeringens val av områdesavgränsning innebär att de stödberättigade husen har liknande genomsnittligt renoveringsbehov som samtliga flerbostadshus i Sverige. Vidare är den genomsnittliga energiprestandan endast något sämre bland de stödberättigade husen jämfört med samtliga. Den genomsnittliga medianinkomsten bland de boende i stödberättigade hus är något lägre än i samtliga flerbostadshus, vilket medförde en viss träffsäkerhet. Dock

fördelas hyresrabatten till samtliga hyresgäster i det hus som renoveras, oavsett inkomstnivå. Det innebär att utformningen inte var särskilt träffsäker för att nå hyresgäster med låg betalningsförmåga eftersom det kan finnas boende med relativt hög inkomst som också får ta del av rabatten. Omvänt går de hyresgäster med låg inkomst, som bor i en byggnad i samma bestånd som redan renoverats utan stöd, miste om rabatten.

Utformningen av stödet gav inte förutsättningar att bidra till målen

Även om intresset för stödet hade varit större och träffsäkerheten bättre bedömer Riksrevisionen att stödet ändå inte gav tillräckliga incitament för fastighetsägare att genomföra åtgärder som på ett effektivt sätt kan bidra till målen. En förklaring är att stödet inte utformades för att kunna avhjälpa de viktigaste hindren för att öka renoverings- och energieffektiviseringstakten eller att minska risken för orimliga hyreshöjningar.

Stödet gav inte tillräckliga incitament att öka takten på renovering och energieffektivisering

Bristande lönsamhet är det största hindret mot renovering och energieffektivisering. Eftersom renoveringsdelen av stödet går till hyresgästerna i form av en hyresrabatt påverkar stödet inte direkt fastighetsägarens lönsamhetskalkyl. För att få lönsamhet i renoveringen behöver fastighetsägare kunna höja hyran eller sänka driftkostnaderna. Endast för de fastighetsägare för vilka renovering redan är lönsam, men som avstått från renovering på grund av hyresgästernas låga betalningsförmåga, kan stödet bidra till att initiera nya renoveringar. Lönsamhetsproblemet avhjälpas inte för fastighetsägare som på grund av marknadsläget inte har utrymme för hyreshöjningar. Enligt Riksrevisionen har stödet därmed endast gett svaga incitament för fastighetsägare att initiera nya renoveringar, och endast marginellt kunnat bidra till att öka renoveringstakten.

Då energidelen av stödet gick direkt till fastighetsägaren skapades något starkare incitament att genomföra energieffektiviseringsåtgärder. Men alltför låga stödnivåer och osäkerhet om vilket stödbelopp fastighetsägaren i slutänden skulle få gav inte tillräckliga incitament att öka energieffektiviseringstakten annat än marginellt jämfört med riksdagens mål för energieffektivisering. Enligt Riksrevisionens räkneexempel utgjorde energieffektiviseringsdelen av stödet endast 1,5–2 procent av fastighetsägarens totala renoveringskostnad.

Risk för att åtgärder som stödet finansierade inte blir effektiva

Riksrevisionen bedömer att det finns en risk att de åtgärder som stödet finansierade inte blir effektiva. Det finns inget i förordningen för stödet som hindrar att stöd utgick för redan lagbundna krav på upprustning och framförallt energieffektivisering vid ombyggnad. Även i de fall åtgärderna gick längre än vad

lagen kräver, är det möjligt att åtgärderna skulle ha vidtagits även utan stöd eftersom fastighetsägarna behövde ha kommit relativt långt i sin planering av en renovering redan innan de kunde ansöka om stöd.

Oklart i vilken utsträckning stödet kan skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar

Förordningen för stödet påverkar inte själva hyressättningen. När en renovering är genomförd bestäms den nya hyran i vanlig ordning enligt hyressättningssystemet. Stödets hyresrabatt dras därefter från den nya hyran under sju år. Rabatten dämpar därmed hyreshöjningen, men hindrar inte att hyran ändå kan höjas kraftigt efter en genomförd renovering.

Eftersom det enligt hyressättningssystemet endast är standardhöjande åtgärder som ger rätt till hyreshöjningar har fastighetsägare starka ekonomiska incitament att renovera till nyproduktionsstandard. Detta, tillsammans med att hyresgästernas inflytande över renoveringar är begränsat, ökar risken för renovering som de boende inte efterfrågar och därav följande kraftiga hyreshöjningar. Så kallade överrenoveringar är inte förenligt med riksdagens mål för bostadsmarknader, att utbudet ska möta efterfrågan och de behov som finns. Det finns inget i stödets utformning som minskar risken för överrenoveringar och kraftiga hyreshöjningar. Det finns alltså ingen garanti för att hyresrabatten kommer att täcka hela hyreshöjningen. Enligt Riksrevisionen är det därmed oklart i vilken utsträckning stödet kan skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar.

Regeringens beslutsunderlag var otillräckliga

En förklaring till att stödet inte utformades på ett ändamålsenligt sätt är att regeringens beslutsunderlag var otillräckliga. Det saknades en analys av vilka problem stödet skulle avhjälpa samt en konsekvensanalys av tänkbara effekter. Befintliga underlag gav dock indikationer om problem med utformningen, inte minst vad gällde stödets träffsäkerhet. Problemen omhändertogs dock inte i utformningen utan regeringen valde, trots problemindikationerna, att gå vidare och införa stödet.

Det faktum att områdesavgränsningen innebar att få fastighetsägare var berättigade och hade anledning att söka stödet är ett exempel på information som hade varit viktig att ta fram inför utformningen av stödet. Enligt Riksrevisionen kan begränsningen av möjliga stödmottagare delvis förklara det låga söktrycket. Om analyser motsvarande de som Riksrevisionen har genomfört inom granskningen hade tagits fram och beaktats innan stödet infördes hade stödet kunnat få en mer ändamålsenlig utformning.

Rekommendationer

Granskningen visar på flera brister i utformningen av stödet till renovering och energieffektivisering i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. Det finns flera förklaringar till varför intresset för stödet varit lågt. Det behöver bland annat finnas en långsiktighet och en trovärdighet i statliga stöd, så att de som förväntas söka kan planera långsiktigt för sina investeringar. Även om intresset för stödet hade varit större visar granskningen på andra brister i utformningen som innebär att stödet saknade förutsättningar för att bidra annat än marginellt till regeringens syften med stödet eller till de bostads- och energipolitiska målen på ett effektivt sätt. Om regeringen i framtiden skulle överväga att införa ett liknande stöd för renovering och energieffektivisering ger Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

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

Granskningen visar att det kan finnas andra mer effektiva sätt att hantera några av de bakomliggande problemen: incitament till överrenovering som leder till kraftiga hyreshöjningar på starka bostadsmarknader, särskilda utmaningar med att belåna fastigheter för att finansiera renovering på svaga marknader och det faktum att även nödvändiga hyreshöjningar kan vara orimligt höga för hyresgäster med låg betalningsförmåga.

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

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

1 Inledning

Den 1 oktober 2016 infördes ett statligt stöd till renovering och energieffektivisering av flerbostadshus med hyresrätter i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. Stödet utgjorde en viktig del av regeringens samlade satsningar inom bostadsområdet. Regeringen tillförde i budgeten för 2016 totalt nära 6 miljarder kronor per år till området samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande, främst i form av införandet av en rad nya stöd.¹ Stödet till renovering och energieffektivisering av flerbostadshus², föreslogs uppgå till 800 miljoner kronor per år 2016–2019.³ I och med riksdagens beslut om 2019 års budget tillförs inga nya medel för detta stöd under 2019 och stödet har avvecklats.⁴

Stödet infördes av regeringen genom förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. Bakgrunden var att en stor del av bostadsbeståndet i Sverige är mer än 50 år gammalt, och upprustningsbehovet i de så kallade miljonprogramsområdena ansågs vara omfattande.⁵ Samtidigt behöver Sverige enligt regeringen sänka energianvändningen för att nå uppsatta energimål. Syftet med stödet till renovering och energieffektivisering var att det skulle bidra till bostadspolitikens övergripande mål om en god livsmiljö⁶ och till energipolitikens mål om en effektivare energianvändning⁷, samtidigt som hyresgästerna i de avsedda områdena skulle skyddas mot orimliga hyreshöjningar.⁸

¹ Regeringen införde även stöd till upprustning av utemiljöer, stöd till upprustning av skollokaler, stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande (kommunbonusen) och investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande.

² Förordning (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. Stöd kan lämnas till fastighetsägare eller till innehavare av tomträtt och ägare av byggnad som tillhör någon annan än fastighetsägaren. I rapporten används fastighetsägare synonymt med potentiella stödmottagare.

³ Dessutom avsattes 200 miljoner till upprustning av utemiljöer i socioekonomiskt utsatta områden. De två stöden utgör samma anslag i budgeten, dvs. totalt 1 miljard kronor.

⁴ Anslaget 1:7 Energieffektivisering och renovering av flerbostadshus och utomhusmiljöer föreslogs minska med 760 miljoner kronor. Inga nya åtaganden skulle få göras, men för att fullfölja redan utställda åtaganden skulle anslaget minskas successivt. Se prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:CU1, s. 21, rskr. 2018/19:81–83.

⁵ Prop. 2015/16:1, s. 49, bet. 2015/16:CU1, rskr. 2015/16:77.

⁶ Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:CU1, rskr. 2011/12:89.

⁷ Prop. 2017/18:228, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2017/18:411.

⁸ Prop. 2015/16:1, s. 49, bet. 2015/16:CU1, rskr. 2015/16:77.

1.1 Motiv till granskning

Alla anslagna medel för stödet har inte kunnat användas på grund av för få sökande. Totalt har endast cirka 350 miljoner kronor beviljats, fördelade på 129 ansökningar.⁹ Stödet har även kritiserats från olika håll.¹⁰ I betänkandet *Effektivare energianvändning* finns en kortfattad beskrivning av erfarenheter av stödet, där bland annat krångliga villkor, administrativa kostnader och ett alltför stort risktagande för fastighetsägare tas upp som möjliga förklaringar till det låga intresset för stödet.¹¹

Regeringen har, förutom att redovisa antalet inkomna ansökningar och utbetalt belopp, inte presenterat någon analys eller några resultat kopplade till stödets syfte i budgetpropositionerna för 2018 eller 2019. Civilutskottet efterlyste i budgetbetänkandet för 2018 en återslaggning från regeringen gällande hur medlen för de bostadspolitiska stöden använts, hur de fördelats och vilka resultat som uppnåtts.¹² Även Boverket har i ett yttrande över betänkandet *Effektivare energianvändning* framfört att det nuvarande stödet för renovering och energieffektivisering av hyresbostäder i områden med socioekonomiska utmaningar bör utvärderas för att om möjligt dra lärdomar av detta.¹³

Mot bakgrund av att stödet haft en låg nyttjandegrad, kritiserats och ännu inte utvärderats har Riksrevisionen granskat regeringens utformning av stödet.

1.2 Syfte och frågeställningar

Granskningens syfte sammanfaller med den övergripande revisionsfrågan:

Har stödet till renovering och energieffektivisering av flerbostadshus varit ändamålsenligt utformat för att kunna bidra till de bostads- och energipolitiska målen på ett effektivt sätt?

Med *ändamålsenligt* utformat menas här att ett statligt stöd bör vara utformat på ett sätt som ger stödmottagarna incitament att vidta åtgärder som på ett effektivt sätt bidrar till målen. För att åtgärderna ska vara effektiva behöver de vara additionella jämfört med en situation utan stöd och stödet behöver fungera väl tillsammans med andra befintliga styrmedel.

⁹ Boverket, Månadsstatistik till och med 2018-12-31.

¹⁰ Se exempelvis Svenska Dagbladet Näringsliv 2016-07-08, "Regeringen satsar på fel typ av stöd", Hem och Hyra 2017-01-06, "Flopp för statligt miljonstöd till utsatta områden", Fastighetstidningen 2018-03-27, "Svalt intresse för renoveringsbidrag".

¹¹ SOU 2017:99, s. 230 ff.

¹² Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:CU1, s.11, rskr. 2017/18:68.

¹³ Boverkets remissyttrande av SOU 2017:99, 2018-06-12.

Granskningens delfrågor:

1. Var stödet utformat för att kunna avhjälpa identifierade problem?
2. Var stödet tillräckligt träffsäkert utformat för att nå avsedda syften?
3. Var stödet tillräckligt enkelt och attraktivt utformat för att fastighetsägare skulle söka?
4. Var stödet utformat så att fastighetsägare som fått stöd gavs incitament att vidta åtgärder som kan bidra till målen på ett effektivt sätt?

År 2016 infördes samtidigt ett stöd till upprustning av utemiljöer om totalt 200 miljoner kronor per år. De båda stöden riktades till bostadsområden med socioekonomiska utmaningar och ingick i samma anslag i budgeten, totalt 1 miljard kronor per år. Granskningen avgränsas till stödet för renovering och energieffektivisering eftersom en betydligt större budgetpost avsattes till detta stöd jämfört med stödet till utemiljöer. Det är också främst stödet till renovering och energieffektivisering som har kritiserats till följd av det låga intresset. De båda stöden skiljer sig dessutom åt gällande syfte, utformning och handläggning, vilket motiverar granskningens avgränsning.

1.3 Bedömningsgrunder

En övergripande utgångspunkt för Riksrevisionens bedömning av stödets utformning är budgetlagens¹⁴ krav på hög effektivitet, uppföljning och rapportering. Utöver budgetlagen har bedömningen utgått från de övergripande målen på bostads- och energiområdet.

Inom bostadsområdet är det övergripande målet att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.¹⁵ Delmålet för området bostadsmarknad är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Delmålet för området byggande är god inomhusmiljö i byggande och förvaltning.¹⁶

Inom energiområdet är det nationella sektorsövergripande målet för energieffektivisering att Sverige till år 2030 ska ha en 50 procent effektivare energianvändning jämfört med 2005.¹⁷ Vidare syftar Energieffektiviseringsdirektivet till att fastställa en gemensam ram för att främja energieffektivisering inom EU, och det handlar om att utnyttja potentialen för

¹⁴ Budgetlagen (2011:203).

¹⁵ Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:CU1, rskr. 2011/12:89.

¹⁶ Prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:CU1, rskr. 2007/08:104–105.

¹⁷ Prop. 2017/18:228, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2017/18:411.

energiebesparing i alla sektorer, däribland bostadssektorn, för att bidra till ett hållbart energisystem.¹⁸

1.3.1 Syften med stödet till renovering och energieffektivisering

Regeringens intention med stödet var att öka takten på renovering och energieffektivisering. Genom ett statligt finansiellt stöd skulle fastighetsägare i områden med socioekonomiska utmaningar ges bättre förutsättningar för att minska energianvändningen och förbättra boendemiljön, samtidigt som hyresgästerna skulle skyddas mot orimliga hyreshöjningar.¹⁹ Med en ökad renoveringstakt var regeringens ambition att kvaliteten och trivseln i boendet skulle öka i dessa områden, och på så sätt skulle det statliga stödet även bidra till att upprätthålla den höga och enhetliga svenska bostadsstandarden.²⁰

Boverket ska följa upp att syftet med stödet tillgodoses och varje år i samband med årsredovisningen till regeringen rapportera hur medlen använts och vilka resultat som uppnåtts.²¹

1.3.2 Underlag inför beslut om statliga insatser

För att riksdagen ska kunna fatta välinformerade beslut om regeringens förslag till statliga insatser är det viktigt att regeringen inkluderar välgrundade beslutsunderlag. Det framgår bland annat av konstitutionsutskottets granskningsbetänkande, som framhåller vikten av att propositioner innehåller genomarbetade konsekvensanalyser. Enligt konstitutionsutskottet underlättar en väl genomförd konsekvensanalys också en efterkommande uppföljning och utvärdering.²² Beslut om bland annat lagar ska föregås av en grundlig analys av de problem som förslagen är avsedda att lösa och av konsekvenserna för dem som berörs av förslagen.²³

1.3.3 Operationaliserade bedömningsgrunder

Riksrevisionen har operationaliserat bedömningsgrunderna för att svara på den övergripande revisionsfrågan: Har stödet till renovering och energieffektivisering av flerbostadshus varit ändamålsenligt utformat för att kunna bidra till de bostads- och energipolitiska målen på ett effektivt sätt? Med ändamålsenligt utformat

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU, och ändringsdirektiv (EU) 2018/844. Målet till 2030 är att inom EU nå 26 procents primärenergiebesparing jämfört med år 2005, men inga bindande mål för enskilda medlemsländer fastställs i direktivet. I artikel 4 framgår att samtliga medlemsstater ska fastställa långsiktiga strategier för renovering av det nationella beståndet av bostadshus och kommersiella byggnader, både offentliga och privata.

¹⁹ Prop. 2015/16:1, s. 49, bet. 2015/16:CU1, rskr. 2015/16:77.

²⁰ Ibid, s. 39.

²¹ 34 § förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

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

²³ Ds 1997:1, s. 71.

menas här att ett statligt stöd bör vara utformat på ett sätt som ger stödmottagarna incitament att vidta åtgärder som på ett effektivt sätt bidrar till målen. Enligt Riksrevisionen är det därmed rimligt att ett statligt stöd bör:

- vara utformat i syfte att avhjälpa ett identifierat problem,
- vara tillräckligt enkelt, attraktivt och träffsäkert utformat så att stödet når avsedd målgrupp,
- vara utformat så att stödmottagarna ges incitament att vidta åtgärder som bidrar till målen på ett effektivt sätt.

Nedan presenteras Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrunder för respektive delfråga som, förutom kraven på ett ändamålsenligt statligt stöd, utgår från målen inom bostads- och energipolitiken, stödets syfte och rimliga krav på beslutsunderlag och uppföljning.

Operationaliserade bedömningsgrunder för respektive delfråga

1. *Var stödet utformat för att kunna avhjälpa identifierade problem?*
Stödet bör vara utformat så att det kan avhjälpa identifierade problem som hindrar eller motverkar måluppfyllelse. Utformningen bör vara grundad på en analys av vilka hinder stödet syftar till att avhjälpa samt av stödets förväntade resultat och konsekvenser.
2. *Var stödet tillräckligt träffsäkert utformat för att nå avsedda syften?*
Stödet bör vara tillräckligt träffsäkert utformat så att avsedda syften kan nås.
3. *Var stödet tillräckligt enkelt och attraktivt utformat för att fastighetsägare skulle söka?*
Stödet bör vara tillräckligt enkelt och attraktivt utformat så att fastighetsägare i de avsedda områdena väljer att söka.
4. *Var stödet utformat så att fastighetsägare som fått stöd gavs incitament att vidta åtgärder som kan bidra till målen på ett effektivt sätt?*
Stödet bör vara utformat så att det ger incitament att genomföra åtgärder som bidrar till syftet och är förenliga med målen. För att åtgärderna ska vara effektiva behöver de vara additionella jämfört med en situation utan stöd och stödet behöver fungera väl tillsammans med andra befintliga styrmedel. För att kunna bedöma stödets bidrag till måluppfyllelse bör regeringen ha säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och rapportering av stödets resultat. Rapporteringen till riksdagen bör vara tydlig och transparent.

1.4 Metod och genomförande

Huvudinriktningen för granskningen har varit att bedöma om stödet varit ändamålsenligt utformat. Flera olika metoder har använts för att komplettera varandra och ge underlag för att sammantaget besvara granskningens fyra delfrågor.

Delar av granskningen bygger på analyser av statistik som hämtats från Boverket. För att kartlägga hur de utbetalade medlen faktiskt har använts eller kommer att användas har Riksrevisionen genomfört en analys av samtliga ansökningar om stöd som inkommit till länsstyrelserna fram till och med den 31 december 2018.

Denna analys beskrivs i bilaga 2. Riksrevisionen har även via Boverket tagit del av en nationell databas för flerbostadshus som är upplåtna med hyresrätter i syfte att beskriva populationen berättigade stödmottagare och analysera stödets träffsäkerhet. Analysen av denna statistik beskrivs i bilaga 3.

Företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet)²⁴ och Boverket har intervjuats. Länsstyrelserna och Energimyndigheten har besvarat skriftliga frågor. Intervjuer har även genomförts med de två branschföreträdande medlemsorganisationerna Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)²⁵ och Fastighetsägarna, för att representera fastighetsägarna. Även företrädare för Hyresgästföreningen har intervjuats. Vidare har dokumentstudier av relevant forskningslitteratur, statliga utredningar, myndighetsrapporter och riksdagstryck genomgående använts som underlag i granskningen.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Linda Sahlén Östman (projektledare) och Maria-Medée Almroth. Sherzod Yarmukhamedov har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. En referensperson har varit knuten till projektet och lämnat synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapport:

- Lovisa Högberg, universitetslektor vid avdelningen för ekonomi, geografi, juridik och turism, Mittuniversitetet.

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

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 är ett bakgrundskapitel som beskriver lägesbilden för renovering och energieffektivisering, samt stödets syfte, utformning och utfall. I övrigt följer rapportens disposition granskningens fyra delfrågor. Frågan om stödet var utformat för att avhjälpa identifierade problem behandlas i kapitel 3. I kapitel 4 behandlas frågan om stödets träffsäkerhet. Kapitel 5 behandlar frågan om stödet var tillräckligt enkelt och attraktivt utformat utifrån fastighetsägarnas perspektiv. I kapitel 6 behandlas slutligen frågan om stödets utformning gav fastighetsägarna incitament att vidta åtgärder som bidrar till målen på ett effektivt sätt.

²⁴ När Riksrevisionen beslutade att inleda granskningen (2018-09-21) utsågs en företrädare för Näringsdepartementet (senare Finansdepartementet) som kontaktperson för granskningen vid Regeringskansliet. I rapporten hänvisas därför till intervjuer med företrädare för Näringsdepartementet.

²⁵ SABO har under granskningens gång bytt namn till Sveriges Allmännytta. Då namnbytet ännu ej hade skett vid Riksrevisionens intervju hänvisas i rapporten till SABO.

2 Stödet till renovering och energieffektivisering av flerbostadshus

I det här kapitlet beskrivs bakgrunden till införandet av stödet. I kapitlet redogörs även för stödets syfte och utformning samt Boverkets och länsstyrelsernas ansvar för administrationen. Slutligen presenteras stödets utfall.

2.1 Lägesbild för renovering, energieffektivisering och hyressättning

I avsnittet nedan beskrivs behoven av renovering och potentialen att energieffektivisera, liksom sociala aspekter förknippade med hyressättning efter renovering.

2.1.1 Renovering och renoveringsbehov i flerbostadshus

Vad som ingår i begreppet renovering kan skilja sig från fall till fall.

I bygglagstiftningen finns det ingen definition av begreppet, där används istället begreppen *underhåll*, *ändring* och *ombyggnad*. Om renoveringen omfattar någon form av kvalitets- eller standardhöjning faller renoveringen under *ändring*.²⁶

En totalrenovering är att beakta som *ombyggnad* av hela byggnaden eller en avgränsande del av den.²⁷ *Underhåll* används enbart då en renovering innebär att byggnaden återställs och inga kvalitets- eller standardhöjande åtgärder genomförs vad gäller byggnadens funktion, utseende eller kulturhistoriska värden.²⁸

Såväl myndigheter som intresseorganisationer har under senare år lyft fram att det finns ett eftersatt underhåll i flerbostadshusbeståndet.²⁹ Generellt brukar en byggnad som nått 50 år anses ha ett behov av renovering och upprustning.³⁰ Det finns flera olika faktorer som bidrar till behoven, framför allt av de hus som byggdes under miljonprogrammet på 60- och 70-talet. Dels rör det sig om tekniska brister, såsom stammar för avlopp och vatten som blivit slitna och behöver bytas ut, elinstallationer som inte följer dagens standarder, tak- och fasadskador och

²⁶ En ändring är en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturvärde.

²⁷ Ombyggnad är en ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas.

²⁸ Exempel på underhållsåtgärder är målning, tapetsering och stambyte. Helsing, *Lagar och regler vid renovering – en översikt*, 2016, s. 8.

²⁹ Se bland annat Boverket & Energimyndigheten, *Underlag till den andra nationella strategin för energieffektiviserande renovering*, 2016 och SABO, *Hem för miljoner. Förutsättningar för upprustning av rekordårens bostäder*, 2017.

³⁰ Skriftliga svar från Boverket, 2019-04-16.

behov av att byta fönster. Dels rör det sig om dagens skärpta samhällskrav, bland annat krav på tillgänglighet och hållbarhet samt nya byggregler vid ändring av byggnad som innebär att fastigheter som renoveras i dag ska eftersträva en energiprestanda som är likställd med nyproduktion. Dessutom finns det i vissa bostadsområden sociala utmaningar som ställer särskilda krav på förvaltningen av fastigheterna. Ofta behöver då tekniska förbättringar av fastigheterna kombineras med olika sociala åtgärder.³¹

Miljonprogrammet och rekordårens bostäder

Miljonprogrammet är de cirka en miljon bostäder som byggdes under åren 1965–1974, medan "rekordårens bostäder" är de cirka 1,3 miljoner bostäder som byggdes under åren 1961–1975. Ungefär 40 procent av både rekordårens och miljonprogrammets bostäder finns i småhus och 60 procent finns i flerbostadshus.

