




Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2017:28



Analys av konsekvenser av att införa hyresreglering i vissa bostäder för äldre med investeringsstöd

Analys av konsekvenser av att införa hyresregle- ring i vissa bostäder för äldre med investerings- stöd

Titel: Analys av konsekvenser av att införa hyresreglering i vissa bostäder för äldre med investeringsstöd
Rapportnummer: 2017:28
Utgivare: Boverket, oktober, 2017
Upplaga: 1
Tryck: Boverket
ISBN tryck: 978-91-7563-504-0
ISBN pdf: 978-91-7563-505-7
Diarienummer: 3.4.1 515/2017

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att genomföra en konsekvensanalys av att införa krav på hyresnivåer m.m. i förordningen om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer (SFS 2016:848). Denna rapport utgör Boverkets redovisning av uppdraget.

Rapporten är författad av Bengt Hansson. Paul Silfwerberg har medverkat i utredningsarbetet.

Karlskrona, oktober 2017

Anders Sjelvgren
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	6
1.1 Uppdraget.....	6
1.2 Analysmetod och rapportens disposition	6
2 Bostadsmarknaden för äldre	7
3 Investeringsstöd för äldre	10
Intresset är stort	10
4 Samband mellan produktionskostnad, hyra och subvention	12
Lärdomar av det nuvarande ordinära statliga stödet till hyresrätter med hyrestak.....	14
Förslag på hyresnivåer om bostäder för äldre	16
Förväntade effekter på bostadsbyggande och boende för äldre	18
En sammanfattande bedömning	19
Referenser	20
Bilaga 1	21
Förslag till ändringar i förordning (SFS 2016:848)	21
Bilaga 2	27
Uppdraget.....	27

Sammanfattning

Ett investeringsstöd infördes 2016 för byggande av hyresbostäder för äldre (SFS 2016:848). Förordningen innehåller inte någon reglering av hur hyra ska sättas i bostäder som uppförs med investeringsstödet. I övriga investeringsstöd till uppförande av hyresbostäder som infördes 2016 finns bestämmelser om hyrestak. I föreliggande rapport analyserar Boverket konsekvenserna av att införa ett motsvarande hyrestak kopplat till stödet för byggande av bostäder för äldre.

Analysen visar att det nya stödet för byggande av bostäder för äldre med hyresreglering är mindre fördelaktigt för byggaren än det nuvarande eftersom hyrestaket minskar värdet av subventionen. Effekten på byggandet blir därför liten. Analysen visar också att hyran som en konsekvens av stödet kan sänkas med mellan 1 000 till 2 000 kr i månaden i omkring 1 700 nyproducerade lägenheter.

Boverket föreslår att en hyresreglering i princip bör införas i förordningen om stöd till byggande av hyresbostäder för äldre samt att den bör ges samma utformning som hyresregleringen i det allmänna investeringsstödet. Skälet är att det inte är effektivt att parallellt ha två ”konkurrerande” stödsystem med samma stödnivåer, men med olika stränga restriktioner i form av krav på hyresnivåer.

Vid en närmare analys av sambandet mellan stödnivåerna och de därtill hörande hyrestaken kommer vi fram till att hyresregleringen i det allmänna investeringsstödet har en bristfällig utformning. Boverket föreslår därför att nivåerna på investeringsstödet och hyrestaken i båda stöden utformas i enlighet med de beräkningsresultat som redovisas i föreliggande rapport.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Bakgrunden till uppdraget är att det i många kommuner råder en brist på bostäder som är särskilt lämpade för äldre. Denna brist kompliceras av att det finns en stor allmän efterfrågan på bostäder i landet, däribland en stor efterfrågan på bostäder som upplåts med hyresrätt. För att möta denna bristsituation har regeringen under 2016 även infört investeringsstöd för byggande av hyresbostäder och bostäder för studerande (SFS 2016:880 och SFS 2016:881). I dessa två förordningar är investeringsstödet villkorat av att ett hyrestak ska gälla vid uthyrning av bostäderna. Vidare har ett krav på hyresrabatter införts i förordningen om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden (SFS 2016:837). Någon hyresreglering av motsvarande typ finns inte införd i investeringsstödet till bostäder för äldre.

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att genomföra en konsekvensanalys av att införa krav på hyresnivåer m.m. i förordningen om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer (SFS 2016:848). Boverket ska föreslå alternativ för hur en sådan hyresreglering ska utformas och införas i förordningen.

Uppdragstexten i sin helhet finns i Bilaga 2.