Antal bostäder i miljonprogrammets bestånd fördelat över upplåtelseformer:

Småhus	423 902	(42 %)
Flerbostadshus	574 198	(58 %)
– varav bostadsrätt	180 577	
– varav hyresrätt	393 621	
Totalt	998 100	(100 %)

Antal lägenheter i rekordårens flerbostadshus:

Antalet lägenheter i rekordårens flerbostadshus uppgår till cirka 800 000, varav cirka 570 000 byggdes under miljonprogrammet. Av dessa 800 000 lägenheter ägs cirka 330 000 av kommunalt allmännyttiga bostadsbolag medan resterande ägs av privata fastighetsbolag eller bostadsrättsföreningar. Av allmännyttans cirka 330 000 lägenheter byggdes cirka 250 000 under miljonprogrammet.

Källa: Boverket (2015), Kartverktyg över miljonprogrammets bostadsbestånd, SABO (2017) Hem för miljoner. Förutsättningar för upprustning av rekordårens bostäder.

Det finns ett återstående renoveringsbehov i flerbostadshus

Renoveringsbehovet är generellt svårt att uppskatta då det saknas en entydig definition av renovering, och att det inte genomförs någon kontinuerlig uppföljning av renoveringar.

Även om det exakta antalet lägenheter med renoveringsbehov är osäkert, visar en intervjuundersökning att det – trots att många lägenheter har renoverats under den senaste fem-års-perioden – fortfarande kvarstår stora renoveringsbehov.³² Boverket och Energimyndigheten har också bedömt att det finns ett återstående renoveringsbehov i flerbostadshusbeståndet baserat på tidigare empiriska

³¹ SABO, *Hem för miljoner. Förutsättningar för upprustning av rekordårens bostäder*, 2017, s. 5–6. Sådana åtgärder kan exempelvis syfta till att öka tryggheten i området.

³² Industrifakta, *Renoveringssituationen i rekordårens bostäder 2017*, 2017. Rapporten berör allmännyttans del av rekordårens bostäder. Omkring hälften av allmännyttans bostäder från rekordåren bedöms utifrån undersökningen redan ha renoverats. Det innebär att lika många, cirka 160 000 lägenheter, kvarstår att renovera.

undersökningar.³³ Ett annat sätt att följa upp antalet renoveringar är genom Skatteverkets fastighetstaxeringsregister. I registret finns uppgifter om ombyggnader som har betydelse för fastighetens taxeringsvärde, det vill säga investeringar. En nackdel är att löpande underhåll inte ger utslag i taxeringsvärdet och därmed inte syns i statistiken. Statistiken visar bland annat att ungefär 45 procent av ytan i flerbostadshus med nybyggnadsår 1965–1974 (miljonprogrammet) inte har någon renovering registrerad sedan byggnaden uppfördes. Det kan tolkas som att nästan hälften av det beståndet inte genomgått någon betydande renovering som till exempel ett stambyte.³⁴

Att renoveringsbehovet är stort för just husen som byggdes under miljonprogrammet eller de så kallade rekordåren är för att det byggdes så pass många hus under en kort tidsperiod. Rekordårshusen utgör en stor del av det totala svenska flerbostadshusbeståndet, och ofta även en stor andel av enskilda fastighetsägares bestånd. Därmed har det skapats en renoveringspuckel som kan vara utmanande för fastighetsägare att hantera inom ramen för ordinarie förvaltning och budget.³⁵

2.1.2 Energianvändning och energieffektivisering i flerbostadshus

Sektorn bostäder och service står för nära 40 procent av Sveriges totala energianvändning.³⁶ Byggnader för bostäder och lokaler står för ungefär 90 procent av energianvändningen inom sektorn.³⁷ Denna sektor är därmed viktig för att bidra till att nå det nationella sektorsövergripande målet om energieffektivisering, att energianvändningen ska vara 50 procent effektivare år 2030 jämfört med 2005.³⁸

³³ Boverket & Energimyndigheten, *Förslag till utvecklad nationell strategi för energieffektiviserande renovering*, 2015, s. 16–20 och Boverket & Energimyndigheten, *Underlag till den andra nationella strategin för energieffektiviserande renovering*, 2016, s. 23.

³⁴ Boverket & Energimyndigheten, *Underlag till den andra nationella strategin för energieffektiviserande renovering*, 2016, s. 25.

³⁵ SABO *Hem för miljoner, Förutsättningar för upprustning av rekordårens bostäder*, s. 4, 2017 och Boverket & Energimyndigheten, *Underlag till den andra nationella strategin för energieffektiviserande renovering*, 2016, s. 59–60.

³⁶ SOU 2017:99, s. 66. I energistatistiken delas den slutliga energianvändningen upp mellan tre användarsektorer; industrin, transportsektorn och bostäder och service. Sektorn för bostäder och service omfattar bostäder och lokaler (hushåll, offentlig verksamhet och övrig serviceverksamhet) samt jordbruk, skogsbruk, fiske och byggverksamhet.

³⁷ Ibid. Den totala energianvändningen omfattar energi för uppvärmning och varmvatten, men även hushållsel, verksamhetsel och fastighetsel. Merparten av den totala energianvändningen i bostäder och lokaler, cirka 55 procent, går till uppvärmning och varmvatten. När en byggnad blir mer energieffektiv, till exempel i samband med renovering, är det främst energianvändningen för uppvärmning och varmvatten som blir lägre. Se Energimyndigheten, *Energiläget i siffror 2019*, avsnitt 3.4, 2019 samt Energimyndigheten, *Energiindikatorer 2019*, 2019, s. 40–43.

³⁸ Prop. 2017/18:228, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2017/18:411.

Bostäder och service använder i dag främst energi i form av el och fjärrvärme, som sedan 1970-talet nästan helt ersatt olja. Den totala energianvändningen i sektorn har minskat något över tid, trots att den uppvärmda arean har ökat.³⁹

Byggnadsbeståndet delas statistiskt upp i småhus (en- och tvåbostadshus), flerbostadshus respektive lokal- och specialbyggnader. Energianvändningen per kvadratmeter är genomgående högst i flerbostadshus jämfört med småhus och lokaler.⁴⁰ Vid en jämförelse mellan flerbostadshus från olika byggnadsperioder har hus som är byggda 1930–1970 den högsta energianvändningen per kvadratmeter.⁴¹ Under den senaste tio-årsperioden har energianvändningen minskat i hela det svenska flerbostadshusbeståndet. Energieffektiviseringstakten är dock inte tillräcklig för att nå det nationella målet.⁴²

Det finns betydande potential att energieffektivisera flerbostadshus

Det finns ett antal uppskattningar av potentialen för energieffektivisering i flerbostadshus. Enligt konsultföretaget Swecos beräkningar uppgick potentialen för energieffektivisering i flerbostadshus fram till år 2030 till 11 TWh, vilket motsvarar drygt 30 procent jämfört med vad energianvändningen beräknades bli år 2030 genom en framskrivning av dagens energianvändning.⁴³

Det finns även ett antal fallstudier⁴⁴ gällande energieffektivisering av flerbostadshus som visar att energianvändningen kan minska med cirka 25–30 procent för hela beståndet flerbostadshus vid installationstekniska effektiviseringsinsatser. I kombination med mer omfattande renoveringar ger det en samlad potential för energieffektivisering på 40–45 procent för hela flerbostadshusbeståndet.⁴⁵

³⁹ Enligt Energikommissionen kan den minskade energianvändningen i sektorn, uttryckt som tillförd (köpt) energi, förklaras av framför allt två faktorer: dels av energibesparande åtgärder såsom tilläggsisolering dels av att viss energianvändning försvunnit ur statistiken eftersom den energi som värmepumpar tar upp från omgivningen inte ingår. Se SOU 2017:2, s. 86.

⁴⁰ När det gäller nyare byggnader uppförda från och med 80-talet och fram till i dag har lokaler dock i stort sett lika, eller något högre, energianvändning än flerbostadshus.

⁴¹ SOU 2017:99, s. 14 och 73.

⁴² von Platten och Holmberg, *Energideklarationen i två vågor - En byggnadsspecifik jämförelse av energiprestanda konstaterar ett decennium av reducerad energianvändning i svenska flerbostadshus*, 2019.

⁴³ Sweco, *Kvantitativ utvärdering av marknadsmisslyckanden och hinder*, 2014. Beräkningarna avsåg tekniskt möjliga åtgärder utan hänsyn till om åtgärderna är lönsamma. Av den tekniska potentialen bedömdes dock endast cirka 2,5 TWh (cirka 7 procent) kunna komma till stånd spontant utifrån pågående teknisk utveckling och befintliga styrmedel, som exempelvis gällande byggnormer. För att nå den totala tekniska potentialen skulle ytterligare styrmedel för att undanröja föreliggande hinder för energieffektivisering behöva införas.

⁴⁴ Se exempelvis SKL, *Fortfarande miljarder skäl att spara! Potential för energieffektivisering i kommunernas och landstingens byggnader*, 2016 och WSP, *Halvera Mera 1+2+3 – analys*, 2017.

⁴⁵ SOU 2017:99, s. 100–101.

2.1.3 Hyressättning och sociala aspekter av renoveringar

När det gäller hyressättning delas renoveringsåtgärder in i *underhållsåtgärder* och *standardhöjande åtgärder*. Enligt hyressättningsystemet ska underhåll ingå i hyran och rena underhållsarbeten ger därmed ingen rätt till hyreshöjningar. Till underhållsåtgärder räknas ofta ytskikt såsom tapetsering eller målning, rent tekniskt underhåll, stambyten och normalt även energieffektiviseringsåtgärder. Sådana åtgärder behöver därför finansieras genom befintliga hyresintäkter eller sänkta driftskostnader. Vid standardhöjande åtgärder har fastighetsägare däremot rätt att höja hyran för att finansiera renoveringen. Standardhöjande åtgärder kan exempelvis vara utbyte av köksutrustning och uppgradering av ytskikten i kök och badrum.⁴⁶

Hur mycket hyrorna får höjas i samband med renovering fastställs genom en prövning i två steg. Först fastställs vilka åtgärder en fastighetsägare får genomföra. I ett andra steg prövas sedan vilken hyreshöjning en viss åtgärd medför. Prövningen av hyran kallas för *bruksvärdesprövning*. Bruksvärdessystemet bygger i grunden på att hyran i den enskilda lägenheten ska sättas utifrån förhandlade hyror i lägenheter med liknande standard. Det innebär att om fastighetsägaren vid en renovering höjer standarden till nivån i nybyggda lägenheter kommer nybyggda lägenheter att vara jämförelseobjekt vid bruksvärdesprövningen.⁴⁷

Hyresgästernas inflytande vid renovering

I samband med renoveringsarbeten är det inte ovanligt att hyresgäster och fastighetsägare har olika uppfattningar om lämpliga nivåer för renoveringar och vilken hyreshöjning som kan vara rimlig.⁴⁸

I hyreslagen finns regler om hyresgästernas godkännande vid förbättrings- och ändringsarbeten. Vid standardhöjande åtgärder måste hyresvärden inhämta godkännande från sina hyresgäster för att få genomföra åtgärderna.⁴⁹ Inför standardhöjande åtgärder är fastighetsägaren även skyldig att skriftligt meddela sina hyresgäster om planerna. Om en eller flera hyresgäster väljer att inte godkänna föreslagna åtgärder kan hyresvärden vända sig till hyresnämnden och

⁴⁶ Lind, *Leder hyreslagen till rätt renoveringar – analys och förslag*, 2015.

⁴⁷ Ibid. Jfr 12 kap. 55 § jordabalken. Det gäller dock inte om de nyproducerade lägenheternas hyror omfattas av bestämmelserna om skälig hyra för viss nyproduktion, så kallade presumtionshyror, vilket regleras i 12 kap. 55 c § jordabalken. Dessa lägenheter står under presumptionstiden utanför bruksvärdessystemet och fungerar inte som jämförelseobjekt, jfr 12 kap. 55 § tredje stycket jordabalken.

⁴⁸ Baeten och Listerborn, *Tretton myter om bostadsfrågan*, 2016, s. 65.

⁴⁹ Enligt 12 kap 18 d § jordabalken ska varje hyresgäst godkänna standardhöjande åtgärder som har en inte obetydlig inverkan på en bostadslägenhets bruksvärde. Godkännande krävs även för åtgärder som medför en inte oväsentlig ändring av en bostadslägenhet eller av de gemensamma delarna av fastigheten. Om åtgärderna avser de gemensamma delarna av fastigheten, krävs det att de har godkänts av hyresgästerna i mer än hälften av de berörda bostadslägenheterna.

istället begära hyresnämndens tillstånd.⁵⁰ Enligt vissa bedömare ger hyreslagen generellt sett hyresgästerna små möjligheter att påverka fastighetsägarnas planer på renovering, trots att en renovering kan ha stor inverkan på hyresgästernas liv och ekonomi.⁵¹ I slutbetänkandet av utredningen *Stärkt ställning för hyresgäster* från 2017 konstateras att dagens regler om hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbete inte är tillräckliga för att säkra tryggheten i boendet för en bred grupp av hyresgäster.⁵²

Flyttningar till följd av renoveringar

Omfattande renoveringsåtgärder resulterar ofta i höjda hyror, vilket kan innebära att hyresgäster inte har råd att bo kvar. Det finns forskning som visar att de största renoveringsbehoven, och därmed de högsta förväntade hyreshöjningarna, finns i de ekonomiskt mest utsatta områdena, vilket kan innebära en social utmaning.⁵³ Utredningen *Stärkt ställning för hyresgäster* lyfter också fram problemet med att de hyreshöjningar som medges vid förbättrings- och ändringsarbete ofta blir så stora att många av ekonomiska skäl behöver flytta efter renovering.⁵⁴

I en rapport från Boverket 2014 undersöktes flyttmönster i samband med omfattande renoveringar av hyreslägenheter. Resultatet visar att omfattande renoveringar av fastigheter leder till att fler hyresgäster flyttar.⁵⁵ Individer med låga inkomster flyttar i högre grad än individer med högre inkomster. Rapporten visar också att flyttningarna från renoverade fastigheter tenderar att gå mot områden med lägre genomsnittsinkomster och sämre skolresultat, vilket indikerar att renoveringarna riskerar att bidra till ökad segregation.⁵⁶

⁵⁰ Helsing, *Lagar och regler vid renovering – en översikt*, 2016, s. 26. Av 12 kap. 18 d § jordabalken framgår att hyresnämndens tillstånd krävs i de fall en hyresgäst inte lämnat sitt godkännande. Godkännande eller tillstånd behövs dock inte, om åtgärderna vidtas för att en bostadslägenhet ska uppnå lägsta godtagbara standard enligt 18 a § sjätte och sjunde styckena.

⁵¹ Ibid. s. 30. Enligt 18 f § jordabalken ska en ansökan om tillstånd bifallas om hyresvärden har ett beaktansvärt intresse av att åtgärden genomförs och det inte är oskäligt mot hyresgästen att den genomförs. Vid prövningen av om det är oskäligt mot hyresgästen att åtgärden genomförs ska hyresvärdens intresse av att åtgärden genomförs vägas mot de skilda intressen som hyresgäster i allmänhet kan antas ha av att åtgärden inte vidtas. Om det finns särskilda skäl, får även omständigheter som hänför sig endast till den enskilde hyresgästen beaktas.

⁵² SOU 2017:33, s. 19 ff. Utredningen lägger fram ett antal förslag på lagändringar för att stärka hyresgästinflytande vid renovering och ombyggnation. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

⁵³ Mangold m.fl., "Socio-economic impact of renovation and energy retrofitting of the Gothenburg building stock", 2016.

⁵⁴ SOU 2017:33, s. 19 och 149 ff.

⁵⁵ Boverket, *Flyttmönster till följd av omfattande renoveringar*, 2014, s. 7. Enligt rapporten uppgår flyttningar från hyresfastigheter generellt till cirka 14 procent medan flyttningar från hyresfastigheter som genomgår renovering uppgår till cirka 25 procent. Det innebär att sannolikheten att flytta är större för individer i hyresfastigheter som renoveras än för individer i hyresfastigheter som inte renoveras.

⁵⁶ Ibid, s. 7.

I vilken utsträckning hyreshöjningar drabbar boende med låga inkomster beror dock även på hur olika bidrag påverkas när hyrorna stiger. Om hushåll med låga inkomster redan erhåller bostadsbidrag⁵⁷ eller ekonomiskt bistånd, är de enligt Boverket sannolikt inte lika priskänsliga som hushåll som inte är berättigade till bidrag. Boverkets rapport om flyttmönster visar att renoveringar leder till högre bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd hos de individer som bor kvar efter renovering. Hushåll med arbetsinkomster som ligger just över olika bidragsgränser, eller hushåll som redan erhåller maxbelopp för bidrag, riskerar att drabbas mest av hyreshöjningar.⁵⁸

2.2 Syften med stödet

Stödet till renovering och energieffektivisering hade tre huvudsakliga syften, att öka renoveringstakten, öka energieffektiviseringstakten och skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar. Stödet riktades till flerbostadshus med hyresrätter i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar.⁵⁹

2.2.1 Regeringens intentioner med stödet

I budgetpropositionen för 2016 angav regeringen att upprustningsbehovet i miljonprogramsområdena från 60- och 70-talet är omfattande.⁶⁰ Många flerbostadshus inom miljonprogrammet är i behov av renovering och modernisering på ett socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbart sätt. Genom upprustning skulle möjligheter att öka kvaliteten och trivseln i boendet skapas. Stödet skulle genom att öka renoveringstakten i dessa områden bidra till att upprätthålla den höga och enhetliga svenska bostadsstandarden. Regeringen betonade också vikten av att hyresgästerna skulle få inflytande i renoveringsprocessen och att stödet skulle bidra till att hyresgästerna skyddas mot orimliga hyreshöjningar.⁶¹

Regeringen angav också att antagandet bakom ett stöd till både renovering och energieffektivisering ligger i idén om att en ökad renoveringstakt även kan medföra en högre energieffektivisering. Nya bostäder och byggnader är mer energieffektiva än det befintliga beståndet. Regeringen menade därför att den stora utmaningen inom bostadssektorn är att öka renoveringstakten och på så sätt

⁵⁷ Bostadsbidrag är ett av de bostadsstöd som kan ges. Det finns också bostadstillägg för äldre eller för personer som erhåller aktivitetsersättning eller sjukpenning.

⁵⁸ Boverket, *Flyttmönster till följd av omfattande renoveringar*, 2014, s. 7.

⁵⁹ Prop. 2015/16:1, s. 49, bet. 2015/16:CU1, rskr. 2015/16:77. Enligt stödets förordning (2016:837) definieras bostadsområden med socioekonomiska utmaningar som områden där mer än hälften av hushållen har en låg köpkraft. Se avsnitt 2.3.2 för en mer utförlig definition.

⁶⁰ Ibid, s. 49.

⁶¹ Ibid, s. 39.

energieffektivisera det befintliga beståndet.⁶² Budgetpropositionen för 2017 publicerades strax innan stödet infördes under hösten 2016. Där förtydligades stödets syften. Det framgår bland annat att regeringen hade en ambition om att renovering som även innefattar energieffektiviseringsåtgärder ska kunna hålla kostnaderna nere och skapa bättre utrymme för lönsamhet i fastighetsägarnas investeringar.⁶³

Samtidigt förtydligades syftet med att skydda hyresgästerna från orimliga hyreshöjningar. Eftersom en renovering ofta är en kostsam investering vill fastighetsägarna att åtgärderna ska ge avkastning över tid. Kraven på lönsamhet kan innebära hyreshöjningar, vilket i sin tur kan leda till att en del hushåll inte längre har råd att bo kvar. Därför menade regeringen att det behövs ekonomiska incitament dels för att öka renoveringstakten, dels för att motverka att befintliga hyresgäster behöver flytta efter renovering.⁶⁴ Regeringens ambition att rusta upp miljonprogrammen förtydligades ytterligare i budgetpropositionen för 2018 genom att stödet förväntades bidra till genomförandet av regeringens långsiktiga reformprogram för minskad segregation 2017–2025.⁶⁵

2.3 Utformning och administration av stödet

Stödet regleras i förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. Stödet var uppdelat i två delar, en renoveringsdel och en energieffektiviseringsdel. Nedan följer en beskrivning av stödets utformning och administration.

2.3.1 Stödets två delar

Renoveringsdelen uppgick till 20 procent av renoveringskostnaden⁶⁶ och kunde till exempel ges för byte av stammar, målning/tapetsering, byte av badrums- eller köksinredning, bullerdämpning och byte av tak, fönster eller dörrar. Stöd för renoveringsdelen gick, via fastighetsägare, till hyresgästerna genom att hela stödbeloppet skulle användas som hyresrabatter. Hyresnivån efter renovering skulle bestämmas i vanlig ordning enligt hyressättningssystemet genom förhandling eller avtal. Hyresrabatten skulle sedan beräknas som ett avdrag från den nya hyran och fördelas proportionellt mellan de renoverade lägenheterna under en period på sju år efter att renoveringsåtgärderna genomförts.⁶⁷

⁶² Ibid, s. 36.

⁶³ Prop. 2016/17:1, s. 37, bet. 2016/17:CU1, rskr. 2016/17:69.

⁶⁴ Ibid, s. 37.

⁶⁵ Prop. 2017/18:1, s. 35, bet. 2017/18:CU1, rskr. 2017/18:69.

⁶⁶ Dock högst 1 000 kronor per m² (*A_{temp}*) och år för den byggnad som renoveras.

⁶⁷ 11–12 §§ förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. Hyresnivån kan även ha fastställts vid en prövning enligt 12 kap. 55 § jordabalken.

I samband med renoveringen skulle byggnaden även energieffektiviseras.⁶⁸ Stödet för energieffektiviseringsåtgärder beräknades utifrån sparade kilowattimmar (kWh) per m² (A_{temp}) och år och gick till fastighetsägaren. För att erhålla stöd måste energiprestandan⁶⁹ ha förbättrats med minst 20 procent till följd av renoveringsåtgärderna. Stödets storlek berodde på hur mycket energiprestandan förbättras. För förbättringar på 20–50 procent utgick en viss stödsumma per kWh/m² (A_{temp}) och år. Om energiprestandan förbättrades med mer än 50 procent utgick en högre stödsumma plus ett tillägg för den del som översteg 50 procent.⁷⁰ Se bilaga 1 för exempel på hur renoverings- och energieffektiviseringsdelarna av stödet beräknades.

2.3.2 Villkor och krav för de stödberättigade

Stödet riktades enbart till fastighetsägare av flerbostadshus med lägenheter som är upplåtna med hyresrätt i områden med socioekonomiska utmaningar.⁷¹

Bostadsområden med socioekonomiska utmaningar definieras enligt förordningen som områden där mer än hälften av hushållen har en låg köpkraft.⁷²

En annan förutsättning för stöd var att stödmottagaren skulle förbinda sig att fortsatt upplåta med hyresrätt i tio år och att betala ut hyresrabatten i sju år. Vid en eventuell överlåtelse av hyresbostäderna skulle stödmottagaren avtala om att villkoren enligt förordningen följs under tio år efter beslut om utbetalning av stöd.

⁶⁸ 1 § förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

⁶⁹ En byggnads energiprestanda visar hur mycket energi som normalt används i en byggnad på ett år (för uppvärmning, komfortkyla, tappvarmvatten och fastighetsel). Energiprestandan uttrycker den årliga energianvändningen utslagen på byggnadens uppvärmda area. Mer specifikt anges energiprestandan i kWh/m² (A_{temp}) och år. Om en byggnads energiprestanda har *förbättrats* har energiprestandans numeriska värde blivit *lägre* än tidigare, det vill säga byggnaden *kräver mindre energi* än förut. Boverket, *Energideklaration – en handbok*.

⁷⁰ 13–14 §§ förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. Om förbättringen motsvarar 50 procent eller lägre, är stödet 3 kronor per kWh/m² (A_{temp}) och år, multiplicerat med byggnadens area mätt som m² (A_{temp}). Om förbättringen överstiger 50 procent, är stödet 5 kr per kWh/m² (A_{temp}) och år, multiplicerat med byggnadens area mätt som m² (A_{temp}), med ett tillägg om 5 kronor per kWh/m² (A_{temp}) och år på den del av förbättringen som överstiger 50 procent.

⁷¹ 1 och 5 §§ förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. Stödet ska avse en byggnad som till övervägande del innehåller bostadslägenheter som upplåts med hyresrätt.

⁷² 3 § förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. Med bostadsområde med socioekonomiska utmaningar avses i tätort en yta om 250 gånger 250 meter där fler än 50 procent av hushållen har en låg köpkraft, och utanför tätort en yta om 1 000 gånger 1 000 meter där fler än 50 procent av hushållen har låg köpkraft. Definitionen utgår från den senaste statiken som tagits fram enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Stödmottagaren skulle även avtala om att köparen vid en eventuell framtida överlåtelse inom tioårsperioden ska fullfölja villkoren.⁷³

När stödet infördes i oktober 2016 fanns det även ett villkor för byggnadernas energiprestanda. Då kunde enbart byggnader med en energiprestanda på 130 kWh/m² (A_{temp}) och år eller sämre per år beviljas stöd. I november 2017 tog regeringen bort detta krav och därmed öppnades stödet upp för samtliga hyresbostäder i de avsedda områdena.⁷⁴

2.3.3 Boverket och länsstyrelserna administrerar stödet

Ärenden om stöd administrerades av länsstyrelserna och Boverket.

Länsstyrelserna tog emot ansökningarna och fattade beslut om stöd.⁷⁵

Länsstyrelserna tog hand om de ärenden som gällde fastigheter inom respektive län. Det var även länsstyrelserna som svarade på frågor och hade kontakt med fastighetsägare och allmänheten.⁷⁶

Boverket betalade ut stödbeloppen.⁷⁷ Boverket prövade även överklaganden av länsstyrelsernas beslut⁷⁸ och tillhandahöll handläggningssystemet BOFINC.⁷⁹ Enligt förordningen skulle Boverket följa upp att syftet med stödet tillgodoses och varje år i samband med årsredovisningen rapportera till regeringen hur medlen använts och vilka resultat som uppnåtts.⁸⁰

Handläggningsprocessen liksom processen för stödmottagarnas åtaganden är långa processer. Därför pågår processerna fortfarande trots att inga nya ansökningar kommer in. Tidsdimensionen för stödet är ungefär åtta–tio år.⁸¹ Stödet handläggs i fyra etapper. Först betalas renoveringsstödet ut genom två utbetalningar, sedan betalas energieffektiviseringsstödet ut och slutligen

⁷³ 10 § förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. I förordningen finns även bestämmelser om att det beviljade stödet inte ska betalas ut, helt eller delvis, för de fall villkoren i 10 § inte har följts (se 30 §). En stödmottagare är även återbetalningsskyldig om villkoren inte följts (se 35 och 36 §§).

⁷⁴ Förordningen (2017:897) om ändring i förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

⁷⁵ 17 § förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

⁷⁶ Intervju med företrädare för Boverket, 2018-10-15.

⁷⁷ 26 § förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

⁷⁸ 39 § förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Boverket, 2019-03-22.

⁸⁰ 34 § förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

⁸¹ Boverket, *Information om stöd till renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden*, 2016.

kontrolleras att hyresrabatten genomförts i enlighet med förordningen.⁸² Nedan beskrivs handläggningsprocessens olika steg.

Handläggningsprocessen

1. Länsstyrelsen fattar beslut om stöd för renovering. I samband med beslut om stöd gör Boverket en första förskottsutbetalning av renoveringsstödet med högst 75 procent av det beviljade stödbeloppet.
2. När renoveringen är slutförd och stödmottagaren har skickat in en renoveringsrapport fattar länsstyrelsen ett nytt beslut om slutlig utbetalning av renoveringsstödet. Boverket sköter utbetalningen.
3. Senast två år efter den slutliga utbetalningen av renoveringsstödet och efter att stödmottagaren har skickat in en energieffektiviseringsrapport till länsstyrelsen, genomförs den slutliga beräkningen av energieffektiviseringsstödet. Länsstyrelsen fattar beslut och Boverket sköter utbetalningen.
4. Länsstyrelserna ska även efter sju år kontrollera att hyresrabatten har genomförts.

Källa: Riksrevisionens sammanställning av Boverkets informationsbroschyr om stöd till renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

Efter att stödmottagaren har fått sin ansökan beviljad ska renoveringen påbörjas inom sex månader.⁸³ För stödmottagarna innebär handläggningsprocessen, förutom de tre utbetalningarna och kontroll av hyresrabatten, vissa åtaganden främst i uppföljningssyfte. Nedan beskrivs de olika åtgärder som stödmottagarna behöver genomföra efter att de fått beslut om stöd.

Stödmottagarnas åtaganden

1. Efter avslutad renovering ska stödmottagaren senast två och ett halvt år efter beslut om stöd lämna in en *renoveringsrapport* till länsstyrelsen. Rapporten ska innehålla en redovisning av renoveringsåtgärderna och deras resultat, en ekonomisk redovisning av åtgärdernas kostnad och hur stödet har använts, uppgifter om eventuella andra stöd samt en redogörelse för hyressättning och hur hyresrabatten ska genomföras under de följande sju åren.
2. Efter avslutad renovering och senast två år efter den slutliga utbetalningen av renoveringsstödet ska stödmottagaren lämna in en *energieffektiviseringsrapport* till länsstyrelsen. Rapporten ska innehålla en redovisning av den förbättrade energiprestandan som uppnåtts genom renoveringen. Rapporten baseras på en ny energideklaration som även den ska bifogas.
3. Efter sju år när perioden för hyresrabatten är avslutad ska stödmottagarna göra en anmälan till länsstyrelserna. *Anmälan om avslutad hyresrabatt* ska redogöra för hur rabatten genomförts.

Källa: Riksrevisionens sammanställning av Boverkets informationsbroschyr om stöd till renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

⁸² Ibid.

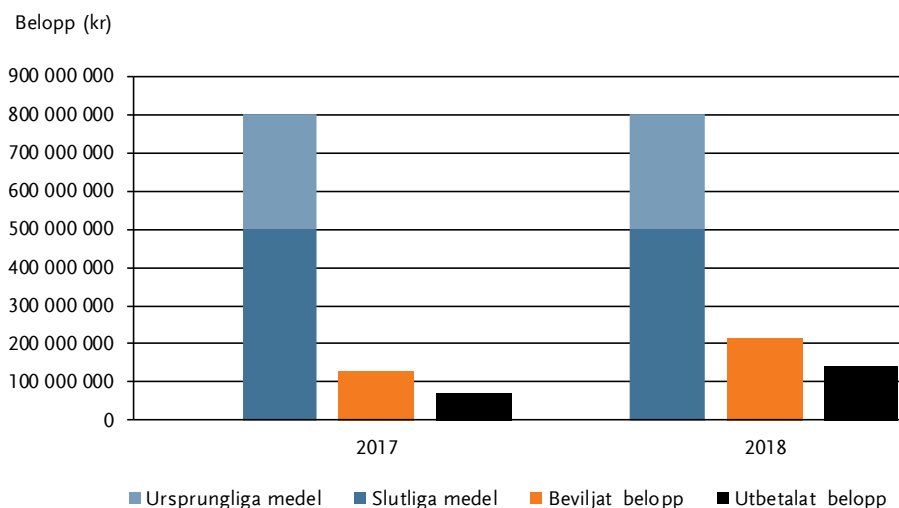
⁸³ 6 § förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

2.4 Utfall av stödet

Anslagna medel för stödet uppgick till 800 miljoner kronor per år under perioden 2016–2018. Intresset för stödet har varit lågt och alla anslagna medel har inte kunnat användas på grund av för få sökande. Regeringen beslutade därför i maj 2017⁸⁴ respektive februari 2018⁸⁵ att minska anslaget till 500 miljoner per år. De resterande 300 miljonerna flyttades till stödet för utemiljöer, då intresset för det stödet var större.⁸⁶

I syfte att öka intresset för stödet till renovering och energieffektivisering förändrade regeringen i slutet av 2017 villkoren för att få ta del av stödet genom att ta bort kravet på energiprestanda.⁸⁷ För 2018 var nyttjandegraden högre än för 2017, men trots det har endast en mindre del av anslaget använts. Diagram 1 nedan visar anslagna medel samt beviljat och utbetalat belopp per år till och med 31 december 2018.

Diagram 1 Beviljade och utbetalda belopp i förhållande till anslagna medel



Källa: Riksrevisionens bearbetning månadsstatistik till och med 2018-12-31 från Boverket.

Stapeln anslagna medel visar ursprungliga (800 miljoner kronor) och slutliga (500 miljoner kronor) avsatta medel. Under den tid stödet var öppet för ansökan beviljades totalt cirka 350 miljoner och fram till den 31 december 2018 hade cirka 215 miljoner kronor betalats ut i stöd.

⁸⁴ Regeringsbeslut N2017/03485/SUBT.

⁸⁵ Regeringsbeslut N2018/01048/SUBT.

⁸⁶ Intervju med företrädare för Boverket, 2018-10-18.

⁸⁷ Förordningen (2017:897) om ändring i förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

2.4.1 Stödets fördelning geografiskt, över byggnadsår och ägarkategori

Totalt inkom 231 ansökningar till länsstyrelserna, varav 129 har beviljats stöd.⁸⁸ Fastighetsägare som fått sina ansökningar beviljade är fördelade över sammanlagt 14 län, vilka tillsammans representerar 31 kommuner. Västra Götaland, Örebro, Skåne och Södermanland är de län som har haft flest beviljade ansökningar. I Stockholms län finns endast en beviljad ansökan. Bland kommunerna är det Göteborg, Lund och Örebro som fått flest beviljade ansökningar. Merparten av beviljade stöd har gått till fastigheter på starka eller mycket starka bostadsmarknader.⁸⁹ Se bilaga 2 för statistik över beviljade ansökningar i samtliga län och kommuner.

Bland de byggnader som beviljats stöd är 73 procent byggda åren 1960–1974, och 26 procent före 1960. Ungefär hälften av de byggnader som beviljats stöd ägs av kommunala allmännyttiga bostadsbolag (48 procent) och nästan lika många ägs av privata hyresvärdar (47 procent). Resterande byggnader ägs av kommuner, stiftelser, ideella föreningar, samfälligheter eller trossamfund.

⁸⁸ Boverket, Månadsstatistik till och med 2018-12-31.

⁸⁹ Bilaga 2. Analys av beviljade ansökningar.

3 Problemanalys av renovering och energieffektivisering

I kapitlet behandlas delfråga 1: Var stödet utformat för att kunna avhjälpa identifierade problem? I kapitlet beskrivs hinder för renovering och energieffektivisering. Därefter analyseras om stödet var utformat för att avhjälpa de viktigaste identifierade hindren för renovering och energieffektivisering samt för att kunna skydda hyresgästerna från orimliga hyreshöjningar. Slutligen analyseras om de beslutsunderlag som låg till grund för införandet var tillräckliga och om de beaktats i utformningen.

Bedömningsgrunder

- Stödet bör vara utformat så att det kan avhjälpa identifierade problem som hindrar eller motverkar måluppfyllelse.
- Utformningen bör vara grundad på en analys av vilka hinder stödet syftar till att avhjälpa samt av stödets förväntade resultat och konsekvenser.

3.1 Hinder för renovering och energieffektivisering

Givet att renoverings- och energieffektiviseringstakten anses vara för låg för att nå politiskt uppsatta mål, behöver de faktorer som hindrar renovering och energieffektivisering identifieras. I detta avsnitt beskrivs de hinder som Riksrevisionen genom en litteraturgenomgång har identifierat som de huvudsakliga på den svenska hyresbostadsmarknaden. Hindren kan dock se olika ut för olika fastighetsägare och texten är ingen fullständig beskrivning av samtliga hinder som kan finnas.

3.1.1 Marknadsmislyckanden och övriga hinder

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt att skilja mellan olika typer av hinder. *Marknadsmislyckanden* är hinder som motiverar införandet av statliga styrmedel eftersom sådana mislyckanden ger upphov till bristande samhällsekonomisk effektivitet. Förutom marknadsmislyckanden kan det finnas *andra marknadshinder*, som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv inte nödvändigtvis utgör motiv till att införa styrmedel. Undanröjandet av sådana hinder kan innebära att kostnaden för investeringar i exempelvis energibesparingar kan överstiga värdet av dem. Styrmedel kan även motiveras utifrån att de ska bidra till politiskt uppsatta mål.⁹⁰ I texten nedan beskrivs både hinder som utgör marknadsmislyckanden och andra marknadshinder som kan behöva avhjälpas för att öka renoverings- och energieffektiviseringstakten.

⁹⁰ SOU 2017:99, s. 12 ff.

3.1.2 Bristande lönsamhet

Bristande lönsamhet är det vanligaste hindret för både renoverings- och energieffektiviseringsåtgärder. Att det finns potential att energieffektivisera och ett behov av upprustning innebär inte alltid att åtgärderna är lönsamma.⁹¹ För en fastighetsägare beror lönsamheten i en renovering framför allt på fyra olika parametrar:

1. hur omfattande och hur kostsam renoveringen är
2. hur mycket drift- och underhållskostnaderna sjunker efter renovering
3. hur mycket hyrorna kan höjas
4. vilket avkastningskrav bostadsbolaget har, vilket till stor del speglar marknadsläget.⁹²

En lönsamhetskalkyl kan skilja sig mycket beroende på om fastighetsägaren verkar på en stark eller svag bostadsmarknad. Det finns ingen vedertagen definition av svaga marknader, men begreppet har diskuterats i flera utredningar och myndighetsrapporter.⁹³ Med svaga bostadsmarknader avses de marknader som generellt har de sämsta förutsättningarna för affärsmässiga investeringar i renoveringar och nyproduktion, det vill säga områden där marknadsvärdet är lägre än produktionskostnaden. Fastighetsägare på svaga marknader har svårt att få lönsamhet i renoveringar eftersom marknadsvärdet på fastigheten inte stiger tillräckligt mycket till följd av investeringarna.

Kostnader för renovering

Omfattande renoveringar innebär ofta betydande kostnader. SABO har exempelvis uppskattat att en renovering av de allmännyttiga bolagens kvarvarande behov av akuta tekniska åtgärder totalt skulle innebära kostnader på minst 28 miljarder kronor (för 165 000 lägenheter). För mer omfattande renoveringar av fastigheterna, så att högre kvaliteter i bostadsområdena och en minskad energianvändning som motsvarar nyproduktionsstandard uppnås, skulle kostnaderna ligga på upp emot 165 miljarder kronor, det vill säga cirka 1 miljon kronor per lägenhet.⁹⁴ Faktorer som driver upp kostnaden för renovering

⁹¹ Lönsamheten beror på marknadens prissignaler. Bristande lönsamhet utgör i sig inget marknadsmisslyckande så länge prissignalerna inte är snedvridna av andra underliggande problem på marknaden.

⁹² Se exempelvis Lind, *Leder hyreslagen till rätt renoveringar – analys och förslag*, 2015, s. 5 och SABO *Hem för miljoner. Förutsättningar för upprustning av rekordärens bostäder*, 2009, s. 15.

⁹³ Se exempelvis SOU 2015:58, kapitel 7, SOU 2017:108, SOU 2017:99, kapitel 5 och Boverket, *Finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden*, 2019.

⁹⁴ SABO, *Hem för miljoner. Förutsättningar för upprustning av rekordärens bostäder*, 2017, s. 4. Denna kostnad på 165 miljarder kronor kan jämföras med det totala årliga anslaget 800 miljoner kronor som tillfördes för stödet till renovering och energieffektivisering.

kan exempelvis vara kostnader för evakueringsboenden och bristande konkurrens i form av få entreprenörer på byggmarknaden.⁹⁵

Åtgärder som påverkar drift- och underhållskostnader samt möjligheter att höja hyran

I avsnitt 2.1.3 har skillnaden mellan drift- och underhållsåtgärder och standardhöjande åtgärder beskrivits. Eftersom drift- och underhållsåtgärder ska ingå i hyran behöver sådana investeringar normalt finansieras genom sänkta driftskostnader. Typiska exempel på åtgärder som räknas till drift och underhåll är stambyten och energieffektiviseringsåtgärder. Standardhöjande åtgärder ger rätt att höja hyran. Men i områden där merparten av de boende har låg betalningsförmåga, eller på så kallade svaga bostadsmarknader där fastighetens marknadsvärde inte stiger och/eller där det finns en risk för vakanser, har fastighetsägarna små möjligheter att finansiera renoveringar via hyreshöjningar.⁹⁶

Avkastningskravet

Avkastningskravet speglar till stor del den rådande marknadssituationen där fastighetsägaren verkar. Ett marknadsmässigt avkastningskrav kan definieras som den avkastning som en investerare på marknaden skulle kräva för att göra en motsvarande investering. Avkastningskravet är högre i områden med sämre läge där risken för vakanser och rivning är stor. I sådana områden är det vanligare att utgiften för en investering är högre än ökningen av fastighetens värde. På starka bostadsmarknader leder renovering till ett ökat marknadsvärde på fastigheten, vilket även innebär att det är lättare för företag på starka marknader att få lån beviljade för att finansiera renoveringen.⁹⁷

3.1.3 Svårbedömd lönsamhet

Förutom att faktisk brist på lönsamhet förhindrar att åtgärder kommer till stånd, kan även bedömningen av lönsamhet skilja sig åt, beroende på vem som gör bedömningen och vilka antaganden som ligger bakom kalkylen. Svårbedömd lönsamhet gäller främst för energieffektivisering. När SABO lät två olika konsultföretag ta fram var sin energiutredning för samma fastighet visade det sig exempelvis att olika energikonsulter använder olika definitioner av lönsamhet och gör olika bedömningar av åtgärders kostnader och livslängd, vilket resulterar i olika bedömningar av lönsamheten. Dessutom visar rapporten att de metoder som energikonsulter baserar sina åtgärdsförslag på inte alltid tar hänsyn till att även

⁹⁵ Boverket och Energimyndigheten *Underlag till den andra nationella strategin för energieffektiviserande renovering*, 2016. Enligt SABO är brist på arbetskraft i byggbranschen, på grund av de senaste årens satsning på ökad nyproduktion, en faktor som driver upp kostnaderna både för nyproduktion och för renovering.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ SOU 2017:99, s. 160 ff.

marknadsläget och företagets affärsmodell påverkar lönsamheten.⁹⁸ Sammantaget är bedömningen av energieffektiviseringsåtgärders lönsamhet en komplex fråga och det finns flera osäkerhetsparametrar i beräkningarna.

3.1.4 Andra hinder eller marknadsmisslyckanden

Även om renoverings- och energieffektiviseringsåtgärder bedöms vara företagsekonomiskt lönsamma att genomföra finns det dock en rad studier som visar att till synes lönsamma åtgärder ändå inte genomförs. Förklaringen kan vara att andra typer av marknadshinder eller marknadsmisslyckanden föreligger.⁹⁹

Konkurrens mellan nyproduktion och renovering

Ett hinder mot ökad renoveringstakt är konkurrensen mellan nyproduktion och renovering av det befintliga beståndet. Behovet av ökad nyproduktion under senare år har inneburit att flera bostadsföretag har prioriterat ner renovering.¹⁰⁰

Kunskapsbrist, transaktionskostnader och informationsmisslyckanden

Kunskapsbrist har i flera studier bedömts vara ett viktigt hinder, framför allt för energieffektivisering. Det finns en skillnad i kunskap mellan stora fastighetsbolag och mindre fastighetsägare, där större bolag har en fördel i och med en större organisation med anställda som kan genomföra energieffektiviseringsprojekt mer frekvent än mindre fastighetsägare.¹⁰¹ Det kan vara förknippat med höga kostnader för ett företag att samla in och utvärdera information om investeringsalternativ och olika leverantörer samt att förhandla om och arrangera kontrakt. Sådana transaktionskostnader kan därmed vara en förklaring till att investeringar, som enligt beräkningar bedöms vara lönsamma, ändå inte blir av.¹⁰² Transaktionskostnader utgör inte nödvändigtvis ett marknadsmisslyckande, men för energieffektivisering kan det finnas vissa kunskaps- eller informationshinder som är marknadsmisslyckanden, så kallade *informationsmisslyckanden*.¹⁰³

⁹⁸ Ytterligare en källa till osäkerhet i företagets lönsamhetskalkyler är de antaganden som behöver göras om framtida prisutveckling och taxekonstruktioner på el, värme och vatten. Se SABO, *Lönsam energieffektivisering – myt eller möjlighet*, 2011.

⁹⁹ SOU 2017:99, s. 200 ff.

¹⁰⁰ SABO, *Hem för miljoner. Förutsättningar för upprustning av rekordärens bostäder*, 2017, s. 3.

¹⁰¹ Se exempelvis WSP, *Hinderanalys inför Hefliguppdatering*, 2018.

¹⁰² SOU 2017:99, s. 205.

¹⁰³ Exempel på informationsmisslyckanden kan vara *asymmetrisk information* eller *delade incitament*. Asymmetrisk information innebär att en aktör har ett informationsövertag gentemot en annan. Det finns enligt vissa bedömare tecken på att detta är ett faktum i bygg- och bostadssektorn då information inte kan förmedlas på ett tillfredsställande sätt mellan de inblandade aktörerna. Delade incitament föreligger om exempelvis en person eller ett företag betalar för den löpande energianvändningen utan att ansvara för de investeringar som påverkar den. Detta förekommer också eftersom hyresgästerna ofta betalar en schablonmässig avgift för uppvärmning som bakas in i hyrorna, och därför saknar ekonomiska incitament till energieffektivt uppvärmningsbeteende. Se Ejdemo och Söderholm, *Ekonomisk analys av energieffektivisering i bebyggelsen*, 2010.

Svårigheter att belåna fastigheten

Kapitalsvaga eller högt belånade fastighetsägare kan ha svårigheter med att belåna fastigheten för att finansiera renovering eftersom bankerna anser att risken är för hög. Bristande kreditmarknader kan utgöra ett marknadsmisslyckande som motiverar statligt stöd. Utredningen *Effektiva energianvändning* från 2017 gör dock bedömningen att finansieringsproblem främst förekommer på så kallade svaga bostadsmarknader¹⁰⁴, där fastighetens värdeökning till följd av en investering är begränsad. Detta innebär en ökad risk för bankerna, som i sin tur kräver högre kontantinsats och högre amorteringstakt för att bevilja sådana lån. Den parlamentariska landsbygdskommittén bedömde att det finns anledning att förbättra finansieringsförutsättningarna på svaga marknader.¹⁰⁵

3.2 Utformningen av stödet i förhållande till identifierade hinder

En statlig insats som syftar till att öka takten på renovering och energieffektivisering i flerbostadshus och samtidigt minska risken för orimliga hyreshöjningar behöver vara utformad så att den avhjälp de problem som insatsen syftar till att lösa. Ovan har de viktigaste hindren mot att renovering och energieffektivisering kommer till stånd beskrivits. I detta avsnitt jämförs de iakttagelserna med utformningen av stödet, som beskrivits i kapitel 2, i syfte att bedöma om stödet varit utformat så att det kan avhjälpa identifierade problem. Vidare analyseras om stödets hyresrabatt kan minska risken för orimliga hyreshöjningar.

3.2.1 Stödet avhjälp inte i tillräcklig grad det största hindret – bristande lönsamhet

Utifrån de studier som genomförts är bristande lönsamhet för fastighetsägarna det huvudsakliga hindret för att få renoveringar och energieffektivisering till stånd. Energidelen av stödet var utformat så att det gick till fastighetsägarna, vilket i sig skulle kunna göra energieffektiviseringsåtgärder mer lönsamma. Renoveringsdelen av stödet däremot var utformad som en hyresrabatt och gick till hyresgästerna i stället för till fastighetsägaren. Därmed påverkas inte fastighetsägarens lönsamhetskalkyl. Rabatten skulle kunna underlätta renovering för de fastighetsägare som ser hyresgästernas låga betalningsförmåga som ett hinder. Men ifall hindret snarare är att marknadsläget inte möjliggör en hyreshöjning avhjälp inte stödet lönsamhetsproblemet. Därmed svarade stödets utformning endast i låg grad mot att avhjälpa fastighetsägares lönsamhetshinder.

¹⁰⁴ SOU 2017:99, s. 253 ff.

¹⁰⁵ SOU 2017:1, s. 75–79.

3.2.2 Stödet avhjälper inte problem med svårbedömd lönsamhet, kunskapsbrist eller svårigheter att belåna fastigheter

Energidelen av stödet ger förutsättningar för att göra energieffektiviseringsåtgärder mer lönsamma ur fastighetsägarens perspektiv. Enligt flera studier utgör dock osäkerheten till följd av att lönsamheten är svårbedömd ytterligare ett viktigt hinder för att få energieffektiviseringsåtgärder till stånd. Stödet skulle kunna ge fastighetsägare anledning att räkna på energieffektiviseringsåtgärder. Men det finns inget i stödets utformning som minskar den osäkerhet som följer av att lönsamheten är svårbedömd. Det slutliga stödbeloppet baseras på faktisk uppmätt energieffektivisering efter att renoveringen är slutförd, vilket bidrar till ytterligare osäkerhet för fastighetsägaren vid ansökningstillfället.

Enligt flera studier kan svårigheter att belåna fastigheter på svaga bostadsmarknader utgöra ett hinder som motiverar statligt stöd. Stödet avhjälper dock inte det problemet och riktades inte heller särskilt mot fastighetsägare på just svaga marknader.

Ytterligare ett viktigt hinder för att få till stånd energieffektiviserande renoveringar är bristande kunskap. Det innebär att den här typen av ekonomiskt stöd behöver kombineras med informationsinsatser.

3.2.3 Oklart om hyresrabatten i tillräcklig grad minskar risken för orimliga hyreshöjningar

I kapitel 2 beskrivs den sociala problematiken kring hyreshöjningar till följd av renovering. Hyresgästers begränsade inflytande över renoveringar har lyfts fram av såväl forskare som en statlig utredning. Det begränsade inflytandet och att hyressättningen efter renovering sker i vanlig ordning enligt hyressättningssystemet innebär att stödet inte hindrar att hyran höjs. Eftersom hyresrabatten dras från den nya hyran dämpar rabatten hyreshöjningen men det är oklart i hur stor utsträckning. För exempel på hur stor hyresrabatten kan komma att bli för att renovera en lägenhet på 70 m², se bilaga 1. Räkneexemplen illustrerar att hyresrabatten kan bli 7–12 procent av en genomsnittlig hyra. I vissa fall kan hyresrabatten sannolikt täcka en hyreshöjning till följd av renovering. Stödet ersätter 20 procent av renoveringskostnaden men maxgränsen är dock 1 000 kronor per m². Vid en omfattande renovering med hög renoveringskostnad riskerar därmed renoveringsstödet maxgräns att begränsa storleken på hyresrabatten. Samtidigt är risken för stora hyreshöjningar, och behovet av hyresrabatt, störst vid omfattande och kostsamma renoveringar. Vidare innebär stödet endast ett tidsbegränsat skydd under sju år för hyresgästerna.