1.2 Analysmetod och rapportens disposition

Beräkningarna i denna rapport grundar sig på officiell statistik och egna beräkningar.

Förslag till ny utformning av författningstext till SFS 2016:848 finns i Bilaga 1.

2 Bostadsmarknaden för äldre

Antalet svenskar äldre än 65 år var i december 2016 nästan 2 miljoner (1 976 857) och antalet äldre än 80 år, d.v.s. de som främst kan förväntas ställa höga krav på tillgänglighet, var omkring en halv miljon (506 894). De äldre blir allt fler. Enligt SCB:s senaste befolkningsprognos kommer år 2025 gruppen 65 år och äldre att vara 2 244 562 och gruppen 80 år och äldre 683 790. Det är för gruppen äldre än 65 år en ökning med 14 procent och för gruppen äldre än 80 år en ökning med 35 procent. Som jämförelse kan nämnas att den totala befolkningen förväntas öka med 950 000 eller knappt 10 procent fram till år 2025.

En beräkning av hur den demografiska utvecklingen påverkar bostadsbehovet fram till år 2025 kan göras utifrån dagens hushållsstorlekar. Antalet lägenheter är 4,8 miljoner och befolkningen är 10 miljoner. Det är i genomsnitt 2,1 svensk per lägenhet. Boverkets senaste behovsprognos säger att vi totalt sett behöver 600 000 nya lägenheter fram till år 2025. Vid en oförändrad genomsnittlig hushållstorlek skulle behovet däremot vara endast 450 000 lägenheter. Men gruppen 65 år och äldre, som är färre än genomsnittet per hushåll, växer snabbare än befolkningen i sin helhet, vilket är den främsta förklaringen till att vi behöver 600 000 och inte 450 000 nya lägenheter. De äldre än 65 år blir 248 000 fler och behöver 165 000 nya lägenheter. Men ökningen är som sagt störst i gruppen 80 år och äldre. De allra äldsta blir 177 000 fler och kommer, räknat på nuvarande hushållsstorlekar, att behöva 136 000 nya lägenheter¹.

Antalet specialbostäder som är förenat med service och omvårdnad och varaktigt förbehållna äldre eller funktionshindrade är enligt SCB idag 130 000². Bostäderna är oftast små, mellan 21 och 50 kvm. Om vi räknar med 1,5 personer per bostad betyder det att knappt 200 000 bor i specialbostäder för äldre och handikappade. De senaste fyra åren har antalet specialbostäder ökat med mycket måttliga 6 000.

Antalet äldre i särskilt boende minskar över tid medan de med hemtjänst ökar. Men det är få yngre pensionärer som bor i särskilt boende eller har hemtjänst. Men även om vi ser till de äldre pensionärerna i gruppen

¹ Beräkningar utgår ifrån att det i gruppen 65+ i genomsnitt är 1,5 boende per lägenhet i gruppen 80+ är 1,3 boende per lägenhet.

² En specialbostad för äldre eller funktionshindrade är en bostad som är varaktigt förbehållen äldre personer eller personer med funktionshinder och där boendet alltid är förenat med service, stöd och personlig omvårdnad. Dessa bostäder eller rum är vanligtvis grupperade kring gemensamhetsutrymmen såsom kök, matsal eller sällskapsrum. Som specialbostäder räknas t.ex. inte seniorbostäder eller så kallade 55+ boenden.

80 plus bor majoriteten idag i det ordinarie bostadsbeståndet och så kommer det att fortsätta vara under överskådlig tid. I åldersgruppen 80 plus har bortåt 40 procent antingen hemtjänst i ordinarie boende eller bor i särskilt boende. Även bland de riktigt gamla 95 år och äldre bor knappt hälften i specialbostad³. Efterfrågan på specialbostäder är idag stor. För att få tillgång till särskilt boende prövas om den äldre har behov av ett särskilt boende.

De senaste årens starka ekonomiska utveckling har i kombination med befolkningstillväxten gjort det svårare för pensionärer att byta bostad. Pensionerna växer inte i takt med löneinkomsterna, vilket minskar pensionärernas möjligheter att flytta från egna hem till bostadsrätt. Dessutom är det svårt för pensionärer att få banklån. Samtidigt är köerna långa till vanliga hyresrätter i det befintliga beståndet. Däremot är kötiderna korta eller inga alls till nyproducerade hyresrätter, vilket indikerar att vi idag i praktiken har marknadshyror i nyproduktionen. För att ha råd med hyran i nyproduktion krävs det antingen en hög pension eller löneinkomst.