3.3 Regeringens planering av införandet

En möjlig förklaring till de ovan konstaterade bristerna i stödets utformning kan vara att regeringen inte hade ett tillräckligt beslutsunderlag inför utformningen av stödet. I detta avsnitt beskrivs därför vilket beslutsunderlag som låg till grund för stödets införande och i vilken utsträckning underlaget beaktades i utformningen.

3.3.1 Underlagen inför stödets införande var otillräckliga och de underlag som fanns beaktades inte fullt ut

Inför utformningen av stödet gav regeringen inga formella uppdrag till några myndigheter, och regeringen har inte presenterat någon analys eller något beslutsunderlag inför stödets införande. Boverket tog dock fram en del underhandsinformation exempelvis när det gällde hur populationen stödmottagare såg ut angående energiprestanda och köpkraft.¹⁰⁶ En intern promemoria togs även fram vid Regeringskansliet/Näringsdepartementet med bland annat en analys av träffsäkerheten gällande just miljonprogrammets bostadsbestånd och av en bredare definition av social utsatthet. Dessa analyser visade på svårigheter att utforma ett träffsäkert stöd då stödets olika syften avser olika problem, och att problemen inte nödvändigtvis är överlappande. Därutöver finns en del interna beräkningsunderlag för både renoverings- och energieffektiviseringsdelen av stödet.¹⁰⁷ I underlaget finns även analyser om hur stödnivåer behöver förhålla sig till EU:s statsstödsregler som sätter ramar för utformning av den här typen av ekonomiska stöd. I det befintliga underlaget inför införandet av stödet finns dock inte någon analys av vilka specifika hinder som stödet syftar till att avhjälpa och inte heller någon konsekvensanalys av stödets tänkbara effekter eller hur det skulle samverka med andra styrmedel.¹⁰⁸

Vidare höll Regeringskansliet/Näringsdepartementet inför beslut om stödets förordning två olika hearings med representanter för branschen. Vid hearingarna framfördes både synpunkter gällande valet av just den här typen av stöd och specifika synpunkter på förslaget till utformning av stödet från representanter i branschen.

I Boverkets och Energimyndighetens gemensamma arbete med en nationell strategi för energieffektiviserande renovering finns analyser av problem och hinder för renovering och energieffektivisering. Däremot har myndigheterna i sitt

¹⁰⁶ Intervju med företrädare för Boverket 2019-03-22.

¹⁰⁷ Genomgång av ärendeakten och arbetsmaterial vid Näringsdepartementet, 2019-03-18.

¹⁰⁸ Ibid.

arbete med strategin inte tagit fram något förslag på styrmedel som liknar det stöd till renovering och energieffektivisering som infördes av regeringen 2016.¹⁰⁹

3.4 Riksrevisionens bedömning

Granskningen visar att stödet inte varit utformat för att kunna avhjälpa de viktigaste identifierade hindren för renovering och energieffektivisering. Det är även oklart i vilken utsträckning stödets hyresrabatt kan minska risken för orimliga hyreshöjningar.

Det viktigaste identifierade hindret mot att renoveringar och energieffektivisering kommer till stånd är bristande lönsamhet för fastighetsägaren. Eftersom renoveringsdelen av stödet gick direkt till hyresgästerna kunde stödet i denna del inte i tillräcklig grad avhjälpa problemet för fastighetsägaren att få lönsamhet i renoveringen. Hyresrabatten skulle endast kunna bidra till att underlätta renovering för de fastighetsägare som ser hyresgästernas låga betalningsförmåga som ett hinder för renovering. Stödet utformades inte heller så att det kan minska andra identifierade hinder såsom svårbedömd lönsamhet och bristande kunskap om energieffektivisering eller svårigheter att belåna fastigheter på svaga bostadsmarknader.

Hyresgästernas begränsade inflytande över renoveringar och det faktum att den nya hyran bestäms i vanlig ordning enligt hyressättningssystemet, innebär att stödet inte kunde hindra att hyran höjs efter en renovering. Hyresrabatten dämpar en hyreshöjning men eftersom det skiljer från fall till fall hur stor del av hyreshöjningen rabatten kan täcka är det oklart i vilken utsträckning stödet i praktiken minskar risken för orimliga hyreshöjningar. Därutöver innebär stödet endast ett tidsbegränsat skydd för hyresgästerna i sju år.

Beslutsunderlagen vid stödets införande var otillräckliga då det saknades en analys av vilka specifika problem som stödet syftar till att avhjälpa och en konsekvensanalys av stödets tänkbara effekter. Befintliga underlag gav dock indikationer om problem med stödets utformning, inte minst angående stödets träffsäkerhet. Riksrevisionen kan dock inte se att problemen omhändertogs i utformningen av stödet. Regeringen valde, trots problemindikationerna, att gå vidare och införa stödet.

¹⁰⁹ Se Energimyndigheten och Boverket, *Förslag till nationell strategi för energieffektiviserande renovering av byggnader*, 2013 och Energimyndigheten och Boverket, *Underlag till den andra nationella strategin för energieffektiviserande renovering*, 2016. Detta bekräftas även vid intervju med företrädare för Boverket 2019-03-22.

4 Stödets träffsäkerhet

Kapitlet behandlar delfråga 2: Var stödet tillräckligt träffsäkert utformat för att nå avsedda syften? Analysen utgår från det totala antalet flerbostadshus som är upplåtna med hyresrätt och antalet inom de stödberättigade bostadsområdena. Träffsäkerheten analyseras även utifrån husens behov av renovering och energieffektivisering samt stödets definition av bostadsområden med socioekonomiska utmaningar i jämförelse med andra, mer vedertagna, definitioner.

Bedömningsgrund

- Stödet bör vara tillräckligt träffsäkert utformat så att avsedda syften kan nås.

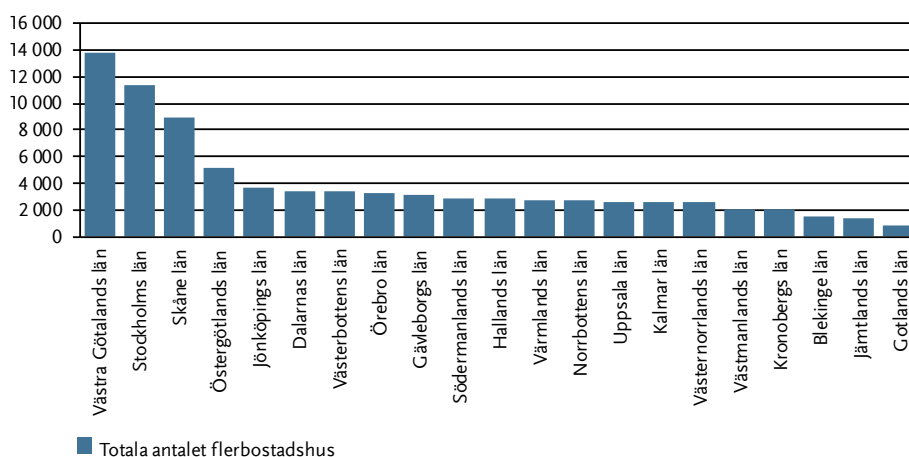
4.1 Flerbostadshusbeståndet

Det finns drygt 80 000 flerbostadshus som är upplåtna med hyresrätt i Sverige, varav cirka 43 procent ligger inom stödberättigade bostadsområden.¹¹⁰ Nedan beskrivs flerbostadshusens egenskaper vad gäller geografisk placering, ägarskap och ålder.

4.1.1 Det finns stödberättigade flerbostadshus i alla län

Flerbostadshusen är spridda över hela landet. Majoriteten finns dock i de tre storstadslänen, Västra Götaland, Stockholm och Skåne, se diagram 2.

Diagram 2 Totala antalet flerbostadshus med hyresrätt indelade efter län

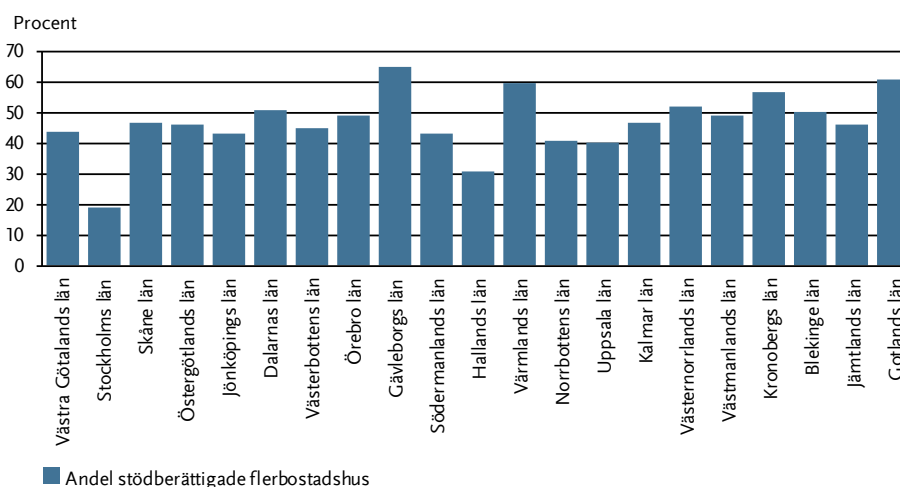


Källa: Riksrevisionens bearbetning utifrån nationell databas för flerbostadshus upplåtna med hyresrätter från Boverket.

¹¹⁰ Tabell B12, Bilaga 3. Statistik och analys av flerbostadshusbeståndet.

Andelen flerbostadshus som ligger inom ett stödberättigat område är mer jämnt spridd över landet jämfört med den totala populationen flerbostadshus, se diagram 3. Gävleborg, Gotland och Värmland är de län som har högst andel stödberättigade flerbostadshus. Stockholm är det län som har lägst andel stödberättigade flerbostadshus. Den låga andelen stödberättigade hus i Stockholms län kan vara en bidragande förklaring till varför endast en ansökan i Stockholms län beviljats stöd, se avsnitt 2.4.1.

Diagram 3 Andel stödberättigade flerbostadshus med hyresrätt inom respektive län



Källa: Riksrevisionens bearbetning av nationell databas för flerbostadshus upplåtna med hyresrätter från Boverket.

En indelning av flerbostadshusen mellan storstads- och landsbygdskommuner visar att flest flerbostadshus finns i större städer och kommuner nära en större stad, vad gäller både totala populationen och de stödberättigade flerbostadshusen. Avgränsningen till stödberättigat område innebär däremot att flerbostadshus i storstäder i högre grad exkluderas medan flerbostadshus i mer gleset befolkade kommuner i högre grad inkluderas.¹¹¹

4.1.2 Ägarskap och byggnadsår i flerbostadshusbeståndet

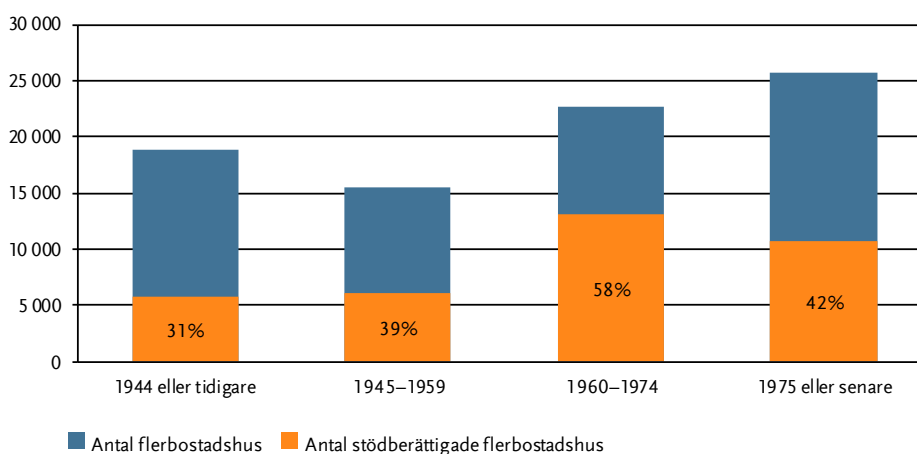
Ägandet av det totala antalet flerbostadshus med hyresrätter i landet är relativt jämnt fördelat mellan privata och kommunala allmännyttiga bostadsbolag. De stödberättigade flerbostadshusen ägs i något högre grad av allmännyttiga bostadsbolag.¹¹²

¹¹¹ Tabell B16, Bilaga 3. Statistik och analys av flerbostadshusbeståndet.

¹¹² Tabell B13, Bilaga 3. Statistik och analys av flerbostadshusbeståndet. Privata hyresvärdar kategoriseras som bolagstypen aktiebolag eller annan juridisk person.

Vidare är flerbostadshusen relativt jämnt fördelade över byggnadsepoker, med en liten övervikt av hus byggda efter 1960, se diagram 4. Flerbostadshus byggda 1960–1974 är i högre grad belägna inom stödberättigade bostadsområden, 58 procent. Stödet var dock inte i huvudsak inriktat mot just miljonprogrammet eller rekordårens bestånd (1960–1974) eftersom merparten av de stödberättigade husen är byggda under andra perioder.

Diagram 4 Fördelning av totala antalet och stödberättigade flerbostadshus under olika byggnadsepoker



Källa: Riksrevisionens bearbetning av nationell databas för flerbostadshus upplåtna med hyresrätter från Boverket.

4.2 Renoveringsbehov

Ett av syftena med stödet var att öka renoveringstakten. Den tidigare beskrivningen i kapitel 2 visar att det finns ett återstående renoveringsbehov i flerbostadshusbeståndet, inte minst inom miljonprogrammet. I det här avsnittet analyseras om stödet genom dess avgränsning av bostadsområden kunde nå flerbostadshus med relativt sett större renoveringsbehov.

4.2.1 Uppskattningar av flerbostadshusens renoveringsbehov

I den databas över flerbostadshus med hyresrätter som Riksrevisionen tagit del av mäts renoveringsbehovet utifrån byggnadens värdeårsålder. Varje byggnad får, när den är ny, ett nybyggnadsår och ett värdeår. Byggnadens värdeår är från början detsamma som nybyggnadsåret men kan förändras när större investeringar görs i samband med renoveringar. Det som avgör hur mycket värdeåret förändras är

renoveringskostnadens storlek i förhållande till nyproduktionskostnaden som Statistiska centralbyrån (SCB) fastställer varje år.¹¹³

De uppskattningar som görs nedan vad gäller renoveringsbehov utgår från antagandet om att en byggnad med ett värdeår som överstiger 50 år har ett renoveringsbehov. En byggnad från 60- och 70-talet som inte har ett förändrat värdeår registrerat antas inte har genomgått någon betydande renovering, till exempel stambyte, och antas därmed ha ett återstående renoveringsbehov.¹¹⁴

4.2.2 Stödet är inte riktat mot flerbostadshus med störst renoveringsbehov

Utifrån renoveringsbehovet finns enligt Riksrevisionens analys inget motiv för att avgränsa stödet enligt förordningens definition av bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. Analysen visar att den genomsnittliga värdeårsåldern inte skiljer sig mellan flerbostadshus inom de stödberättigade områdena och det totala nationella beståndet. Den genomsnittliga värdeårsåldern är cirka 45 år både i det totala beståndet och bland de stödberättigade.¹¹⁵ Stödet riktades därmed inte till flerbostadshus med ett genomsnittligt större renoveringsbehov.

Renoveringsbehovet har även betydelse för antalet flerbostadshus inom stödberättigade områden vars fastighetsägare skulle kunna vara intresserade av att söka stödet. Andelen stödberättigade flerbostadshus med ett uppskattat renoveringsbehov begränsas till cirka 36 procent av de stödberättigade husen.¹¹⁶ Det innebär att endast en mindre del av de stödberättigade husen har ett sådant renoveringsbehov att ett renoveringsstöd kan vara intressant att söka.

4.3 Potential att energieffektivisera

Ett annat syfte med stödet var att öka energieffektiviseringstaken. Underlagen till stödet visar att regeringen ville nå fastigheter med högst energiförbrukning, det vill säga de fastigheter som har hög potential att energieffektiviseras.¹¹⁷ I kapitel 2 konstateras att flerbostadshus generellt har den högsta energianvändningen per kvadratmeter jämfört med övrigt bostadsbestånd och att det finns en betydande potential att energieffektivisera flerbostadshusbeståndet. I det här avsnittet

¹¹³ Boverket & Energimyndigheten, *Underlag till den andra nationella strategin för energieffektiviserande renovering*, 2016, s. 118.

¹¹⁴ Detta är också det antagande som Boverket och Energimyndigheten använder för att uppskatta renoveringsbehovet i arbetet med den nationella strategin för energieffektiviserande renovering. Intervju med företrädare för Boverket 2019-03-22 och 2018-10-18.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Bilaga 3. Statistik och analys av flerbostadshusbeståndet.

¹¹⁷ Genomgång av ärendeakten och arbetsmaterial vid Näringsdepartementet, 2018-10-22.

analyseras om stödet genom dess avgränsning av bostadsområden kunde nå flerbostadshusen med högst potential att energieffektiviseras.

4.3.1 Uppskattningar av husens potential att energieffektiviseras

I den ursprungliga förordningen fanns ett krav på att byggnader måste ha en uppmätt energiprestanda på minst 130 kWh/m² (A_{temp}) och år för att kunna söka stöd. Denna begränsning motiverades utifrån att flerbostadshus med en energiprestanda på 130 kWh/m² (A_{temp}) och år eller sämre bör ha en potential att energieffektiviseras.¹¹⁸ Eftersom en energiprestanda på 130 kWh/m² (A_{temp}) och år eller sämre inledningsvis bedömdes vara en rimlig utgångspunkt för möjligheten att energieffektivisera utgår även Riksrevisionens uppskattningar av potentialen att energieffektivisera från en energiprestanda på 130 kWh/m² (A_{temp}) och år.¹¹⁹

4.3.2 Tveksamt om stödet träffar flerbostadshus med högst potential att energieffektiviseras

Den genomsnittliga energiprestandan i flerbostadshusen inom stödberättigade områden är 148,5 kWh/m² (A_{temp}) och år, vilket är något sämre än genomsnittet i det totala nationella beståndet med hyresrätter, 146,5 kWh/m² (A_{temp}) och år. Då skillnaderna är relativt små är det dock tveksamt om avgränsningen bidrog till att nå de flerbostadshus som har högst potential att energieffektiviseras.

Utifrån antagandet om att flerbostadshusen bör ha en energiprestanda på 130 kWh/m² (A_{temp}) och år eller sämre för att fastighetsägarna ska ha intresse av att söka stödet begränsas populationen till cirka 70 procent av de stödberättigade flerbostadshusen.¹²⁰ Detta indikerar att det tidigare kravet i förordningen på 130 kWh/m² (A_{temp}) och år inte utgjorde en sådan betydande begränsning att det ensamt kunde förklara det låga intresset för stödet och därmed varför ansökningarna inte ökade markant efter att kravet på byggnadernas energiprestanda togs bort.

4.3.3 Antalet stödmottagare begränsas kraftigt om hänsyn tas till både renoveringsbehov och potential att energieffektivisera

Som beskrivits ovan utgör antalet potentiella stödmottagare cirka 43 procent av det totala flerbostadshusbeståndet med hyresrätter. Antalet stödmottagare begränsas ytterligare om hänsyn även tas till att husen bör ha potential att energieffektiviseras och ha ett uppskattat renoveringsbehov för att

¹¹⁸ Genomgång av ärendeakten och arbetsmaterial vid Näringsdepartementet, 2018-10-22 och intervju med företrädare för Boverket, 2019-03-22.

¹¹⁹ Enligt Boverkets sammanställning av ansökningsdata har fastighetsägaren i 8 av 129 ansökningar uppgett en energiprestanda som understiger 130, varav 3 har angett 129 kWh/m² (A_{temp}) och år.

¹²⁰ Bilaga 3. Statistik och analys av flerbostadshusbeståndet.

fastighetsägarna ska vara intresserade av att söka stödet. Andelen flerbostadshus som enligt stödets definition är berättigade att söka, har ett uppskattat renoveringsbehov och har en energiprestanda över 130 kWh/m² (A_{temp}) och år begränsas till cirka 26 procent av de stödberättigade flerbostadshusen och endast till cirka 11 procent av det totala antalet flerbostadshus som är upplåtna med hyresrätt i Sverige.¹²¹

4.4 Bostadsområden med socioekonomiska utmaningar

Ett ytterligare syfte med stödet var att skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar så att de inte skulle behöva flytta efter renovering. Stödet riktades därför till bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. I detta avsnitt analyseras stödets områdesdefinition och stödets träffsäkerhet i det avseendet.

4.4.1 Stödets definition av socioekonomiska utmaningar

Stödet utgör en riktad insats för upprustning i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar.¹²² Underlagen till stödets utformning visar att regeringen förutsätter att ansvaret för upprustning och renovering ligger på fastighetsägarna, men att det i vissa bostadsområden finns hyresgäster vars köpkraft inte klarar av den hyreshöjning som ofta följer av en renovering.¹²³ Den definition av socioekonomiska utmaningar som regeringen valde bygger på låg köpkraft. Enligt förordningen definieras bostadsområden med socioekonomiska utmaningar som, i tätort, en yta om 250 gånger 250 meter där fler än 50 procent av hushållen har en låg köpkraft, och utanför tätort en yta om 1 000 gånger 1 000 meter där fler än 50 procent av hushållen har en låg köpkraft.¹²⁴

4.4.2 Vedertagna definitioner av socioekonomiska utmaningar

Bostadsområden med socioekonomiska utmaningar definieras på olika sätt i olika sammanhang. Det finns flera olika parametrar som vanligen ingår i begreppet, både ekonomiska och sociala. Inom segregationsforskningen definieras socioekonomisk segregation som rumslig åtskillnad mellan individer som tillhör olika grupper utifrån till exempel utbildning, inkomst och yrke.¹²⁵ I *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation* från 2018 diskuteras olika definitioner av områden med socioekonomiska utmaningar, som innefattar en rad olika parametrar. Ofta handlar det om områden som karaktäriseras av bland annat

¹²¹ Ibid.

¹²² Intervju med företrädare för Näringsdepartementet, 2018-10-22.

¹²³ Genomgång av ärendeakten och arbetsmaterial vid Näringsdepartementet, 2018-10-22.

¹²⁴ 3 § i förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. Låg köpkraft definieras enligt den senaste statiken som tagits fram enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

¹²⁵ Regeringskansliet, *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation*, 2018, s. 9.

hög arbetslöshet, lågt arbetskraftsdeltagande, lågt valdeltagande, låga skolresultat, hög sjuklighet, problem med integration av nyanlända, otrygghet och hög brottslighet.¹²⁶

Det finns flera andra statliga stöd som regeringen har riktat till bostadsområden med socioekonomiska utmaningar utifrån andra definitioner. Stödet till utemiljöer, som delade anslag med stödet till renovering och energieffektivisering, utgick delvis från samma definition. Utöver låg köpkraft lades dock ytterligare en parameter för lågt valdeltagande till för att definiera bostadsområden med socioekonomiska utmaningar.¹²⁷ Våren 2018 presenterade regeringen en långsiktig miljardsatsning till socioekonomiskt eftersatta kommuner i form av två statsbidrag.¹²⁸ Kommunerna valdes ut utifrån fyra kriterier: arbetslöshet, sysselsättningsgrad, utbildningsnivå och valdeltagande.¹²⁹

4.4.3 Stödet riktar sig till bostadsområden med ekonomiska utmaningar snarare än socioekonomiska

Genomgången ovan visar att begreppet socioekonomiska utmaningar ofta består av flera olika parametrar, både ekonomiska och sociala. Den definition som regeringen valt att använda just för detta stöd utgår enbart från en parameter, låg köpkraft¹³⁰, vilket är en ren ekonomisk avgränsning. Riksrevisionen har analyserat träffsäkerheten vad gäller de boendes betalningsförmåga via data om den genomsnittliga årliga medianinkomsten hos hyresgästerna i flerbostadshusen. Den genomsnittliga medianinkomsten är något lägre i husen inom de stödberättigade bostadsområdena, cirka 168 500 kronor jämfört med cirka 194 700 kronor för den totala populationen flerbostadshus med hyresrätter.¹³¹ Det indikerar att stödet genom dess avgränsning träffar hyresgäster med genomsnittligt något lägre årsinkomst, även om skillnaden inte är så stor jämfört med årsinkomsten hos boende utanför stödberättigat område. Då stödets syfte var att minska risken för att hyresgäster skulle behöva flytta efter renovering innebär avgränsningen till dessa bostadsområden en viss träffsäkerhet. Stödet kan däremot inte sägas ha riktats till bostadsområden med socioekonomiska utmaningar utan snarare till områden med ekonomiska utmaningar. Det är dock sannolikt att områdena i viss utsträckning sammanfaller.

¹²⁶ Ibid, s. 9–13.

¹²⁷ 11 § förordningen (2016:398) om stöd till utemiljöer i vissa bostadsområden.

¹²⁸ Regeringskansliet, *Promemoria: Sverige ska hålla ihop – segregationen ska brytas*, 2018, förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden och förordningen (2018:152) om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ 3 § i förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

¹³¹ Bilaga 3. Statistik och analys av flerbostadshusbeståndet.