Pensionärer med låg pension kan få bostadstillägg. Hur mycket beror på boendekostnaden, inkomsten och eventuella tillgångar. För att ha rätt till bostadstillägg måste för ensamstående inkomsten efter skatt vara 14 000 kr eller lägre. För sammanboende krävs att inkomsten efter skatt för båda tillsammans är ca 18 000 kr eller lägre. Bidraget baseras på en boendekostnad på som mest 5 000 kr för ensamstående och som mest 5 090 kr för sammanboende par⁴. I tabell 1 redovisas hyrorna i nyproduktionen.

³ Utredningen ”Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer”(SOU 2015:85), s. 141.

⁴ Källa: Pensionsmyndigheten, Fakta om bostadstillägg och Preliminär beräkning av bostadstillägg.

Tabell 1. Nybyggda hyresrätter efter region, storlek och år

	Bostadsyta per lägenhet, kvm		Årshyra per kvadratmeter, kr		Månadshyra per lägenhet, kr	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Stor-Stockholm						
1 rok	41	40	1939	1970	6552	6492
2 rok	55	53	1869	1983	8610	8792
Samtliga	72	66	1704	1883	10157	10282
Stor-Göteborg						
1 rok	37	39	1997	2190	6148	7186
2 rok	56	56	1765	1845	8190	8552
Samtliga	62	61	1716	1794	8931	9135
Stor-Malmö						
1 rok	40	42	1768	1543	5926	5367
2 rok	58	58	1618	1630	7777	7883
Samtliga	65	69	1550	1560	8367	8923
Kommuner med > 75000 inv						
1 rok	36	38	2031	1847	6080	5795
2 rok	58	55	1570	1651	7641	7610
Samtliga	63	66	1568	1601	8255	8845
Kommuner med < 75000 inv						
1 rok	40	35	1617	1739	5456	5056
2 rok	57	58	1506	1569	7201	7599
Samtliga	70	65	1450	1528	8468	8244

Källa: SCB, Statistikdatabasen, Boende och byggande

3 Investeringsstöd för äldre

Både antalet liksom andelen äldre av befolkningen ökar påtagligt. För att möta efterfrågan på bostäder för äldre införde därför regeringen år 2016 ett investeringsstöd för hyresbostäder för de äldre än 65 år (förordning 2016:848). Stödet omfattar ny- eller ombyggnad av särskilda boenden enligt socialtjänstlagen, ny- eller ombyggnad av hyresbostäder på ordinarie bostadsmarknaden och stöd för anpassning av gemensamma utrymmen. Syftet med produktionsstödet är både att öka tillgången på bostäder och förbättra tillgängligheten i det befintliga bostadsbeståndet.

Idag finns redan statliga investeringsstöd för vanliga hyresbostäder med krav på hyresnivån (förordning 2016:881). Både storleken på produktionsstödet och högsta tillåtna hyresnivå varierar utifrån regioner som landet indelas i. Befintliga investeringsstöd kan ge oss vägledning hur hyran kan bestämmas i nya äldreboenden med produktionsstöd.

Boverket ska analysera konsekvenserna av att ett hyrestak införs även för bostäder för äldre med investeringsstöd. Hur hyran sätts påverkar både efterfrågan på produktionsstöd och efterfrågan från äldre på boenden. Det finns en målkonflikt mellan låg hyra å ena sidan och efterfrågan på produktionsstöd. En låg hyra riskerar att göra stöden ointressanta för byggherrarna medan en hög hyra riskerar göra bostäderna oöverkomliga för flertalet pensionärer.

De pensionärer (äldre än 65 år) som väljer att flytta till en nyproducerad eller ombyggd bostad med investeringsstöd på den ordinarie bostadsmarknaden, betalar med undantag för den nedsättning som subventionen innebär, hyra som övriga hyresgäster. Pensionärer med låg inkomst kan även få bostadstillägg.

Intresset är stort

Efterfrågan på de statliga stöden till bostäder för äldre är stor. Subventionen är 3 600 kr per kvm vid nyproduktion och 3 200 kr per kvm vid ombyggnad under förutsättning att boytan är högst 35 kvm för en person och högst 50 kvm för två personer. Det finns inget som hindrar att bostadsytan är större men man får inte stöd för den överskjutande delen. Därutöver ges stöd för areor för gemensamma aktiviteter i utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation. För enpersonsbostadslägenhet utgår stöd med maximalt 15 kvadratmeter och för tvåpersonsbostadslägenhet med maximalt 20 kvadratmeter.

Begränsningarna styr storleken på det som byggs men påverkar inte intresset för att få ta del av stödet. Den enda begränsning som finns idag är att boendet är avsett för de 65 år eller äldre. I praktiken är det nuvarande stödet därför ett stöd till byggherren utan krav på motprestation. Ett tydligt tecken på detta är att årets anslag redan är förbrukat och det finns en kö av projekt. Nackdelen med stödet är att det inte leder till lägre hyror men fördelen är att det har en positiv effekt på bostadsbyggandet.

4 Samband mellan produktionskostnad, hyra och subvention

Hyrorna i nyproduktionen varierar mellan olika regioner och utifrån förutsättningarna i de enskilda byggprojekten. En grov uppskattning av hur hög hyran i genomsnitt måste vara för att det ska löna sig att bygga kan vi få från officiell statistik. I tabell 2 redovisas produktionskostnader och hyror i nyproduktionen i olika regioner. Statistiken visar på hyror på ca 5,5 procent av produktionskostnaden. Produktionskostnaden är i jämvikt lika med nuvärdet av framtida driftöverskott. Vårt samband mellan hyror och produktionskostnad innefattar dock inte enbart framtida driftöverskott utan också driftkostnader. Direktavkastningskravet vid investeringar i hyresfastigheter är idag mycket lägre.

Tabell 2. Produktionskostnad och hyra i nyproduktion 2015, per kvm

	Produktionskostnad		Årshyra	
	Flerbostads- hus	Hyresrätt	Per kvm	I procent av prod kostnad
Stor-Stockholm	54381	33778	1883	5,6
Stor-Göteborg och Stor-Malmö	39616	30488	1677	5,5
Länsregionerna I-III	32777	28048	1565	5,6

Källa: SCB, Statistikdatabasen, Boende och byggande

Den genomsnittliga storleken på en nybyggd hyresrätt 2015 i Sverige är ca 65 kvm vilket innebär en månadshyra på 10 200 kr i Stor-Stockholm, 9 100 kr i genomsnitt i Stor-Göteborg och Stor-Malmö och 8 500 kr utanför storstadsområdena.

Det är dyrare att bygga små lägenheter per kvadratmeter än stora lägenheter. Hyran per kvm behöver därför justeras för att svara mot produktionskostnaden för en lägenhet på högst 35 kvm respektive högst 50 kvm. För att göra detta räknar vi om den genomsnittliga hyran per kvm (i en genomsnittlig lägenhet) till en tänkt normhyra för en trerumslägenhet på

77 kvm enligt den metod som Boverket tillämpar⁵. Hyran för olika lägenhetsstorlekar beräknas sedan utifrån normhyran. I tabell 3 redovisas dagens hyror för olika lägenhetsstorlekar. Den hyra som vi observerar är den genomsnittliga lägenhetshyran för en genomsnittlig lägenhet på 65 kvm. Denna lägenhet är oftast en trerumslägenhet. Utifrån genomsnittshyran för en trea kan vi med Boverkets modell beräkna hyrorna för övriga lägenhetstyper och storlekar.

Tabell 3 Hyror för olika lägenhetsstorlekar utan subvention

	35 kvm	50 kvm	65 kvm	Implicit normhyra 77 kvm
Stor-Stockholm	2214	2021	1883	1764
Stor-Göteborg och Stor-Malmö	1971	1800	1677	1572
Övriga Sverige	1841	1681	1566	1467

Källa: Egna beräkningar

Tabell 4 Hyror för olika lägenhetsstorlekar i äldrestödet

	35 kvm	50 kvm
Stor-Stockholm	2016	1823
Stor-Göteborg och Stor-Malmö	1773	1602
Övriga Sverige	1643	1483

Källa: Egna beräkningar

Hyrorna i tabell 3 är de marknadshyror som är förenliga med lönsamt byggande utan subventioner. I tabell 4 redovisar vi de hyresnivåer som ger byggaren samma vinst med äldrestöd och hyresreglering som utan äldrestöd och hyresreglering. Det nuvarande stödet till bostäder för äldre på 3 600 kr/kvm är samma i hela landet. För en person lämnas stöd till högst 35 kvm och för två personer lämnas stöd till högst 50 kvm. Subventionen möjliggör enligt vårt sätt att räkna (5,5 procent av 3 600 kr per kvm) en hyressänkning med 200 kr per kvm och år, utan att lönsamheten minskar. Med andra ord en sänkning av årshyran med knappt 10 procent.