Stödets definition av socioekonomiska utmaningar uppfattas som oklar

En relativt hög andel av de som sökt stödet har fått avslag, 44 procent.¹³² De flesta på grund av att fastighetsägaren sökt stöd trots att fastigheten inte bedömts ligga inom ett stödberättigat område.¹³³ Boverket har via sin webbplats erbjudit en sök- och kartjänst där fastighetsägare kunnat se om just deras fastigheter ligger inom ett stödberättigat område. Trots sök- och karttjänsten har majoriteten av avslagen berott på olika tolkningar av vilka byggnader som ingår i stödberättigade områden.

Boverket menar att det finns en stor förbättringspotential i metoden för att identifiera de stödberättigade byggnaderna. Oklara situationer kan uppstå då fastighetsägare genom karttjänsten fått uppge en fastighetsbeteckning, som innehåller flera byggnader. Om någon del av fastigheten ligger inom ett stödberättigat område får fastighetsägaren ett ja, vilket är en indikation om att fastigheten är berättigad att söka. Det är sedan upp till länsstyrelserna att tolka förordningen.¹³⁴ Enligt länsstyrelserna har det funnits bedömningssvårigheter gällande gränsdragningen.¹³⁵

Att definitionen av bostadsområden med socioekonomiska utmaningar är problematisk visar sig också genom att samtliga överklaganden som inkommit till Boverket (totalt sju) har handlat om att fastigheter bedömts ligga utanför ett stödberättigat område. I dessa ärenden har fastighetsägarna hävdats att fastigheterna faktiskt tillhör ett bostadsområde med socioekonomiska utmaningar, även om området inte fallit under förordningens definition av sådana områden.¹³⁶ Fastighetsägarna menar med andra ord att stödets områdesdefinition är för smal. Intervjuer med företrädare för branschen visar även att definitionen i förordningen kan riskera att avskräcka fastighetsägare från att söka stödet. Enligt SABO väljer vissa fastighetsägare att inte söka stödet på grund av rädsla för att pekas ut som verksamma inom ett område med socioekonomiska utmaningar.¹³⁷

4.4.4 Svårt att få träffsäkerhet i ett stöd med flera olika syften

Som konstaterades i kapitel 3 genomfördes vissa analyser vid Regeringskansliet/Näringsdepartementet inför utformningen av stödet, som bland annat visade på svårigheter i att utforma ett träffsäkert stöd då stödets tre olika syften utgör olika problem. Problemen är heller inte nödvändigtvis överlappande. Som Riksrevisionens analys visar når stödet genom avgränsningen av stödberättigade bostadsområden i högre grad flerbostadshus som har potential

¹³² Boverket, Månadsstatistik till och med 2018-12-31. Av totalt 231 ansökningar som inkommit medan stödet varit öppet har 129 beviljats stöd och 102 fått avslag.

¹³³ Intervju med företrädare för Boverket, 2018-10-15.

¹³⁴ Intervju med företrädare för Boverket, 2019-03-22.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Intervju med företrädare för Boverket, 2019-03-22.

¹³⁷ Genomgång av ärendeakten och arbetsmaterial vid Näringsdepartementet, 2018-10-22.

att energieffektiviseras än flerbostadshus som har ett uppskattat renoveringsbehov, cirka 70 procent jämfört med cirka 36 procent. Vidare innebär kombinationen av alla tre syften i ett och samma stöd – att öka renoverings- och energieffektiviseringstakten och skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar – att endast cirka 11 procent av den totala populationen flerbostadshus med hyresrätter var berättigade och hade anledning att söka stödet.¹³⁸

Fastighetsägare har även ifrågasatt stödets områdesavgränsning. Av Riksrevisionens intervjuer med företrädare för branschen framgår att fastighetsägare inte förstår varför stödet riktades till de stödberättigade bostadsområdena. Fastighetsägare menar att det i stället borde vara de flerbostadshus som är i störst behov av att energieffektiviseras som ges möjlighet att söka stöd, oavsett vilka som bor där.¹³⁹

4.5 Riksrevisionens bedömning

Riksrevisionen bedömer att stödet inte var träffsäkert utformat för att nå flerbostadshus med störst renoveringsbehov och högst potential att energieffektiviseras. Enligt Riksrevisionen är en orsak till att träffsäkerheten brister att stödet var utformat för att lösa flera olika typer av problem, som inte nödvändigtvis är överlappande. Hyresgästers låga betalningsförmåga, renoveringsbehov och behov av energieffektivisering utgör olika problem som är svåra att lösa med ett gemensamt styrmedel. Granskningen visar att endast 11 procent av samtliga flerbostadshus med hyresrätter var berättigade och hade anledning att söka stödet.

Regeringens områdesavgränsning innebar att de stödberättigade flerbostadshusen inte har ett högre genomsnittligt renoveringsbehov än samtliga flerbostadshus i Sverige. Vidare är den genomsnittliga energiprestandan endast något sämre bland de stödberättigade flerbostadshusen jämfört med samtliga. För att rikta stödet till hyresgäster med låg betalningsförmåga bidrog utformningen till en något högre träffsäkerhet då den genomsnittliga medianinkomsten bland de boende i stödberättigade flerbostadshus är lägre än medianinkomsten i samtliga flerbostadshus. Avgränsningen har även ifrågasatts av fastighetsägare då flera bostadsområden med renoveringsbehov och energieffektiviseringspotential har utestängts från att söka stödet. Bostadsområden som normalt brukar räknas som områden med socioekonomiska utmaningar har också utestängts på grund av att förordningens områdesdefinition endast baseras på låg köpkraft. Vedertagna definitioner av områden med socioekonomiska utmaningar inkluderar ofta flera olika parametrar.

¹³⁸ Bilaga 3. Statistik och analys av flerbostadshusbeståndet.

¹³⁹ Intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04.

5 Stödets attraktionskraft

Kapitlet behandlar delfråga 3: Var stödet tillräckligt enkelt och attraktivt utformat för att fastighetsägarna skulle söka? Mot bakgrund av det låga intresset för stödet analyseras stödets utformning utifrån fastighetsägarnas perspektiv. I kapitlet beskrivs hur fastighetsägare upplever stödet och dess ansöknings- och uppföljningsförfarande samt stödets förmåga att tilltala fastighetsägare. Administrationen utifrån de handläggande myndigheternas perspektiv tas också upp, men i begränsad omfattning eftersom ett huvudproblem varit just fastighetsägares låga intresse för stödet.

Bedömningsgrund

- Stödet bör vara tillräckligt enkelt och attraktivt utformat så att fastighetsägare i de avsedda områdena väljer att söka.

5.1 Administration och ansökningsprocess för stödet

Av intervjuer med branschföreträdarna SABO och Fastighetsägarna framgår att fastighetsägare anser att stödet var krångligt utformat. Det gäller såväl regelverk som ansökningsprocess och administration.¹⁴⁰ Nedan presenteras de faktorer i utformningen som branschföreträdare och myndigheter tagit upp vid Riksrevisionens intervjuer som bidragande till att stödet upplevts som krångligt.

5.1.1 Administrationen upplevs vara tung och krånglig

Enligt företrädare för både SABO och Fastighetsägarna upplever fastighetsägare att stödet kräver mycket administrativt arbete. Exempelvis medför de olika rapporterna som ska skickas in till länsstyrelserna att administrationen av stödet upplevs som tung.¹⁴¹ Hyresrabatten är något som branschföreträdarna menar är särskilt krånglig.¹⁴² Hyresrabatten ska enligt förordningen fördelas proportionellt mellan de renoverade lägenheterna under en period på sju år.¹⁴³ Någon närmare anvisning om hur rabatten ska administreras finns inte i förordningen. Fastighetsägare ska därmed själva bestämma hur de ska administrera rabatten, vilket sedan efter sju år kontrolleras av länsstyrelsen.¹⁴⁴ Länsstyrelserna uppger

¹⁴⁰ Intervjuer med företrädare för SABO, 2019-02-04 och Fastighetsägarna, 2019-01-15.

¹⁴¹ Skriftliga svar från SABO:s energiråd i samband med intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04, och intervju med företrädare för Fastighetsägarna, 2019-01-15.

¹⁴² Skriftliga svar från SABO:s energiråd i samband med intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04.

¹⁴³ 11–12 §§ förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Boverket, 2019-03-22.

också att frågor om hyresrabatten är bland de vanligaste från fastighetsägare.¹⁴⁵ Intervjuerna med branschföreträdarna visar vidare att stödets utformning med en hyresrabatt som riktas till hyresgästerna anses vara ett onödigt krångligt sätt att försöka stimulera renoveringar på. Fastighetsägare behöver lägga ner mycket tid på administration, men får inte ta del av pengarna. Det stödbelopp som fastighetsägarna själva får ta del av anses vara för litet i förhållande till det administrativa arbete som krävs för att söka och administrera stödet.¹⁴⁶

Även själva ansökningsförfarandet upplevs som komplicerat, vilket kan medföra att fastighetsägare avstår från att söka.¹⁴⁷ Under stödets utformning påpekade SABO i sitt remissyttrande till Boverkets förslag till föreskrifter¹⁴⁸ bland annat att en ansökningsprocess för varje byggnad kan skapa onödig administration. SABO föreslog i stället en och samma ansökan för en fastighetsägare som planerar för exakt likadana renoveringsåtgärder i en fastighet med flera liknande byggnader, alternativt en funktion som kunde kopiera en ansökan.¹⁴⁹ Förslaget medförde dock ingen ändring.

5.1.2 Stödets villkor upplevs vara hårda

När fastighetsägare beviljats stöd förbinder de sig till ett antal villkor, vilka beskrivits i avsnitt 2.3.2. Branschföreträdare menar att dessa villkor upplevs som hårda.¹⁵⁰ Även Boverket menar att villkoren gör att stödmottagare kan uppleva stödet som krångligt. Eftersom vissa av villkoren är långsiktiga, upp till tio år, blir det inte heller rimligt för fastighetsägare som inte satsar långsiktigt att söka stödet.¹⁵¹ Stödet skulle ha behövt innehålla färre villkor för ansöknings- och uppföljningsprocessen för att underlätta för fastighetsägare som ansökte om stöd.¹⁵²

¹⁴⁵ Skriftliga svar från representanter för länsstyrelserna Södermanlands län, Västra Götalands län, Örebro län, Västmanlands län och Skåne län, 2019-03-22.

¹⁴⁶ Intervjuer med företrädare för SABO, 2019-02-04 och Fastighetsägarna, 2019-01-15.

¹⁴⁷ Skriftliga svar från SABO:s energiråd i samband med intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04, och Fastighetsägarna, 2019-01-15.

¹⁴⁸ Boverkets föreskrifter (2016:8) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

¹⁴⁹ SABO, Remissyttrande av Boverkets förslag till föreskrifter om stöd till renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden, 2016-08-22.

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för Fastighetsägarna, 2019-01-15.

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Boverket, 2018-10-15.

¹⁵² Vid Näringsdepartementet genomfördes en översyn av stödet inför förändringen 2017, som bland annat visade att stödet behöver innehålla färre villkor för att underlätta ansöknings- och uppföljningsförfarandet för de som söker stöd. Däremot genomfördes inga förändringar av villkoren innan anslaget för stödet togs bort för 2019. Genomgång av ärendekanten arbetsmaterial vid Näringsdepartementet, 2018-10-22.

5.1.3 Stödets långa tidsdimension medför utmaningar

Som beskrivits i avsnitt 2.3.3 är ansökningsprocessen lång och innehåller tre utbetalningstillfällen och ett antal uppföljningsåtgärder. Tidsdimensionen för stödet är totalt ungefär åtta–tio år.¹⁵³ Branschföreträdarna menar att de olika rapporterna som ska skickas in till länsstyrelserna innebär ett stort administrativt arbete.¹⁵⁴ Att den långa tidsdimensionen är en utmaning för fastighetsägare återspeglas också i de frågor som länsstyrelserna uppger att de vanligtvis mottar från stödmottagarna. En av de vanligaste frågorna är just hur stödmottagarna ska klara av uppföljningen med de rapporter som krävs under en så lång tidsperiod.¹⁵⁵

Företrädare för SABO menar även att tidsdimensionen kan försvåra administrationen av stödet då personal inom företagen kan hinna bytas ut under stödperioden.¹⁵⁶ Liknande synpunkter lyfts av länsstyrelserna som menar att den långa tidsdimensionen riskerar att medföra att nödvändig kunskap kan komma att saknas inför uppföljningen eller att de sökande inte förstått att stödet de mottagit ska följas upp under så pass lång tid.¹⁵⁷

5.1.4 Svårt att tidsmässigt anpassa ansökan

Fastighetsägarna har även svårt att tillmötesgå tidsramen i ansökningsprocessen. Enligt förordningen får en renovering inte vara påbörjad före ansökningstillfället, samtidigt som renoveringen måste påbörjas inom sex månader efter beslut om stöd.¹⁵⁸ Att renovera ett flerbostadshus är ett stort projekt som ofta behöver god tid för planering. Företrädare för SABO menar att sex månader kan vara för kort tid. Till exempel ska hyresgästerna informeras om de planerade åtgärderna, och ibland genomförs renovering av enstaka lägenheter som ett pilotprojekt som sedan ska utvärderas och upphandlas.¹⁵⁹ Liknande synpunkter framförs av Boverket som menar att det kan vara svårt för fastighetsägarna att tidsmässigt anpassa ansökan om stöd.¹⁶⁰

Av intervjuerna med branschföreträdare framgår även att svårigheterna att tidsmässigt anpassa ett renoveringsprojekt efter stödansökan troligtvis medför att

¹⁵³ Boverket, *Information om stöd till renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden*, 2016.

¹⁵⁴ Skriftliga svar från SABO:s energiråd i samband med intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04, och Fastighetsägarna, 2019-01-15.

¹⁵⁵ Skriftliga svar från representanter för länsstyrelserna Södermanlands län, Västra Götalands län, Örebro län, Västmanlands län och Skåne län, 2019-03-22.

¹⁵⁶ Skriftliga svar från SABO:s energiråd i samband med intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04.

¹⁵⁷ Skriftliga svar från representanter för länsstyrelserna Södermanlands län, Västra Götalands län, Örebro län, Västmanlands län och Skåne län, 2019-03-22.

¹⁵⁸ 6 § förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden. Enligt 21 § förordningen (2016:837) kan dock länsstyrelserna vid särskilda skäl godkänna en senare renoveringsstart.

¹⁵⁹ Skriftliga svar från SABO:s energiråd i samband med intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04.

¹⁶⁰ Intervju med företrädare för Boverket, 2019-03-22.

stödet inte ensamt kan initiera nya renoveringar. De fastighetsägare som sökt stöd har högst troligt gjort det för renoveringsprojekt som ändå skulle ha genomförts, just för att fastighetsägare behöver ha kommit en bra bit in i planeringsarbetet för att hinna starta renoveringen inom sex månader.¹⁶¹ En annan synpunkt som framförts är att tidsaspekten riskerar att bli extra problematisk för större företag som renoverar etappvis.¹⁶² SABO lyfter exempel från sina medlemmar som ansökt om stöd i större renoveringsprojekt. Där har vissa byggnader beviljats stöd medan andra aldrig hann in i planeringsstadiet innan anslaget till stödet togs bort. Tidsaspekten skapar inte enbart problem med tajmning utan bidrar även till osäkerhet för stödmottagarna som planerat ekonomiskt för stöd i stora renoveringsprojekt.¹⁶³

5.1.5 Stödet är svårt att administrera för de handläggande myndigheterna

Stödets långa tidsdimension påverkar även de administrerande myndigheterna, och framför allt länsstyrelserna.¹⁶⁴ Tidsdimensionen kan bland annat medföra en risk för länsstyrelsernas kompetensförsörjning, då åtgärder i handläggningsprocessen behöver vidtas uppåt tio år efter första beslut om stöd.¹⁶⁵ Ett annat problem i handläggningen är att det ibland uppstår bedömningsvårigheter när en fastighet ligger på gränsen mellan områden som är berättigade och icke-berättigade till stöd.¹⁶⁶ Se tidigare avsnitt 4.4.3.

Inför förändringen av stödet som genomfördes 2017 samlade Näringsdepartementet in synpunkter om stödet. Länsstyrelserna rapporterade då in resursproblem och alltför höga administrativa kostnader.¹⁶⁷ Länsstyrelserna har uppgett till Riksrevisionen att det handläggningssystem som används för stödet är mer än 20 år gammalt och inte optimalt utformat för ett stöd med olika villkor, flera utbetalningstillfällen och en lång uppföljningsprocess. Det gör att handläggningen ofta uppfattas som onödigt krånglig och tidsödande av handläggarna.¹⁶⁸ Boverket genomför för närvarande en förstudie av att eventuellt ersätta det befintliga handläggningssystemet med ett nyare.¹⁶⁹

¹⁶¹ Intervju med företrädare för Fastighetsägarna, 2019-01-15 och skriftliga svar från SABO:s energiråd i samband med intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04.

¹⁶² Intervju med företrädare för Boverket, 2019-03-22.

¹⁶³ Intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04.

¹⁶⁴ Intervju med företrädare för Boverket, 2019-03-22.

¹⁶⁵ Skriftliga svar från representanter för länsstyrelserna Södermanlands län, Västra Götalands län, Örebro län, Västmanlands län och Skåne län, 2019-03-22.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Genomgång av ärendeakten och arbetsmaterial vid Näringsdepartementet, 2018-10-22.

¹⁶⁸ Skriftliga svar från representanter för länsstyrelserna Södermanlands län, Västra Götalands län, Örebro län, Västmanlands län och Skåne län, 2019-03-22.

¹⁶⁹ Skriftligt svar från Boverket 2019-04-03.

5.2 Stödets förmåga att tilltala fastighetsägarna

Intervjuer med företrädare för branschen och Boverket visar att stödet i många fall kan innebära stora risktaganden för fastighetsägarna, något som bidragit till att stödet inte ansetts vara tillräckligt attraktivt.¹⁷⁰ Även utredningen *Effektivare energianvändning* lyfter fram osäkerhetsfaktorn som en möjlig orsak till fastighetsägares begränsade intresse för stödet.¹⁷¹ Nedan presenteras de osäkerhetsfaktorer som framkommit i Riksrevisionens intervjuer.

5.2.1 Stödmottagarna vet inte på förhand hur stort stöd de kan få

Branschföreträdare menar att osäkerheten över hur mycket pengar fastighetsägare faktiskt kommer att få medför att det blir svårt att motivera dem att söka stödet.¹⁷² Av intervjuerna framgår att det behövs trovärdighet i att det stöd man söker faktiskt kommer den sökande tillgodo och att det är lönsamt att söka.¹⁷³

Eftersom energieffektiviseringsstödet storlek beror på hur mycket energiprestandan faktiskt förbättras är det stödbelopp som fastighetsägarna till slut får ta del av okänt vid ansökningstillfället. Fastighetsägarna kan bara själva göra en uppskattning som de sedan anger i ansökan. Först vid avslutad renovering, när den nya energiprestandan har fastställts, fattas beslut om faktiskt beviljat stödbelopp.¹⁷⁴ Stödets långa tidsdimension bidrar också till osäkerheten.¹⁷⁵ Boverket menar att uppföljningsförfarandet för energieffektiviseringsstödet kan avskräcka fastighetsägare från att söka stödet.¹⁷⁶

5.2.2 Svårt att beräkna energieffektiviseringsnivåer

I avsnitt 3.1.3 beskrivs svårigheterna med att beräkna lönsamheten av energieffektiviseringsåtgärder. Det är vanligt att teori och praktik inte alltid stämmer överens i beräkningarna, vilket skapar en osäkerhet hos fastighetsägare.¹⁷⁷ Det är dessutom enbart energieffektiviseringsdelen av stödet som fastighetsägarna kan räkna med när de planerar renoveringsprojektets budget.¹⁷⁸ Även utredningen *Effektivare energianvändning* har uppmärksammat svårigheterna i att beräkna lönsamheten i energieffektiviseringar. Utredningen lyfter särskilt fram risken med att äldre energideklarationer inte ger korrekta

¹⁷⁰ Intervjuer med företrädare för SABO, 2019-02-04, Fastighetsägarna, 2019-01-15 och Boverket, 2019-03-22.

¹⁷¹ SOU 2017:99, s. 230.

¹⁷² Skriftliga svar från SABO:s energiråd i samband med intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04.

¹⁷³ Intervjuer med företrädare för Fastighetsägarna, 2019-01-15 och SABO, 2019-02-04.

¹⁷⁴ SOU 2017:99, s. 232.

¹⁷⁵ Intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04.

¹⁷⁶ Intervju med företrädare för Boverket, 2019-03-22.

¹⁷⁷ Intervju med företrädare för Hyresgästföreningen, 2019-01-14.

¹⁷⁸ Intervju med företrädare för Boverket, 2019-03-22.

uppgifter om byggnadernas aktuella energiprestanda. En verifiering av energiprestandan genom energideklarationer riskerar enligt utredningen därmed att bidra till att beslut om stöd inte blir rättssäkra.¹⁷⁹

SABO föreslog under stödets utformning att Boverket skulle ta fram en ”räknesnurra” för beräkning av ansökt energieffektiviseringsstöd där det framgår hur mycket stöd i kronor den sökande kan få beroende på byggnadens storlek och energiprestanda samt hur stor energieffektiviseringen förväntas bli procentuellt.¹⁸⁰ Trots att Boverket utvecklade en kalkylator för beräkning av stödbelopp på sin webbplats uppger länsstyrelserna att frågor om hur stödbelopp räknas fram har varit vanliga.¹⁸¹

5.2.3 Stödets hyresrabatt skapar orättvisor i hyressättningen och riskerar att skjuta problemet framåt i tiden

Av intervjuer med branschföreträdare framgår att situationen med ett bostadsområde där enbart vissa renoverade hus har fått stöd kan skapa orättvisor mellan hyresgästerna.¹⁸² För vissa fastighetsägare kan en del av beståndet vara under renovering eller redan renoverat vid ansökningstillfället, vilket får till följd att hyresnivåerna kan bli olika inom ett och samma bostadsområde.¹⁸³ Enligt länsstyrelserna finns det fastighetsägare som avstått från att söka stödet just eftersom de anser att de inte kan motivera att hyrorna blir olika mellan lägenheter som har renoverats innan stödet infördes och de som renoveras med hjälp av stödet.¹⁸⁴ Boverket har också angett att vissa fastighetsägare kan se nyttan med att ha likvärdiga hyror i ett och samma bostadsområde.¹⁸⁵ Att hyresnivåerna blir olika är en följd av att stödet inte går att söka retroaktivt då renoveringen inte får vara påbörjad vid ansökningstillfället.¹⁸⁶

I intervjuerna med branschföreträdare framkommer att vissa fastighetsägare agerar på marknader som har risk för vakanser.¹⁸⁷ Hyresrabatten under sju år kan i sådana fall underlätta renovering. Enligt intervjuerna kvarstår dock oron hos vissa fastighetsägare för att de inte ska kunna hyra ut lägenheten med den högre hyran när perioden för hyresrabatten är slut. En annan risk är att hyresgästerna,

¹⁷⁹ SOU 2017:99, s. 231.

¹⁸⁰ SABO, Remissyttrande av Boverkets förslag till föreskrifter om stöd till renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden, 2016-08-22.

¹⁸¹ Skriftliga svar från representanter för länsstyrelserna Södermanlands län, Västra Götalands län, Örebro län, Västmanlands län och Skåne län, 2019-03-22.

¹⁸² SABO, skriftliga synpunkter till näringsdepartementet, 2016.

¹⁸³ SOU 2017:99, s. 231.

¹⁸⁴ Genomgång av ärendeakten och arbetsmaterial vid Näringsdepartementet, 2018-10-22.

¹⁸⁵ Intervju med företrädare för Boverket, 2019-03-22.

¹⁸⁶ 6 § förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

¹⁸⁷ Skriftliga svar från SABO:s energiråd i samband med intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04.

när hyran efter sju år höjs, kan ha vant sig vid den lägre hyresnivån.¹⁸⁸ På det sättet riskerar problemet att enbart skjutas upp i tiden, för efter sju år kan hyresgästerna ändå komma att behöva flytta.¹⁸⁹

5.3 Riksrevisionens bedömning

Granskningen visar att fastighetsägares låga intresse för att söka stödet berodde på att stödet upplevdes som krångligt och att flera faktorer upplevdes som alltför osäkra. Stödets hyresrabatt, villkoren och den långa tidsdimensionen bidrog till att både ansökningsprocessen och uppföljningsförfarandet ansågs vara krångliga. Osäkerheten bottnade i flera olika faktorer. Fastighetsägarna visste inte på förhand hur stort stödet skulle bli, det är svårt att beräkna förväntad lönsamhet av energieffektiviseringsvinst och de såg risker i att hyresrabatten skapar orättvisor i hyressättningen och riskerar att skjuta problemet framåt i tiden. Sammanfattningsvis ansåg fastighetsägarna att administrationen var för tung och riskerna för höga i förhållande till stödets storlek. Därmed var stödet utifrån fastighetsägarnas perspektiv inte tillräckligt enkelt och attraktivt utformat.