⁵ Alla lägenheter har kök och badrum och dessa är dyra att bygga. Det betyder att byggkostnaden är högre per kvm i små än i stora lägenheter. För att beräkna och jämföra hyror i lägenheter av olika storlek räknas den faktiska kvadratmeterhyran om till hyran i en tänkt trerumslägenhet på 77 kvadratmeter, den beräknade hyran kallas för normhyra. Den beräkningsmetod som Boverket förordar för att räkna om normhyran till lägenheter av olika storlek är den beräkningsmetod som Hyresmarknadskommittén beslutade om 1991.

För en etta på 35 kvm betyder det en sänkning av månadshyran med 600 kr i månaden och med 850 kr i månaden för en tvåa på 50 kvm. I tabell 5 redovisas månadshyror i nyproduktionen (med och utan subvention) och hyrorna i befintliga lägenheter i 2015 års hyresnivå. Om hyran sätts lägre än de framräknade subventionerade nyproduktionshyrorna väljer fastighetsägaren att avstå subventionen och sätts hyran högre än hyran på den ordinarie bostadsmarknaden kommer ingen att vilja hyra.

Det framgår att hyrorna i nyproduktionen till äldre kan förväntas bli höga jämfört med hyrorna i det befintliga beståndet trots subventionen. Subventionen är för liten för att påtagligt påverka hyrorna nedåt.

Tabell 5 Månadshyror i äldrestödet

	35 kvm		50 kvm			
	Nyprod		Befintliga	Nyprod		Befintliga
	Med subv	Utan subv		Med subv	Utan subv	
Stor-Stockholm	5900	6450	4000	7600	8400	5000
Stor-Göteborg och Stor-Malmö	5150	5750	3500	6700	7500	4500
Övriga Sverige	4800	5350	2900	6200	7000	3900

Källa: SCB och egna beräkningar

Lärdomar av det nuvarande ordinära statliga stödet till hyresrätter med hyrestak

Det finns lärdomar att dra om kombinationen av hyrestak och subventioner från de ordinära subventionerna till hyresrätter. Efterfrågan varierar mellan landets olika delar. Stöden efterfrågas inte i Storstockholm men efterfrågan finns i Stockholmsnära kommuner och i Göteborgs- och Malmöregionerna och i övriga delar av landet. Förklaringen till detta är att kombinationen mellan subvention och hyrestak i Storstockholm är ofördelaktig för byggaren. En viktig lärdom är att subventionen och hyran måste anpassas till den lokala produktionskostnaden och hyresnivån.

Vi utgår liksom ovan ifrån produktionskostnaderna för en genomsnittlig hyresrätt på 65 kvm (se tabell 2). Stödet till byggande av vanliga hyresrätter är 6 600 kr per kvm i Storstockholm, 5 300 kr per kvm i Stockholmsnära kommuner, Storgöteborg och Stormalmö och 3 800 kr i övriga landet. För ytor upp till och med 35 kvm lämnas fullt stöd, mellan 35 och 70 kvm lämnas endast halvt stöd men över 70 kvm lämnas inget stöd. Det

betyder att subventionen för en genomsnittlig trea på 65 kvm i Storstockholm är 5 077 kr per kvm. Uttryckt i årshyra är subventionen 279 kr⁶.

I tabell 6 redovisar vi de lägsta hyrorna som bostadsbyggaren kan acceptera för att bygga med subvention. Från officiell statistik vet vi den genomsnittliga produktionskostnaden för en lägenhet på 65 kvm och hyran som svarar mot denna (tabell 2). Med denna lägsta hyra som grund kan vi härleda motsvarande normhyra för en trerumslägenhet på 77 kvm och motsvarande hyror för andra lägenhetsstorlekar. Vid en jämförelse mellan tabell 4 och tabell 6 framgår det att en tänkt hyresreglering med nuvarande äldrestöd som grund är mindre generös än det nuvarande ordinära stödet till byggande av hyresrätter. I äldrestödet är den hyra som ger nollvinst för byggaren högre än hyran som ger nollvinst i det ordinära stödet för hyresbostäder. Men det framgår också att den reglerade normhyran i Storstockholm på 1 450 kr är för lågt satt för att stödet ska efterfrågas. För att stödet ska efterfrågas hade hyran enligt modellen behövt vara 1 519 kr.

Tabell 6 Produktionskostnader och lägsta hyror för hyresbostäder med subvention.

	35 kvm	50 kvm	65 kvm	77 kvm	
				Implicit normhyra	Normhyra
Stor-Stockholm	1906	1720	1604	1519	1450
Stor-Göteborg och Stor-Malmö	1725	1575	1453	1375	1350
Övriga Sverige	1663	1518	1405	1326	1300

Källa: Egna beräkningar