Stödet var även svårt att administrera för de handläggande myndigheterna. Det låga intresset för stödet har dock inneburit relativt få ansökningar. Vid ett högre söktryck skulle den komplicerade handläggningen medföra större problem med ineffektiv handläggning. Handläggningsprocessen påverkas till stor del av utformningen av stödet, vilket innebär att en förenkling av exempelvis administrationen för fastighetsägare även skulle kunna bidra till en förenklad handläggningsprocess vid myndigheterna. En enklare process skulle därmed kunna minska de administrativa kostnaderna för stödmottagare och därmed öka stödets attraktivitet. Det skulle bidra till den samlade effektiviteten genom att myndigheterna skulle kunna förenkla handläggningsarbetet.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Intervju med företrädare för Hyresgästföreningen, 2019-01-14.

6 Stödets förutsättningar att bidra till målen

I kapitlet behandlas delfråga 4: Var stödet utformat så att fastighetsägare som fått stöd gavs incitament att vidta åtgärder som kan bidra till målen på ett effektivt sätt? Kapitlet innehåller en analys av stödets incitamentsstruktur och möjligheter att bidra till målen. Även hur stödet fungerar med andra befintliga styrmedel analyseras för att bedöma stödets effektivitet. Slutligen beskrivs ansvaret för, och omfattningen av, uppföljning och rapportering av stödets resultat.

Bedömningsgrunder

- Stödet bör vara utformat så att det ger *incitament* att genomföra åtgärder som bidrar till syftet och är förenliga med målen.
- För att åtgärderna ska vara *effektiva* behöver de vara additionella jämfört med en situation utan stöd och stödet behöver fungera väl tillsammans med andra befintliga styrmedel.
- För att kunna bedöma stödets bidrag till måluppfyllelse bör regeringen ha säkerställt en ändamålsenlig *uppföljning* och *rapportering* av stödets resultat. Rapporteringen till riksdagen bör vara tydlig och transparent.

6.1 Incitament och samverkan med andra styrmedel

För att ett stöd ska vara effektivt behöver de åtgärder som stödet bidrar till vara *additionella*, det vill säga att åtgärderna inte skulle ha vidtagits utan stöd, och stödet behöver fungera väl tillsammans med andra befintliga styrmedel på området. Det är viktigt att olika styrmedel kompletterar varandra och inte motverkar varandras syfte. Därför analyseras i det här avsnittet även hur stödet fungerar tillsammans med följande befintliga styrmedel på området: lagbundna krav på upprustning respektive energieffektivisering vid ombyggnad, informationscentrum för energieffektiviserande renovering, statliga kreditgarantier för ny- eller ombyggnation och bostadsbidraget.

6.1.1 Renovering

Stödet gav inte tillräckliga incitament att initiera nya renoveringar

I kapitel 3 konstateras att stödet inte i tillräcklig grad kunde avhjälpa det viktigaste hindret med bristande lönsamhet för fastighetsägaren eftersom renoveringsdelen av stödet gick till hyresgästerna. Problemet med bristande lönsamhet kvarstår och fastighetsägaren är fortfarande beroende av att antingen sänka driftskostnaderna eller höja hyran för att få lönsamhet i renoveringen. Stödet hade därmed inte förutsättningar att ge tillräckliga incitament att initiera nya renoveringar för att öka renoveringstakten.

Risk att renoveringsåtgärderna hade genomförts även utan stöd

Det finns vissa lagbundna regler för fastigheters underhåll. Av jordabalken framgår att *lägsta godtagbara standard* är ett minimikrav som fastighetsägare måste uppfylla.¹⁹⁰ Detta begrepp hanteras och tolkas dock olika i praktiken.¹⁹¹ Därför kan det vara svårt att bedöma huruvida en renoveringsåtgärd ska ses som uppfyllande av ett lagkrav eller som en åtgärd utöver fastställda regler. Det finns dock en risk att stöd kan utgå för åtgärder som ändå borde genomföras enligt lag.

Även om åtgärder som går utöver de lagbundna kraven genomförs är det möjligt att åtgärderna skulle ha genomförts även utan stöd. Enligt förordningen får inte renoveringsåtgärden redan ha påbörjats innan ansökan om stöd inkommer till länsstyrelsen. Men eftersom man behöver ha kommit relativt långt i planerna på renovering för att kunna söka stödet, finns en risk att stöd utgår för åtgärder som ändå skulle ha genomförts.¹⁹²

Stödet avhjälp inte de specifika finansieringsproblemen på svaga marknader

Ett problem på svaga marknader är att fastighetsägare kan ha svårare att få lån beviljade för att finansiera investeringar på grund av det sämre marknadsläget. I kapitel 3 konstateras att flera statliga utredningar har gjort bedömningen att bristande kreditmarknader kan vara ett problem på svaga marknader. Orsaken till bristande kreditmarknad är att långgivare anser att risken är för hög, vilket skulle kunna motivera statligt stöd i någon form.

En *statlig kreditgaranti* är ett styrmedel som syftar till att minska långgivarens risk genom ett skydd mot eventuella kreditförluster.¹⁹³ Statliga kreditgarantier lämnas i dag av Boverket för lån till ny- eller ombyggnad.¹⁹⁴ Även om detta skulle kunna ses som ett stöd just till svaga marknader gäller nuvarande kreditgarantisystem generellt, det vill säga det tillämpas på både starka och svaga bostadsmarknader. Utredningen *Effektivare energianvändning* föreslår att nuvarande kreditgarantisystem bör anpassas för att minska finansieringsproblemen på svaga marknader.¹⁹⁵

¹⁹⁰ Jordabalken, 12 kap. punkt 18 a, d h och 55 a.

¹⁹¹ Intervju med företrädare för Boverket 2019-03-22. Att skrivelserna öppnar för tolkning lyfts även fram vid Riksrevisionens intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04.

¹⁹² Intervju med företrädare för Fastighetsägarna, 2019-01-15 och skriftliga svar från SABO:s energiråd i samband med intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04. Se även avsnitt 5.1.4.

¹⁹³ En kreditgaranti minskar behovet av risksättning och innebär att utlåningsräntan kan sättas lägre än vad som vore fallet utan kreditgaranti. Garantin innebär att behovet av egeninsats eller dyra topplån minskar.

¹⁹⁴ Avser lån till hyresbostäder, egnahem och ägarlägenheter samt i vissa fall tillbyggnad av lokal eller byggnad som innebär nytillskott av ägarlägenheter och förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt.

¹⁹⁵ SOU 2017:99, s. 254.

I kapitel 3 konstateras att stödet till renovering och energieffektivisering inte var utformat i syfte att riktas specifikt till svaga marknader. Riksrevisionen har analyserat i vilken utsträckning den definition av stödberättigade flerbostadshus som används i förordningen ändå träffar områden som definieras som svaga marknader.¹⁹⁶ Definitionen av stödberättigat område, som baseras på köpkraft, innebär till viss del en liten förskjutning från de allra starkaste marknaderna mot svagare marknader. Endast 17 procent av de stödberättigade flerbostadshusen återfinns dock på svaga eller mycket svaga marknader. I bilaga 2 framgår att bland de fastighetsägare som faktiskt sökt och beviljats stöd är det endast ett fåtal, cirka 8 procent, som verkar på svaga eller mycket svaga marknader. En bidragande orsak till att inte fler ansökningar inkommit från fastighetsägare på svagare marknader kan vara att stödet inte är utformat för att avhjälpa de specifika finansieringsproblem som kan finnas på sådana marknader.

6.1.2 Energieffektivisering

Låg stödnivå gav små incitament för energieffektivisering

När det gäller energieffektiviseringsdelen av stödet konstateras i kapitel 3 att stödet går direkt till fastighetsägaren, vilket kan skapa incitament att genomföra mer långtgående energieffektiviserande åtgärder jämfört med en situation utan stöd.

Hur starka incitamenten blir beror till stor del på stödnivåerna. I bilaga 1 presenteras Riksrevisionens räkneexempel som visar skillnaden i stöd vid en energieffektivisering på 30 respektive 55 procent. I räkneexemplen utgör beräknat belopp för energieffektiviseringsstödet endast cirka 1,5–2 procent av den totala renoveringskostnaden.¹⁹⁷

Så som stödet var utformat påverkas dess storlek inte av den totala renoveringskostnaden, utan endast av sparade kWh/m² (A_{temp}) och år. För att beviljas stöd för energieffektivisering måste effektiviseringen vara minst 20 procent. Stöd utgår med samma ersättning per sparad kWh/m² (A_{temp}) och år mellan 20 och 50 procents energieffektivisering oavsett hur stor åtgärdskostnaden är. Först om energieffektiviseringen överstiger 50 procent utgår en högre ersättning för effektiviseringen, och då utgår dessutom ett ytterligare tillägg för

¹⁹⁶ Bilaga 3. Statistik och analys av flerbostadshusbeståndet. Analysen visar att drygt 70 procent av den totala populationen av flerbostadshus som är upplåtna med hyresrätter återfinns i kommuner med mycket starka marknader. Av de stödberättigade flerbostadshusen återfinns en lägre andel (cirka 60 procent) i kommuner med mycket starka marknader, och högre andelar i övriga kommungrupper utifrån marknadsläge.

¹⁹⁷ Andelen beror på antaganden om renoveringskostnader och nivåer på energieffektivisering. Räkneexemplen baseras på SABO:s uppskattade renoveringskostnader för dels en mindre och en mer omfattande renovering. Vid ett antagande om att det är möjligt att nå över 50 procents energieffektivisering till en renoveringskostnad som endast uppgår till hälften av SABO:s uppskattade kostnad för en omfattande renovering, skulle energieffektiviseringsstödet uppgå till knappt 5 procent av den totala renoveringskostnaden. 5 procent utgör maxgräns för stödet.

den del som överstiger 50 procent. Från branschens håll har det framförts att stödnivån upp till 50 procent är för låg för att ge tillräckliga incitament att söka, och att 50 procent är en mycket hög nivå av effektivisering som få lyckas nå upp till.¹⁹⁸ De fastighetsägare som beviljats stöd har i genomsnitt beräknat energieffektiviseringen till 38 procent.¹⁹⁹

Enligt studier ökar kostnaderna för energieffektiviseringsåtgärder exponentiellt vid nivåer upp mot 50 procent, vilket tyder på att en större differentiering av stödnivån mellan 20 och 50 procent skulle behövas för att ge tillräckliga incitament.²⁰⁰ Detta är också utgångspunkten i det förslag till energieffektiviseringsstöd för flerbostadshus som presenterades i utredningen *Effektivare energianvändning* år 2017. Med hänvisning till studier som visar på kraftigt stigande kostnader för energieffektivisering upp emot 50 procent, föreslår utredningen att de stödberättigade kostnaderna höjs stegvis för effektiviseringsnivåerna 30, 35, 40, 45 och 50 procent.²⁰¹

Osäkerheten kan motverka incitamenten för energieffektivisering

I kapitel 5 beskrivs ytterligare ett problem med energieffektiviseringsstödet, att fastighetsägare upplever en stor osäkerhet om stödets slutliga storlek. Osäkerheten beror på att fastighetsägare har svårt att på förhand bedöma stödets storlek eftersom utbetalningen sker först cirka 1–2 år efter att renoveringen är genomförd och en ny energideklaration har upprättats. Därutöver finns även en osäkerhet i att de uppskattade beräkningarna av energieffektivisering ofta skiljer sig från det faktiska utfallet.²⁰² Riksrevisionens analys av de inkomna ansökningsblanketterna visar att summan beviljat stöd för energieffektivisering i genomsnitt är ungefär 17 procent lägre än vad fastighetsägarna uppgett i ansökningsblanketten.²⁰³ Det faktiska utfallet av energieffektivisering, som avgörs först i efterhand när en ny energideklaration har upprättats, kan skilja sig ytterligare och det utbetalda beloppet kan därmed avvika från det beviljade beloppet. Osäkerheten om stödets storlek och det faktum att lönsamheten är svårbedömd kan minska fastighetsägarnas incitament att söka stödet och genomföra åtgärder för att öka energieffektiviseringstakten.

¹⁹⁸ Skriftliga svar från SABO:s energiråd i samband med intervju med företrädare för SABO, 2019-02-04.

¹⁹⁹ Se bilaga 2. Analys av beviljade ansökningar.

²⁰⁰ Se exempelvis CIT Management, Profu och WSP Sverige, *Fallstudier Hefsig*, 2016.

²⁰¹ SOU 2017:99, s. 241.

²⁰² Intervju med representanter för Boverket 2019-03-22.

²⁰³ Tabell B7, Bilaga 2. Analys av beviljade ansökningar. Osäkerheten för fastighetsägaren gällande skillnader mellan ansökt och beviljat belopp är större gällande energieffektiviseringsstödet jämfört med renoveringsstödet.

Risk att energieffektiviseringsåtgärderna hade genomförts även utan stöd

Det finns krav enligt lag på energieffektivisering vid både ny- och ombyggnad.²⁰⁴ Av Boverkets byggregler (BBR) framgår att en ändring av byggnader inte får medföra att energieffektiviteten försämras, om det inte finns synnerliga skäl.²⁰⁵ Kraven på byggnaders energihushållning betraktas som mycket långtgående enligt de branschorganisationer som Riksrevisionen varit i kontakt med. Det är betydligt svårare att nå nybyggnadskraven vid ombyggnad än nybyggnad. Samtidigt framhålls att även om ambitionen är att ombyggnad ska omfattas av samma krav som nybyggnad är det alltid en bedömningsfråga utifrån specifika förutsättningar.²⁰⁶ Enligt förordningen finns inget hinder för att ge stöd till åtgärder som genomförs för att uppfylla krav i lag eller annan författning. Enligt Boverket och Energimyndigheten finns därmed en risk att stöd utgår för åtgärder som ändå ska uppfyllas enligt lag.²⁰⁷

Även om åtgärderna går längre än vad lagen kräver är det möjligt att stöd utgår för åtgärder som ändå skulle ha genomförts eftersom fastighetsägare behöver ha kommit relativt långt i planeringen av en renovering för att kunna söka stödet.²⁰⁸

Informationscentrum för hållbart byggande bör utvärderas

I kapitel 3 konstaterades att ett ekonomiskt stöd till renovering och energieffektivisering behöver kombineras med informationsinsatser, eftersom bristande kunskap också är ett viktigt identifierat hinder för att energieffektivisering ska komma till stånd.

År 2017 beslutade regeringen efter förslag från Boverket och Energimyndigheten att inrätta ett centrum för hållbart byggande.²⁰⁹ Syftet var att det skulle minska problemet med låga kunskaper.²¹⁰ Eftersom centrumet och stödet till renovering och energieffektivisering syftar till att avhjälpa olika hinder skulle styrmedlen kunna fungera tillsammans. En utvärdering av centrumet för hållbart byggande behöver dock göras för att kunna avgöra om det fungerat som avsett.

²⁰⁴ Att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om energihushållning och värmeisolering framgår av 8 kap. 4 § 6, plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Enligt 8 kap. 5 § PBL ska de tekniska egenskapskraven uppfyllas även vid ombyggnad och annan ändring av byggnader. Boverket har meddelat föreskrifter för vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla dessa krav, Boverkets byggregler (2011:6) föreskrifter och allmänna råd.

²⁰⁵ Boverkets byggregler avsnitt 9:9.

²⁰⁶ Intervjuer med företrädare för Fastighetsägarna, 2019-01-15 och SABO, 2019-02-04.

²⁰⁷ Boverkets svar på kompletterande frågor 2019-04-16 och Energimyndighetens svar på skriftliga frågor 2019-04-12.

²⁰⁸ Denna risk bekräftas även i skriftliga svar från Energimyndigheten 2019-04-12.

²⁰⁹ Regeringsbeslut N2017/01419/PBB.

²¹⁰ Boverket och Energimyndigheten, *Underlag till den andra nationella strategin för energieffektiviserande renovering*, 2016.

6.1.3 Hyreshöjningar och hyresgästers betalningsförmåga

Stödet har inte minskat incitamenten för överrenovering som leder till kraftiga hyreshöjningar

I kapitel 2 beskrivs skillnaden i regler för hyressättning mellan drift- och underhållsåtgärder respektive standardhöjande åtgärder. Eftersom det enligt hyressättningsystemet endast är standardhöjande åtgärder som ger rätt till hyreshöjningar har fastighetsägare starka ekonomiska incitament att renovera till nybyggnadsstandard, i stället för att endast genomföra rena underhållsåtgärder.²¹¹ Riksrevisionens genomgång visar att i 95 procent av de beviljade ansökningarna planeras standardhöjande åtgärder.²¹² Om en fastighet har renoverats till en standard i nivå med nyproduktion används nyproducerade lägenheters hyror som jämförelseobjekt för bedömning av den nya hyran vid en prövning i hyresnämnden.²¹³ Eftersom hyrorna i nyproduktion är relativt marknadsmässiga innebär detta att hyreshöjningen vid standardhöjande renoveringsåtgärder kan bli stor.²¹⁴

Starka incitament för standardhöjande åtgärder, tillsammans med att hyresgästernas inflytande över renoveringar är begränsat, ökar risken för renoveringar som inte efterfrågas av de boende och i förlängningen kraftiga hyreshöjningar. Detta skulle inte behöva vara ett problem om det fanns ett tillräckligt utbud av andra bostäder till relativt låg kostnad. Situationen i Sverige i dag är dock sådan att det är särskilt svårt för grupper med låga inkomster att hitta boenden till en kostnad som de kan betala.²¹⁵ Därmed är det viktigt att befintliga regelverk inte premierar renoveringar till en ”för hög” nivå.²¹⁶ Renoveringar som inte är efterfrågade, och som riskerar att ytterligare begränsa utbudet av boenden till relativt låg kostnad, är inte förenligt med riksdagens fastställda mål för bostadsmarknaden, där utbudet av bostäder ska möta konsumenternas efterfrågan

²¹¹ Lind, *Leder hyreslagen till rätt renoveringar – analys och förslag*, 2015, s. 11–12.

²¹² Tabell B11, bilaga 2. Analys av beviljade ansökningar.

²¹³ Det gäller dock inte om de nyproducerade lägenheternas hyror omfattas av bestämmelserna om skälighetshyra för viss nyproduktion, så kallade presumtionshyror, vilket regleras i 12 kap. 55 c § jordabalken. Dessa lägenheter står under presumtionstiden utanför bruksvärdessystemet och fungerar inte som jämförelseobjekt, jfr 12 kap. 55 § tredje stycket jordabalken.

²¹⁴ Enligt systemet finns ingen koppling mellan kostnaden för renovering och tillåten hyreshöjning. Det är i princip möjligt att höja hyran till nyproduktionsnivå genom standardhöjande renoveringsåtgärder utan att nödvändiga underhållsåtgärder såsom stambyte genomförs i samband med renoveringen.

²¹⁵ I budgetpropositionen för 2019 skriver regeringen att problemet med bostadsbrist kvarstår och att det tenderar att särskilt drabba grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Faktorer som försvårar inträdet för dessa grupper är att man exempelvis saknar kötid eller tillräckliga inkomster. Se Prop. 2018/19:1, s. 36. I utredningen *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar* konstateras att det främsta skälet till att vissa hushåll inte bor där de skulle vilja, eller där det vore samhällsekonomiskt fördelaktigt, är att det inte finns ett utbud av bostäder till en kostnad som de kan betala. Se SOU 2018:35, s. 33.

²¹⁶ Lind, *Leder hyreslagen till rätt renoveringar – analys och förslag*, 2015, s. 5.

och svara mot behoven.²¹⁷ Incitamenten för så kallade överrenoveringar är starkast för fastighetsägare i områden med hög efterfrågan på bostäder, det vill säga på så kallade starka marknader, eftersom marknadsvärdet då höjs relativt mycket av en renovering och hyreshöjningar inte heller är förknippade med risker för vakanser. Som redovisades i avsnitt 2.4.1 har merparten av beviljade stöd gått till fastigheter på starka bostadsmarknader där efterfrågan är hög.

Risken för överrenovering är ett problem som beror på hyressättningsystemets utformning. Enligt förordningen för stödet finns inte någon definition av renoveringsåtgärder som är berättigade respektive inte berättigade till stöd, vilket i princip innebär att stöd kan utgå för samtliga typer av åtgärder.²¹⁸ Det finns därmed inget i stödets utformning som minskar fastighetsägarnas incitament att genomföra standardhöjande åtgärder för att kunna höja hyran. Riksrevisionens analys av beviljade ansökningar visar att de allra flesta fastighetsägare som har ansökt om stöd planerar att göra flera åtgärder, det vill säga både underhållsåtgärder, energieffektiviseringsåtgärder och standardhöjande åtgärder. I endast 6 av 129 ansökningar uppger fastighetsägarna att enbart underhålls- och energieffektiviseringsåtgärder kommer att genomföras.²¹⁹ Eftersom stödets hyresrabatt innebär att hyresgäster i fastigheter som fått stöd generellt sett blir mindre priskänsliga kan incitamenten för fastighetsägare att genomföra standardhöjande åtgärder för att kunna förhandla fram en ny högre hyra snarare öka.

Hyresrabatten är inte träffsäker för att nå grupper med låg betalningsförmåga

För barnfamiljer och unga hushåll utan barn som behöver hjälp att betala hyran eller månadsavgiften för sitt boende finns redan bostadsbidraget, som är ett behovsprövat stöd.²²⁰ Riksrevisionen har i en tidigare granskning bland annat visat att bostadsbidraget över tid har koncentrerats till hushåll med allra lägst inkomster och att det når betydligt färre hushåll än tidigare. Granskingen visade också att de förändringar av det maximala bidraget och de inkomstgränser som genomförts under de senaste 20 åren kraftigt understiger löneutvecklingen och till viss del prisutvecklingen, vilket riskerar att urholka bidraget.²²¹

Mot bakgrund av att bostadsbidragets nivå inte ökat i takt med löne- och prisnivån, och att det når allt färre hushåll, skulle ett utökat bostadsbidrag eller någon annan

²¹⁷ Prop 2007/08:1, s. 104–105, bet. 2007/08:CU1, rskr. 2007/08.

²¹⁸ Enligt 6 § och 8 § förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden får stöd *inte* lämnas till en renoveringsåtgärd som påbörjats innan ansökan om stöd inkommit eller till en renoveringsåtgärd som medför att byggnadens installerade eleffekt för uppvärmning ökar över en viss nivå. I övrigt finns inga begränsningar av stödberättigade renoveringsåtgärder.

²¹⁹ Bilaga 2. Analys av beviljade ansökningar.

²²⁰ Bostadsbidrag är ett av de bostadsstöd som kan ges. Det finns också bostadstillägg för äldre eller för personer som erhåller aktivitetsersättning eller sjukpenning.

²²¹ Riksrevisionen, *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, 2017.

form av hyresbidrag kunna motiveras för att avhjälpa problemet med hyreshöjningar vid renovering som beskrivs i kapitel 2. Detta har tidigare uppmärksammats av Energimyndigheten och Boverket i myndigheternas arbete med den nationella strategin för energieffektiviserande renovering, där en form av hyresbidrag var ett av förslagen på styrmedel som bedömdes vara relevant att utreda vidare.²²² Utan att närmare utreda ett eventuellt hyresbidrags utformning valde regeringen att utforma stödet till renovering och energieffektivisering delvis som en hyresrabatt.²²³

I kapitel 4 konstaterades att stödets områdesavgränsning bidrog till en viss träffsäkerhet när det gäller att nå hyresgäster med låg betalningsförmåga. Den genomsnittliga medianinkomsten bland de boende i stödberättigade flerbostadshus är något lägre än i samtliga flerbostadshus med hyresrätter i Sverige. Däremot innebar hyresrabattens specifika utformning att stödet inte var särskilt träffsäkert för att nå just hyresgäster med låg betalningsförmåga inom de stödberättigade områdena. Eftersom hyresrabatten inte är behovsstyrd utan fördelas proportionellt bland samtliga boende i byggnaden som renoveras kan det finnas boende med relativt hög inkomst – och därmed hög betalningsvilja för renoveringar – som också får ta del av rabatten. Då hyresrabatten dessutom är villkorad till att endast utgå till de boende i den byggnad som renoveras med hjälp av stödet, innebär det att om en fastighetsägare redan renoverat en annan byggnad i beståndet utan stöd, får de hyresgästerna ingen del av hyresrabatten.

6.2 Uppföljning och rapportering av stödets resultat

För att kunna bedöma stödets bidrag till måluppfyllelse, och för att kunna göra förbättringar efter hand, bör regeringen ha säkerställt en ändamålsenlig *uppföljning* och *rapportering* av stödets resultat. Här beskrivs ansvaret för, och omfattningen av, uppföljning och rapportering av stödets resultat.

6.2.1 Enbart beviljade och utbetalda medel har följts upp

Enligt förordningen ska länsstyrelserna efter att stödet betalats ut följa upp åtagandena och se till att villkoren efterföljs.²²⁴ Boverket har enligt förordningen ett ansvar att följa upp resultaten enligt stödets syfte.²²⁵ Boverket redovisar i årsredovisningarna för 2017 respektive 2018 antalet inkomna ansökningar, antalet utbetalningar och summan av utbetalade belopp. Däremot redovisas inga resultat kopplade till stödets syfte och ingen analys av varför stödet fått få

²²² Energimyndigheten och Boverket, *Underlag till den andra nationella strategin för energieffektiviserande renovering*, 2016.

²²³ Intervju med företrädare för Boverket 2019-03-22.

²²⁴ 33 § förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

²²⁵ Ibid. 34 §.

ansökningar.²²⁶ Boverket har dock i ett yttrande över utredningsbetänkandet *Effektivare energianvändning* framfört att det nuvarande stödet för renovering och energieffektivisering av hyresbostäder i områden med socioekonomiska utmaningar bör utvärderas för att om möjligt dra lärdomar av detta.²²⁷

Regeringen presenterade ingen analys eller några resultat kopplade till stödets syfte i budgetpropositionen för 2018. Däremot redovisas, liksom i Boverkets årsredovisningar, antalet inkomna ansökningar och det utbetalade beloppet.²²⁸ Som konstaterades i avsnitt 2.4 har regeringen även följt utvecklingen och anpassat stödet efter det söktryck som uppstod genom att omfördela medel och ändra villkoren. Civilutskottet efterlyste i budgetbetänkandet för 2018 års budget en återrapportering från regeringen gällande hur medlen för de bostadspolitiska stöden använts, hur de fördelats samt vilka resultat som uppnåtts.²²⁹ I budgetpropositionen för 2019 redovisades endast utvecklingen av antalet inkomna och beslutade ärenden.²³⁰

6.3 Riksrevisionens bedömning

Stödet bör vara utformat så att det ger incitament att genomföra åtgärder som bidrar till syftet och är förenliga med målen. Riksrevisionen bedömer att stödets utformning inte gav tillräckliga incitament att genomföra åtgärder som på ett effektivt sätt kan bidra till målen. Stödet gav inte tillräckliga incitament för fastighetsägare att initiera nya renoveringar för att öka renoveringstakten eftersom hyresrabatten inte går till fastighetsägarna. För låga stödnivåer och för stor osäkerhet om stödets energieffektiviseringsdel har endast gett svaga incitament för fastighetsägare att söka stödet för att öka energieffektiviseringstakten. Enligt Riksrevisionens räkneexempel utgjorde energieffektiviseringsdelen av stödet endast 1,5–2 procent av den totala renoveringskostnaden. Stödet minskar heller inte incitamenten för de fastighetsägare som renoverar att genomföra standardhöjande renoveringsåtgärder för att kunna höja hyran till samma nivå som nyproduktionsstandard. Det är därmed oklart i vilken utsträckning stödets hyresrabatt kan uppfylla stödets syfte att skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar. Så kallade överrenoveringar som inte efterfrågas av de boende är inte heller förenligt med riksdagens mål för fungerande bostadsmarknader, att utbudet ska möta efterfrågan och de behov som finns.

Riksrevisionen bedömer att det finns en risk att de åtgärder som stödet bidrar till att finansiera inte är tillräckligt effektiva. Stöd riskerar att utgå för redan lagbundna krav på upprustning, och framför allt för energieffektivisering vid

²²⁶ Boverket, *Årsredovisning 2017*, 2018, s. 52 och Boverket, *Årsredovisning 2018*, 2019, s. 96.

²²⁷ Boverkets yttrande över SOU 2017:99, 2018-06-12.

²²⁸ Prop. 2017/18:1, s. 35, Bet. 2017/18:CU1, rskr. 2017/18:68.

²²⁹ Bet. 2017/18:CU1, s. 11.

²³⁰ Prop. 2018/19:1, s. 40, Bet. 2018/19:CU1, rskr. 2018/19:81–83.

ombyggnad, eftersom stödets förordning inte hindrar det. Även om åtgärderna går längre än vad lagen kräver är det möjligt att de skulle ha vidtagits även utan stöd eftersom fastighetsägarna behöver ha kommit relativt långt i planeringen av en renovering för att kunna söka stödet.

Stödet behöver även fungera väl tillsammans med andra befintliga styrmedel. För att nå de grupper som har svårt att betala hyran är stödets hyresrabatt inte träffsäker eftersom den betalas ut till samtliga boende i en byggnad som renoveras. Ett behovsprövat bostadsstöd skulle kunna vara mer träffsäkert för att nå grupper med låg betalningsförmåga. Fastighetsägare på svaga bostadsmarknader har större svårigheter att belåna fastigheter för att finansiera renovering. Dessa fastighetsägare har i lägre grad sökt stödet. Om de specifika finansieringsproblemen på svaga bostadsmarknader ska lösas kan andra typer av insatser vara mer effektiva.

För att kunna bedöma stödets bidrag till måluppfyllelse bör regeringen ha säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och rapportering av stödets resultat. Bortsett från Boverkets redovisning av utbetalda medel i myndighetens årsredovisning har resultat i förhållande till stödets syfte inte följts upp och rapporterats till riksdagen. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte i tillräcklig utsträckning har säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och rapportering av stödets resultat och måluppfyllelse. Att det inte gjorts någon uppföljning av stödets resultat i förhållande till dess syfte kan bero på det låga antalet inkomna ansökningar och på att stödet inte fanns på plats i mer än cirka tre år. Uppföljning och rapportering försvåras dock också av det faktum att regeringen inte lät genomföra någon konsekvensanalys när stödet infördes.

Referenslista

Litteratur

- Baeten, G. och C. Listerborn (red.), *Tretton myter om bostadsfrågan*, Dokument press, 2016.
- Brogren, M. och Silverfur, R., "Regeringen satsar på fel typ av stöd" *Svenska Dagbladet Näringsliv*, 2016-07-08.
- Boverket, *Energideklaration – en handbok*, www.boverket.se/sv/energideklaration/, hämtad 2019-06-19.
- Boverket, *Finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden*, rapport 2019:11, Boverket, 2019.
- Boverket, *Årsredovisning 2018*, rapport 2019:6, Boverket, 2019.
- Boverket, *Årsredovisning 2017*, Boverket, 2018.
- Boverket, remissyttrande av SOU 2017:99, *Effektivare energianvändning*, 2018-06-12.
- Boverket, *Information om stöd till renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden*, Boverket, 2016.
- Boverket, *Flyttmönster till följd av omfattande renoveringar*, rapport 2014:34, Boverket, 2014.
- Boverket & Energimyndigheten, *Underlag till den andra nationella strategin för energieffektiviserande renovering*, rapport 2016:29, Statens energimyndighet, 2016.
- Boverket & Energimyndigheten, *Förslag till utvecklad nationell strategi för energieffektiviserande renovering*, rapport 2015:47, Statens energimyndighet, 2015.
- CIT Energy Management AB, Profu och WSP Sverige, *Fallstudier Hefstig*, Energimyndigheten, 2016.
- CIT Energy Management AB och WSP, *Hinderanalys inför Hefstiguppdatering*, rapport 2018-02-11, Energimyndigheten, 2018.
- Ejdemo, T. och Söderholm, P., *Ekonomisk analys av energieffektivisering i bebyggelsen*, ER 2010:37, Energimyndigheten, 2010.
- Evidens, *Svaga bostadsmarknader 2017–2025*, underlagsrapport till Boverket, dnr 7222/2017, 2017.
- Grossman, D. "Svalt intresse för renoveringsbidrag", *Fastighetstidningen* 2018-03-27.
- Helsing, E. *Lagar och regler vid renovering – en översikt*, SIREn rapport 2016:2, CBI Betonginstitutet AB, 2016.

Industrifakta, *Renoveringssituationen i rekordårens bostäder 2017*, Industrifakta, 2017.

Lind, H., *Leder hyreslagen till rätt renoveringar – analys och förslag*. SIREn rapport 2015:1, Institutionen för fastigheter och Byggnad, KTH, 2015.

Mangold, M., Österbring, M., Wallbaum, H., Thuvander, L., och Femenias, P., "Socio-economic impact of renovation and energy retrofitting of the Gothenburg building stock", *Energy and Buildings* 123: 41–49, 2016.

Riksrevisionen, *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, RiR 2017:9, Riksrevisionen, 2017.

Ringdahl, L., "Flopp för statligt miljonstöd till utsatta områden" *Hem och Hyra* 2017-01-06.

SABO, *Hem för miljoner. Förutsättningar för upprustning av rekordårens bostäder*. SABO, 2017.

SABO, remissyttrande av Boverkets förslag till föreskrifter om stöd till renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden, 2016-08-22.

SABO, *Lönsam energieffektivisering – myt eller möjlighet*. SABO, 2011.

SCB, www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2016/Vanligast-med-2-rum-och-kok-pa-57-kvadratmeter/, hämtad 2019-05-22.

SCB, www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggnad-och-bebyggelse/bostads-och-hyresuppgifter/hyror-i-bostadslagenheter/pong/statistiknyhet/hyror-i-bostadslagenheter/, hämtad 2019-06-25.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), *Kommungruppsindelning 2017 - Omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning*, SKL, 2017.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), *Fortfarande miljarder skäl att spara! Potential för energieffektivisering i kommunernas och landstingens byggnader*, SKL, 2016.

Sweco, *Kvantitativ utvärdering av marknadsmisslyckanden och hinder – en rapport till Näringsdepartementet*, Sweco, 2014.

von Platten, J. och Holmberg, C., *Energideklarationen i två vågor - En byggnadsspecifik jämförelse av energiprestanda konstaterar ett decennium av reducerad energianvändning i svenska flerbostadshus*. Masteruppsats, Lunds tekniska högskola, 2019.

WSP, *Halvera Mera 1+2+3 – analys*, Energimyndigheten, 2017.

Utredningar

Ds 1997:1, *Propositionshandboken*.

SOU 2018:35, *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*.

SOU 2017:108, *Lån och garantier för fler bostäder*.

SOU 2017:99, *Effektivare energianvändning betänkande av utredning om energisparlån*.

SOU 2017:33, *Stärkt ställning för hyresgäster*.

SOU 2017:2, *Energikommissionen, Kraftsamling för framtidens energi*.

SOU 2017:1, *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*.

SOU 2015:58, *EU och kommunernas bostadspolitik*.

Riksdagstryck

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

Bet. 2017/18:CU1, Utgiftsområde 18, *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik*.

Boverkets byggregler (2011:6) *Föreskrifter och allmänna råd*.

Budgetlagen (2011:203).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU, samt ändringsdirektiv (EU) 2018/844.

Förordningen (2016:398) om stöd till utemiljöer i vissa bostadsområden.

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

Förordningen (2017:897) om ändring i förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

Förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden.

Förordningen (2018:152) om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner.

Jordabalken (1970:994).

Plan- och bygglagen (2010:900).

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

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

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, Utgiftsområde 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, bet. 2015/16:CU1, rskr. 2015/16:77.

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

Prop. 2017/18:228, *Energipolitikens inriktning*, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2017/18:411.

Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019*, Utgiftsområde 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, bet. 2018/19:CU1, rskr. 2018/19:81–83.

Regeringsbeslut N2017/01419/PBB, *Uppdrag att genomföra upphandling för att upprätta och driva informationscentrum för hållbart byggande*.

Regeringsbeslut N2017/03485/SUBT. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Boverket inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik*.

Regeringsbeslut N2018/01048/SUBT. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Boverket inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik*.

Regeringskansliet, *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation*, Ku2018:03, Regeringskansliet kulturdepartementet, 2018.

Regeringskansliet, *Promemoria: Sverige ska hålla ihop – segregationen ska brytas*, Regeringskansliet, 2018.

Bilaga 1. Räkneexempel

Utifrån SABO:s uppskattningar av renoveringskostnader illustrerar Riksrevisionen i denna bilaga genom två räkneexempel hur stort stödet till renovering och energieffektivisering skulle kunna bli för att renovera en 70 m² stor lägenhet i hyresbeståndet.²³¹ Riksgenomsnittet för månadshyran i en lägenhet på 70 m² är cirka 6 900 kronor.²³² Att räkneexemplet tas fram på lägenhetsnivå möjliggör en illustration av hyresrabattens betydelse i förhållande till en genomsnittlig månadshyra. Stödet söks dock för renovering av en hel byggnad, vilken innefattar flera lägenheter och även övrig uppvärmd yta, som exempelvis trapphus.

Baserat på de uppskattade kostnaderna för renovering antas i detta exempel att kostnaden för en mindre renovering uppgår till 200 000 kronor per lägenhet, vilket skulle kunna inkludera både akuta tekniska åtgärder och standardhöjande åtgärder. En mer omfattande renovering inklusive energieffektivisering upp till nyproduktionsstandard antas uppgå till 1 miljon kronor per lägenhet.²³³

Exempel 1. Mindre renovering

I detta exempel, där en lägenhet renoveras och energieffektiviseras för 200 000 kronor, utgår **40 000 kronor** i renoveringsstöd, vilket för hyresgästen innebär en ungefärlig genomsnittlig hyresrabatt på **480 kronor** per månad. Detta motsvarar cirka 7 procent av riksgenomsnittet för en månadshyra. Fastighetsägaren erhåller **3 066 kronor** i energieffektiviseringsstöd för en energieffektivisering på 30 procent, vilket utgör cirka 1,5 procent av den totala renoveringskostnaden.

²³¹ Lägenhetsstorleken 70 m² har valts som typexempel för en lägenhet i hyresbeståndet. Den vanligaste lägenhetsstorleken i Sveriges tre storstadsregioner är två rum och kök, med en genomsnittlig yta på 57 kvadratmeter. I städernas centrala delar finns generellt en större andel smålägenheter medan merparten av miljonprogrammets lägenheter är på tre rum och kök eller större. En genomsnittstrea i storstäderna är på 78 kvadratmeter. Se www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2016/Vanligast-med-2-rum-och-kok-pa-57-kvadratmeter/.

²³² Uppgifter från SCB:s undersökning *Hyrer i bostadslägenheter 2018*. Se www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostads-och-hyresuppgifter/hyror-i-bostadslagenheter/pong/statistiknyhet/hyror-i-bostadslagenheter/.

²³³ SABO, *Hem för miljoner. Förutsättningar för upprustning av rekordärens bostäder*, 2017, s. 4. SABO uppskattar de allmännyttiga bolagens kvarvarande behov av akuta tekniska åtgärder till 28 miljarder för cirka 165 000 lägenheter, vilket innebär cirka 170 000 kronor per lägenhet. För mer omfattande renoveringar som innebär högre kvalitet och minskad energiförbrukning som motsvarar nyproduktionsstandard skulle kostnaderna ligga på 165 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 1 miljon kronor per lägenhet.

Renoveringsstöd och hyresrabatt

Renoveringsdelen av stödet uppgår till 20 procent av den totala renoveringskostnaden.

$0,2 \times 200\,000 \text{ kr} = 40\,000 \text{ kronor}$, vilket innebär $40\,000/70 = 571 \text{ kr/m}^2$

Maxbeloppet för renoveringsstödet uppgår till 1 000 kronor per m², så i detta exempel uppgår renoveringsstödet till **571 kronor per m²** eller totalt **40 000 kronor**.

Det totala stödbeloppet ska under en sjuårsperiod betalas ut till hyresgästen i form av en hyresrabatt. Mycket förenklat innebär det en hyresrabatt på cirka 5 700 kronor ($40\,000/7$) per år, så i detta exempel kan hyresgästen erhålla i genomsnitt cirka **480 kronor per månad i hyresrabatt**.²³⁴

Energieffektiviseringsstöd

Energieffektiviseringen uppgår till 30 procent.

Antag att byggnaden som renoveras har en genomsnittlig energiprestanda före renoveringen. Den genomsnittliga energiprestandan i hyresbeståndet är 146 kWh/m² (A_{temp}) och år.²³⁵

Om energieffektiviseringen efter renovering uppgår till 30 procent utgår stöd för energieffektivisering för allt över 20 procent, det vill säga för 10 procent, enligt följande beräkning:

$0,10 \times 146 = 14,6 \text{ kWh/m}^2 \text{ (A}_{\text{temp}}) \text{ och år}$

Stödet uppgår till 3 kronor/(kWh/m² (A_{temp}) och år) multiplicerat med arean. För lägenheten på 70 m² uppgår stödet till:

$3 \times 14,6 \times 70 = 3\,066 \text{ kronor}$

Maxbeloppet för energieffektiviseringsstödet är 500 kronor per m², det vill säga $500 \times 70 = 35\,000$, eller högst 5 procent av totala renoveringskostnaden, det vill säga $0,05 \times 200\,000 = 10\,000$. Det framräknade beloppet understiger båda maxbeloppen i detta fall.

Det totala energieffektiviseringsstödet för renoveringen uppgår därmed till **3 066 kronor**.

Exempel 2. Omfattande renovering

I detta exempel, där en lägenhet renoveras för 1 miljon kronor, utgår **70 000 kronor** i renoveringsstöd. Det innebär en ungefärlig genomsnittlig

²³⁴ Eftersom hyresrabatten betalas ut längre fram i tiden skulle den behöva nuvärdesberäknas. I detta förenklade räkneexempel genomförs ingen nuvärdesberäkning av rabatten.

²³⁵ Se bilaga 3. Statistik och analys av flerbostadshusbeståndet.

hyresrabatt för hyresgästen på **800 kronor** per månad, vilket motsvarar cirka 12 procent av en genomsnittlig månadshyra. Fastighetsägaren erhåller **22 400 kronor** i energieffektiviseringsstöd för en energieffektivisering på 55 procent, vilket motsvarar cirka 2 procent av den totala renoveringskostnaden.

Renoveringsstöd och hyresrabatt

Renoveringsdelen av stödet uppgår till 20 procent av den totala renoveringskostnaden.

$0,2 \times 1\,000\,000 \text{ kr} = 200\,000 \text{ kronor}$, vilket innebär $200\,000/70 = 2\,857 \text{ kr/m}^2$

Maxbeloppet för renoveringsstödet uppgår dock till 1 000 kronor per m², så i detta exempel uppgår renoveringsstödet till **1 000 kronor per m²** eller totalt **70 000 kronor**.

Det totala stödbeloppet ska under en sjuårsperiod betalas ut till hyresgästen i form av en hyresrabatt. Mycket förenklat innebär det en hyresrabatt på cirka 10 000 kronor per år ($70\,000/7$), det vill säga hyresgästen kan erhålla i genomsnitt cirka **800 kronor per månad i hyresrabatt**.

Energieffektiviseringsstöd

Energieffektiviseringen överstiger 50 procent

Antag att byggnaden har 160 kWh/m² (A_{temp}) och år i energiprestanda före renovering, vilket är högre än genomsnittet.

Om energieffektiviseringen efter renovering uppgår till totalt 55 procent utgår energieffektiviseringsstöd för delen mellan 20 och 55 procent, det vill säga för totalt 35 procent.

För delen mellan 20 och 50 procent är stödbeloppet 5 kronor per kWh. Dessa 30 procent effektivisering motsvarar:

$0,3 \times 160 = 48 \text{ kWh/m}^2 \text{ (} A_{temp} \text{) och år}$

Stödet uppgår till 5 kronor/(kWh/m² (A_{temp}) och år) multiplicerat med arean. För lägenheten på 70 m² uppgår stödet till:

$5 \times 48 \times 70 = 16\,800 \text{ kronor}$

För den del av effektiviseringen som överstiger 50 procent utgår en högre ersättning. Det är 5 procent som överstiger 50 procent, vilket motsvarar:

$$0,05 \times 160 = 8 \text{ kWh/m}^2 \text{ (A}_{\text{temp}}) \text{ och år}$$

För denna del utgår ett tillägg på 5 kronor, det vill säga totalt 10 kronor/(kWh/m² (A_{temp}) och år). För lägenheten på 70 m² uppgår stödet till:

$$10 \times 8 \times 70 = 5 \text{ 600 kronor}$$

Det totala energieffektiviseringsstödet som utgår i detta fall är: 16 800 + 5 600 = **22 400 kronor**. Detta understiger maxbeloppen på 35 000 kronor (500 kronor per m²) respektive 50 000 kronor (5 procent av totala renoveringskostnaden).

Bilaga 2. Analys av beviljade ansökningar

Riksrevisionen har tagit del av data från samtliga beviljade ansökningar för stödet till renovering och energieffektivisering fram till och med den 31 december 2018. Totalt inkom 231 ansökningar, varav 129 beviljades och 102 fick avslag. Varje ansökan gäller en byggnad, vilket innebär att det totala antalet ansökningar inte nödvändigtvis motsvaras av lika många fastighetsägare. Bakom de 129 ansökningarna finns enbart 55 unika fastigheter, vilket innebär att antalet unika fastighetsägare också maximalt kan vara 55. I denna bilaga presenteras resultaten av analysen av beviljade ansökningar.

Geografisk spridning

Geografiskt har det funnits en viss spridning av de beviljade ansökningarna. Fastighetsägare från 14 län har fått sina ansökningar beviljade och dessa representerar tillsammans 31 kommuner.

Tabell B 1 Geografisk spridning av beviljade ansökningar

Län	Kommuner	Antal (procent)
Dalarna	Rättvik	2 (2 %)
Gävleborg	Ockelbo	1 (1 %)
Jönköping	Vetlanda	1 (1 %)
Kronoberg	Alvesta, Uppvidinge	4 (3 %)
Skåne	Landskrona, Lund, Malmö, Tomelilla	18 (14 %)
Stockholm	Botkyrka	1 (1 %)
Södermanland	Eskilstuna, Katrineholm, Nyköping, Oxlönsund, Strängnäs, Vingåker	17 (13 %)
Uppsala	Enköping, Heby, Uppsala	6 (5 %)
Värmland	Hammarö	4 (3 %)
Västerbotten	Umeå	6 (5 %)
Västmanland	Arboga, Sala	12 (9 %)
Västra Götaland	Falköping, Göteborg, Mariestad	29 (22 %)
Örebro	Hallsberg, Ljusnarsberg, Örebro	24 (18 %)
Östergötland	Norrköping, Söderköping	4 (3 %)
Totalt		129 (100 %)

Källa: Riksrevisionens bearbetning av ansökningsdata till och med 31 december 2018 från Boverket.

Västra Götaland (29), Örebro (24), Skåne (18) och Södermanland (17) är de län där flest ansökningar beviljats. Bland kommuner är det Göteborgs kommun (18), Lunds kommun (14) och Örebro kommun (14) som fått flest ansökningar beviljade.

Drygt hälften, 57 procent, av de ansökningar som beviljats gäller renoveringsprojekt i större städer eller i kommuner nära en större stad.²³⁶ I storstäder eller storstadsnära kommuner finns 15 procent av de projekt som beviljats stöd medan 28 procent finns i mindre städer, tätorter eller landsbygdskommuner.

Tabell B 2 Beviljade ansökningar, fördelning efter kommuntyper

Kommuntyp	Antal (procent)
Storstäder och storstadsnära kommuner	20 (15 %)
Större städer och kommuner nära större stad	73 (57 %)
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	36 (28 %)
Totalt	129 (100 %)

Källa: Riksrevisionens bearbetning av ansökningsdata till och med 31 december 2018 från Boverket.

Riksrevisionen har även använt Boverkets indelning av landets kommuner efter olika marknadslägen, från mycket svag till mycket stark marknad, för att visa ansökningarnas spridning.²³⁷ Majoriteten, 92 procent, av de ansökningar som beviljats gäller renoveringsprojekt inom kommuner som bedöms ha en stark eller mycket stark marknad. De resterande 8 procenten gäller projekt i kommuner som bedöms ha en svag eller mycket svag marknad.

Tabell B 3 Beviljade ansökningar, fördelning efter marknadsläge

Marknadsläge	Antal (procent)
Mycket svag marknad	9 (7 %)
Svag marknad	1 (1 %)
Stark marknad	21 (16 %)
Mycket stark marknad	98 (76 %)
Totalt	129 (100 %)

Källa: Riksrevisionens bearbetning av ansökningsdata till och med 31 december 2018 från Boverket.

²³⁶ Kommunerna har delats in enligt SKL:s kommungruppsindelning 2017, *Omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning*. I kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner finns Stockholm, Göteborg och Malmö samt pendlingskommuner nära dessa tre storstäder.

²³⁷ Boverket, *Finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden*, 2019.

Fastigheternas ägarkategorier

Ungefär hälften av de fastigheter som fått stöd beviljat ägs av kommunala allmännyttiga bostadsbolag (48 procent) och nästan lika många ägs av privata hyresvärdar (47 procent). Resterande fastigheter ägs direkt av kommuner, stiftelser, ideella föreningar, samfälligheter eller trossamfund.

Tabell B 4 Fastigheternas ägarkategorier

Ägarkategori	Antal (procent)
Allmännyttigt bostadsbolag	62 (48 %)
Privat bostadsbolag (AB)	49 (38 %)
Fysisk person näringsverksamhet	11 (9 %)
Primärkommun	4 (3 %)
Stiftelse, ideell förening, samfällighet, trossamfund	3 (2 %)
Totalt	129 (100 %)

Källa: Riksrevisionens bearbetning av ansökningsdata till och med 31 december 2018 från Boverket.

Fastigheternas byggnadsår

Bland de fastigheter som fått beviljat stöd är majoriteten, 73 procent, byggda åren 1960–1974. Enbart två fastigheter är byggda efter 1974 och 32 fastigheter är byggda före 1960. Fyra fastighetsägare har inte uppgett fastighetens byggnadsår i ansökan.

Tabell B 5 Fastigheternas byggnadsår

Byggnadsår	Antal (procent)
1959 eller tidigare	32 (26 %)
1960–1974	91 (73 %)
1975 eller senare	2 (2 %)
Totalt	125 (100 %)

Källa: Riksrevisionens bearbetning av ansökningsdata till och med 31 december 2018 från Boverket.

Beviljade medel

Boverket redovisar enbart förväntade siffror på beviljade stödbelopp, inte faktiskt beviljade belopp. Det beror på att 75 procent av renoveringsstödet betalas ut i förskott och resterande 25 procent betalas ut först när renoveringen är klar. Energieffektiviseringsstödet betalas ut först när en ny energideklaration skickats in till länsstyrelserna efter färdig renovering. Dessa förväntade siffror på utbetalade belopp som Boverket redovisar kan därför komma att förändras vid nya

omständigheter i respektive ärende. Exempel på nya omständigheter kan vara: lägre eller högre kostnader för renoveringsåtgärder, ändring i projektplan för renoveringen eller förändring i den uppskattade energiprestandan efter renovering.²³⁸

I ansökningsblanketten får fastighetsägarna uppge hur mycket stöd de söker för renovering respektive energieffektivisering. Utifrån de uppgifter som stödsökande lämnar gör länsstyrelsen en beräkning via handläggningssystemet BOFINC och fattar beslut om förslag till beviljat stöd. Utifrån uppgifterna i BOFINC och länsstyrelsernas beslut betalar sedan Boverket ut 75 procent av renoveringsstödet i förskott till fastighetsägarna.²³⁹

I Tabell B 6 nedan visas statistik över de belopp som fastighetsägarna sökt i stöd för renovering samt över förslag till beviljade belopp för renovering.

Tabell B 6 Sökt och förslag till beviljat stöd för renovering

Sökt renoveringsstöd			
Min: 8 010 kr	Max: 18 350 000 kr	Medel: 2 492 394 kr:	Median: 1 791 000 kr
Beviljat renoveringsstöd			
Min: 12 254 kr	Max: 17 556 000 kr	Medel: 2 406 488 kr	Median: 2 040 000 kr

Källa: Riksrevisionens bearbetning av ansökningsdata till och med 31 december 2018 från Boverket.

I genomsnitt rör det sig om beviljade belopp på cirka 2,4 miljoner kronor i renoveringsstöd per stödansökan. Det finns en viss skillnad mellan de belopp fastighetsägarna uppger i ansökningsblanketten och de belopp som länsstyrelserna (via BOFINC) sedan föreslår. Fastighetsägarna uppger i genomsnitt knappt 2,5 miljoner, vilket innebär att det i genomsnitt beviljas ungefär 3,5 procent mindre i stöd för renovering än vad fastighetsägarna uppgett i ansökningsblanketten.

I Tabell B 7 nedan visas statistik över de belopp som fastighetsägarna sökt i stöd för energieffektivisering samt statistik över förslag till beviljade belopp för energieffektivisering.

²³⁸ Intervju med företrädare för Boverket 2019-03-22.

²³⁹ Ibid.

Tabell B 7 Sökt och förslag till beviljat stöd för energieffektivisering

Sökt energieffektiviseringsstöd			
Min: 3 750 kr	Max: 6 850 000 kr	Medel: 473 224 kr	Median: 205 902 kr
Beviljat energieffektiviseringsstöd			
Min: 3 064 kr	Max: 3 076 286 kr	Medel: 394 420 kr	Median: 193 586 kr

Källa: Riksrevisionens bearbetning av ansökningsdata till och med 31 december 2018 från Boverket.

I genomsnitt rör det sig om beviljade belopp på cirka 390 000 kronor i energieffektiviseringsstöd per stödansökan. Även för energieffektiviseringsstödet finns det en skillnad mellan de belopp som fastighetsägarna uppger i ansökningsblanketten och de belopp som länsstyrelserna sedan föreslår. Fastighetsägarna uppger i genomsnitt cirka 470 000 kronor, vilket innebär att det i genomsnitt beviljas ungefär 17 procent mindre i stöd för energieffektivisering än vad fastighetsägarna uppgett i ansökningsblanketten. Det indikerar att det är svårare att i förväg uppskatta energieffektiviseringsstödet än renoveringsstödet.

Fastigheternas energiprestanda

Energiprestandan mäts i maximalt tillförd energi per kvadratmeter golvarea och år (kWh/m² (A_{temp}) och år) enligt energideklarationen. Energiprestandan varierar relativt mycket för de fastigheter som fått stöd beviljat, mellan ett värde på 92 kWh/m² (A_{temp}) och år och 221 kWh/m² (A_{temp}) och år. Den genomsnittliga energiprestandan är 164 kWh/m² (A_{temp}) och år.

Tabell B 8 Fastigheternas energiprestanda (kWh/m² (A_{temp}) och år) före renovering

Max: 221	Min: 92	Medel: 164	Median: 165
----------	---------	------------	-------------

Källa: Riksrevisionens bearbetning av ansökningsdata till och med 31 december 2018 från Boverket.

Fastighetsägarna beräknar i genomsnitt att genom renoveringen nå en energieffektivisering på 38 procent. Fastighetsägarnas genomsnittliga beräknade energieffektivisering varierar i viss mån beroende på ägarkategori.

Tabell B 9 Medel av beräknad/ förväntad energieffektivisering och ägarkategori

Ägarkategori	Medel energieffektivisering
Allmännyttigt bostadsbolag	42 %
Privat bostadsbolag	33 %
Övriga (kommun, stiftelse, ideell förening, samhällighet, trossamfund)	39 %
Samtliga ägarkategorier	38 %

Källa: Riksrevisionens bearbetning av ansökningsdata till och med 31 december 2018 från Boverket.

För att vara berättigad till energieffektiviseringsstöd behöver fastighetsägarna i och med renoveringen energieffektivisera till minst en förbättring på 20 procent.

Tabell B 10 nedan visar fastighetsägarnas förväntade energieffektivisering.

Tabell B 10 Fastigheternas beräknade/förväntade energieffektivisering, procent

20-procentig förbättring: 94 %	50-procentig förbättring: 36 %
--------------------------------	--------------------------------

Källa: Riksrevisionens bearbetning av ansökningsdata till och med 31 december 2018 från Boverket.

Av de totalt 129 ansökningarna är det 121 ansökningar (94 procent) som förväntar sig en energieffektivisering på 20 procent eller högre. Det innebär att 8 fastighetsägare inte ansett sig kunna nå 20 procent genom renovering och har därför inte sökt något energieffektiviseringsstöd.²⁴⁰

Om fastighetsägarna når en energieffektivisering på 50 procent eller mer ges ett högre stödbelopp än för de som når 20–50 procent. Totalt har 46 fastighetsägare (35 procent) uppgett i sina ansökningar att de beräknar nå en energieffektivisering på 50 procent eller mer.

Renoveringsåtgärder

De flesta fastighetsägare som har sökt stödet planerar att genomföra flertalet åtgärder. Utifrån kategoriseringen av åtgärderna som anges i ansökningarna går det att utläsa att det i totalt 6 ansökningar uppges åtgärder som enbart kategoriseras under underhåll eller energieffektivisering. Resterande 123 ansökningar uppger någon eller flera åtgärder som räknas som standardhöjande. Det innebär att det endast i 5 procent av de renoveringsprojekt som beviljats stöd inte planeras några standardhöjande åtgärder.

Tabell B 11 nedan visar vilka renoveringsåtgärder som fastighetsägarna har angett att de planerar att genomföra med hjälp av stödet. Riksrevisionen har kategoriserat de olika åtgärderna i tre kategorier: underhåll, standardhöjande åtgärder och energieffektivisering. Flera av åtgärderna kan dock tillhöra flera olika kategorier.²⁴¹ Därutöver kan vissa åtgärder komma att påverka energianvändningen även om de troligtvis inte i första hand var avsedda för det ändamålet.²⁴² De flesta

²⁴⁰ Länsstyrelserna har beviljat totalt 121 ansökningar energieffektiviseringsstöd, vilket betyder att 8 ansökningar inte beviljats stöd för energieffektivisering. Samtliga av dessa ansökningar har misstag i antingen energiprestanda enligt energideklarationen före renovering eller beräknad energiprestanda efter renovering.

²⁴¹ Boverket menar att vissa åtgärder kan vara klassade som samtliga kategorier. För kategoriseringen av åtgärderna har Riksrevisionen tagit hjälp av dels granskningens referensperson Lovisa Högberg, dels företrädare för SABO. SABO menar att ventilation och tillgänglighet är åtgärder som skulle kunna vara standardhöjande, men som troligtvis är underhåll. I tabellen kategoriseras dessa åtgärder endast som underhåll.

²⁴² Lovisa Högberg poängterar att åtgärderna takbyte, bullerdämpning och ventilation kan komma att påverka energianvändningen även om dessa åtgärder troligtvis inte var avsedda för det ändamålet i första hand. I tabellen kategoriseras dessa åtgärder endast som underhåll eller standardhöjande.

fastighetsägare som söker stöd planerar att genomföra flera åtgärder, och det rör sig därmed om omfattande renoveringar.

Tabell B 11 Fördelning av renoveringsåtgärder, antal beviljade ansökningar

Åtgärd	Antal	Underhåll	Standard- höjande	Energi- effektivisering
1. Stambyte	108	X		
2. Målning/tapetsering	103	X		
3. Takbyte	53	X		
4. Bullerdämpning	17		X	
5. Ytskikt badrum	113	X	X	
6. El	105	X		X
7. Ventilation	127	X		
8. Byte badrumsinredning	112		X	
9. Tillgänglighet	41	X		
10. Värmeåtervinning	99			X
11. Byte köksinredning	89		X	
12. Byte fönster/dörrar	113		X	X
13. Tilläggsisolering	83			X
Totalt antal ansökningar	129			

Källa: Riksrevisionens bearbetning av ansökningsdata till och med 31 december 2018 från Boverket.

Bilaga 3. Statistik och analys av flerbostadshusbeståndet

Riksrevisionen har via Boverket tagit del av en nationell byggnadsspecifik databas för flerbostadshus som är upplåtna med hyresrätter i syfte att beskriva populationen berättigade stödmottagare och stödets träffsäkerhet.

Databasen har utvecklats inom forskningsprojektet Nationell Byggnadsspecifik Information (NBI) vid forskningsinstitutet RISE. Boverket och Energimyndigheten har ett samarbete med projektet inom myndigheternas regelbundna arbete med den nationella strategin för energieffektiviserande renovering, som uppdateras var tredje år.

Inom forskningsprojektet NBI har information från flera olika register matchats på fastighetsnivå. Från fastighetsregistret har information om bland annat fastigheternas upplåtelseform, ägandeform och geografiska läge hämtats. Ur energideklarationsregistret har information om byggnaders energiprestanda hämtats och från SCB har information om bland annat de boendes medianinkomst hämtats. Därutöver har uppgifter om bland annat byggnadsår och värdeår²⁴³ för fastigheterna hämtats från Skatteverkets fastighetstaxeringsregister.²⁴⁴

Flerbostadshusens renoveringsbehov mäts i databasen utifrån byggnadens värdeårsålder. Varje byggnad får, när den är ny, ett nybyggnadsår och ett värdeår. Byggnadens värdeår är från början detsamma som nybyggnadsåret men kan förändras när större investeringar görs i samband med renoveringar. Det som avgör hur mycket värdeåret förändras är renoveringskostnadens storlek i förhållande till den nyproduktionskostnad som SCB fastställer varje år.²⁴⁵ Det finns vissa nackdelar med att mäta renoveringsbehov med hjälp av värdeår. Till exempel registreras inte mindre löpande underhållsåtgärder som inte är av den omfattningen att de påverkar taxeringsvärdet. Det löpande underhållet kan göra att större renoveringsbehov inte uppstår, vilket innebär att en regelbundet upprustad byggnad inte nödvändigtvis behöver ha ett förändrat värdeår. Det finns därmed en risk att metoden kan överskatta renoveringsbehovet något. Mindre

²⁴³ Värdeår uppdateras av skatteverket då en större renovering sker genom en investering som "värdesäkrar" byggnaden. Ett gammalt värdeår används som en indikator för renoveringsbehov.

²⁴⁴ Den sammanställda och kvalitetssäkrade databasen har exempelvis använts i von Platten och Holmberg, *Energideklarationen i två vågor - En byggnadsspecifik jämförelse av energiprestanda konstaterar ett decennium av reducerad energianvändning i svenska flerbostadshus*, 2019.

²⁴⁵ Boverket & Energimyndigheten, *Underlag till den andra nationella strategin för energieffektiviserande renovering*, 2016, s. 118.

fastighetsägare är även sämre på att registrera renoveringsinvesteringar som påverkar värdeåret.²⁴⁶

Med anledning av Riksrevisionens granskning av stödet till renovering och energieffektivisering kompletterades NBI:s databas med uppgifter från Boverket om den geografiska avgränsningen av de stödberättigade bostadsområdena. Matchningen med de stödberättigade områdena gjordes med hjälp av geografisk information (GIS). Då byggnaderna i den ursprungliga databasen är representerade av en koordinat, anses byggnaden kvalificera som stödberättigad om koordinaten för byggnaden faller inom ett stödberättigat område. Matchningen ger en mindre felkälla då stödet egentligen ges till byggnader vars fastighet *i någon utsträckning* finns inom ett stödberättigat område. Det innebär att antalet stödberättigade byggnader enligt databasen blir något mindre än vad som skulle vara fallet vid en mer utförlig bedömning av fastigheternas exakta läge.

Nedan presenteras resultaten av Riksrevisionens beskrivande analys av information om flerbostadshusen från den nationella databasen. Notera att totala populationen flerbostadshus på nationell nivå enbart utgörs av de flerbostadshus som är upplåtna med hyresrätter. Det innebär att bostadsrätter är exkluderade.

Flerbostadshusens antal, ägandeform och byggnadsepok

Tabell B 12 Flerbostadshus, stödberättigade och ej stödberättigade

	Antal flerbostadshus	Andel flerbostadshus (%)
Stödberättigade	35 751	40,70
Ej berättigade	46 946	53,44
NA	5 143	5,85
Totalt (NA exkluderat)	82 697	100

Källa: Riksrevisionens bearbetning utifrån nationell databas för flerbostadshus upplåtna med hyresrätter från Boverket.

Matchningen som gjorts av flerbostadshusen mellan olika register är inte perfekt eftersom registrering av byggnader görs på olika sätt och olika definitioner av flerbostadshus används i de olika registren. Inom forskningsprojektet har det hanterats genom att celler fylls med "NA" (Not Available) när det finns osäkerheter i matchningen. Sammanlagt berörs 5 143 flerbostadshus, vilket utgör knappt 6 procent av det totala antalet. I den deskriptiva statistiken som presenteras nedan har kategorin "NA" exkluderats. Det innebär att samtliga hänvisningar till det *totala antalet flerbostadshus* eller *alla flerbostadshus* nedan avser summan av

²⁴⁶ Mangold m.fl., "Socio-economic impact of renovation and energy retrofitting of the Gothenburg building stock", 2016.

stödberättigade och ej berättigade i Tabell B 12 ovan, det vill säga totalt 82 697 flerbostadshus.

De 35 751 stödberättigade flerbostadshusen motsvarar 17 518 fastigheter. Cirka 18 procent (3 106 stycken) av dessa fastigheter har byggnader både inom och utanför stödberättigat område.

Tabell B 13 Fördelning av ägarkategorier, stödberättigade och totala antalet (andelar %)

Ägarkategori	Stödberättigade flerbostadshus	Alla flerbostadshus
Allmännyttan	18 499 (51,75)	36 481 (44,12)
Juridisk person	3 568 (9,98)	11 135 (13,47)
Övriga aktiebolag	11 560 (32,34)	28 577 (34,56)
Övrigt	2 120 (5,93)	6 492 (7,85)
Totalt	35 747* (100)	82 685* (100)

Källa: Riksrevisionens bearbetning utifrån nationell databas för flerbostadshus upplåtna med hyresrätter från Boverket.

* Det finns saknade värden för ägarkategorin i stödberättigade (4 stycken eller 0,01 procent av samtliga stödberättigade) och i Alla flerbostadshus (12 stycken eller 0,01 procent av hela populationen) som har exkluderats.

Tabell B 14 Fördelning utifrån byggnadsår bland stödberättigade och totala antalet (andelar %)

Byggnadsår	Stödberättigade flerbostadshus	Alla flerbostadshus
1945 eller tidigare	5 749 (16,08)	18 783 (22,71)
1945–1959	6 135 (17,16)	15 549 (18,80)
1960–1974	13 119 (36,70)	22 616 (27,35)
1974 eller senare	10 748 (30,06)	25 749 (31,14)
Totalt	35 751 (100)	82 697 (100)

Källa: Riksrevisionens bearbetning utifrån nationell databas för flerbostadshus upplåtna med hyresrätter från Boverket.

Flerbostadshusens fördelning – geografisk och enligt marknadsläge

*Geografisk fördelning utifrån län***Tabell B 15** Stödberättigade och totala antalet flerbostadshus i respektive län

Län	Antal samtliga flerbostadshus	Antal stödberättigade flerbostadshus	Andel (%) stödberättigade
Blekinge län	1 518	765	50,40
Dalarnas län	3 380	1 725	51,04
Gotlands län	783	476	60,79
Gävleborgs län	3 149	2 031	64,50
Hallands län	2 794	872	31,21
Jämtlands län	1 417	649	45,80
Jönköpings län	3 680	1 599	43,45
Kalmar län	2 575	1 198	46,52
Kronobergs län	2 039	1 167	57,23
Norrbottnens län	2 711	1 122	41,39
Skåne län	8 872	4 140	46,66
Stockholms län	11 383	2 156	18,94
Södermanlands län	2 814	1 220	43,35
Uppsala län	2 630	1 068	40,61
Värmlands län	2 720	1 642	60,37
Västerbottens län	3 352	1 507	44,96
Västernorrlands län	2 549	1 330	52,18
Västmanlands län	2 068	1 020	49,32
Västra Götalands län	13 777	6 039	43,83
Örebro län	3 310	1 623	49,03
Östergötlands län	5 176	2 402	46,41
Totalt	82 697	35 751	-

Källa: Riksrevisionens bearbetning utifrån nationell databas för flerbostadshus upplättna med hyresrätter från Boverket.

*Geografisk fördelning utifrån olika kommungruppsindelningar***Tabell B 16** Antalet flerbostadshus efter indelning i olika kommuntyper (andelar %)

	Antal stödberättigade	Alla flerbostadshus
Storstäder och storstadsnära kommuner	4 708 (13,17)	19 814 (23,96)
Större städer och kommuner nära större stad	16 544 (46,28)	36 524 (44,17)
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	14 499 (40,55)	26 359 (31,87)
Totalt	35 751 (100)	82 697 (100)

Källa: Riksrevisionens bearbetning utifrån nationell databas för flerbostadshus upplåtna med hyresrätter från Boverket.

Det finns flest flerbostadshus i större städer och kommuner nära en större stad vad gäller både totala populationen och de stödberättigade flerbostadshusen. Andelen stödberättigade flerbostadshus är lägre iorstäder och storstadsnära kommuner och högre i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner jämfört med fördelningen av den totala populationen flerbostadshus.

Tabell B 17 Andelen stödberättigade flerbostadshus av totala antalet för respektive kommuntyp

	Andel (%)	t-test
Storstäder och storstadsnära kommuner (referenskategori)	23,76	
Större städer och kommuner nära större stad	45,30	-51,5291
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	55,01	71,0035

Källa: Riksrevisionens bearbetning utifrån nationell databas för flerbostadshus upplåtna med hyresrätter från Boverket. Anm.: Om $|t\text{-värde}| > 1,96$ innebär det en statistiskt säkerställd skillnad.

Jämfört med referenskategori storstäder återfinns de stödberättigade flerbostadshusen i högre utsträckning i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner och i större städer och kommuner nära större städer. Skillnaderna är statistiskt säkerställda.

Tabell B 18 Antalet flerbostadshus efter indelning utifrån kommuners marknadsläge²⁴⁷ (andelar %)

	Antal stödberättigade	Alla flerbostadshus
Mycket svag marknad	3 348 (9,36)	4 489 (5,43)
Svag marknad	2 906 (8,13)	4 170 (5,04)
Stark marknad	8 055 (22,53)	12 981 (15,70)
Mycket stark marknad	21 442 (59,98)	61 057 (73,83)
Totalt	35 751 (100)	82 697 (100)

Källa: Riksrevisionens bearbetning utifrån nationell databas för flerbostadshus upplåtna med hyresrätter från Boverket.

Jämfört med fördelningen av den totala populationen flerbostadshus, återfinns en lägre andel av de stödberättigade flerbostadshusen i kommuner med mycket starka marknader, och högre andelar i övriga kommungrupper, utifrån marknadsläge.

Tabell B 19 Fördelningen av stödberättigade flerbostadshus utifrån kommuners marknadsläge²⁴⁸

	Andel (%)	t-test
Mycket svag marknad (referenskategori)	74,58	
Svag marknad	69,69	5,0875
Stark marknad	62,05	15,3003
Mycket stark marknad	35,12	-53,7716

Källa: Riksrevisionens bearbetning utifrån nationell databas för flerbostadshus upplåtna med hyresrätter från Boverket. Anm.: Om $|t\text{-värde}| > 1,96$ innebär det en statistiskt säkerställd skillnad.

Jämfört med referenskategori mycket svag marknad, återfinns de stödberättigade flerbostadshusen i lägre utsträckning på mycket starka, starka och svaga marknader. Skillnaderna är statistiskt säkerställda.

Flerbostadshusens renoveringsbehov

Den genomsnittliga värdeårsåldern för de stödberättigade flerbostadshusen är 44,76 år, medan den genomsnittliga värdeårsåldern för det totala antalet flerbostadshus är 45,09 år. Det innebär att renoveringsbehovet i genomsnitt är

²⁴⁷ Kommunerna har delats in enligt den bedömning av kommunernas marknadsläge som gjordes av Evidens i en underlagsrapport till Boverket, *Svaga bostadsmarknader 2017–2025*, Boverkets dnr 7222/2017. Underlaget användes av Boverket i rapporten *Finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden*, 2019.

²⁴⁸ Ibid.

något mindre i flerbostadshusen i de stödberättigade områdena jämfört med i hela populationen av flerbostadshus.

Antalet stödberättigade flerbostadshus med en värdeårsålder på 50 år eller högre är 12 355 stycken eller cirka 36 procent av totala antalet stödberättigade. Antalet flerbostadshus med värdeårsålder på 50 år eller högre i den totala populationen är 30 096 stycken eller cirka 38 procent.²⁴⁹

Flerbostadshusens energiprestanda

Den genomsnittliga energiprestandan i de stödberättigade flerbostadshusen är 148,48 kWh/m² (A_{temp}) och år. Den genomsnittliga energiprestandan i det totala antalet flerbostadshus är 146,51 kWh/m² (A_{temp}) och år. Den genomsnittliga energiprestandan är därmed något sämre i flerbostadshusen i stödberättigade områden jämfört med hela populationen av flerbostadshus på nationell nivå.

Antalet stödberättigade flerbostadshus som har en energiprestanda på 130 kWh/m² (A_{temp}) och år eller sämre är 24 725 stycken, vilket är drygt 69 procent av det totala antalet stödberättigade flerbostadshus.

Flerbostadshusens energiprestanda och renoveringsbehov

Antalet stödberättigade flerbostadshus som har en energiprestanda på 130 kWh/m² (A_{temp}) och år eller sämre samt har en värdeårsålder på 50 år eller högre är totalt 8 856 stycken, vilket är cirka 26 procent av det totala antalet stödberättigade flerbostadshus. Det totala antalet flerbostadshus som har en energiprestanda på 130 kWh/m² (A_{temp}) och år eller sämre, och en värdeårsålder på 50 år eller högre, är 21 575 stycken, vilket motsvarar drygt 27 procent av den totala populationen flerbostadshus.²⁵⁰

Medianinkomst bland de boende i flerbostadshusen

Den genomsnittliga medianinkomsten hos invånarna i de stödberättigade flerbostadshusen är 168 509,7 kronor per år medan den genomsnittliga medianinkomsten hos invånarna i det totala antalet flerbostadshus är 194 728,3 kronor.

²⁴⁹ För variabeln renoveringsbehov finns det saknade värden, 3 366 av totala antalet flerbostadshus (motsvarar 1 487 för de stödberättigade), vilka har exkluderats i beräkningen. En känslighetsanalys har även genomförts där de saknade värdena för renoveringsbehov har exkluderats i *samtliga* beräkningar. Resultaten av känslighetsanalysen visar att det endast sker små förändringar i beräknade andelar och genomsnitt till följd av detta. De jämförelser av storleksordningar som görs påverkas inte alls.

²⁵⁰ Ibid.

Riksrevisionen har granskat stödet till renovering och energieffektivisering av hyresbostäder i områden med socioekonomiska utmaningar. Stödet fanns i tre år, under 2016–2018.

Granskningen visar att stödet inte varit ändamålsenligt utformat för att nå avsedda syften. Det gav inte tillräckliga incitament att öka takten på renovering och energieffektivisering och det är även oklart i vilken utsträckning det kan skydda hyresgästerna mot orimliga hyreshöjningar. Bara en bråkdel av de anslagna medlen har använts och stödet bidrog därmed endast marginellt till politiska mål. Det finns även en risk för att stödet har finansierat åtgärder som ändå skulle ha blivit av.

En förklaring till bristerna är att regeringens beslutsunderlag vid införandet var otillräckliga. Det saknades analyser av vilka problem stödet skulle avhjälpa, vilka tänkbara effekter stödet skulle få och hur det skulle samverka med andra befintliga styrmedel.

Om regeringen i framtiden överväger att införa liknande stöd rekommenderar Riksrevisionen därför regeringen bland annat att utforma stödet utifrån en analys av vilka problem det ska avhjälpa, en konsekvensanalys av tänkbara effekter samt enklare ansöknings- och uppföljningsprocesser.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-533-6

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE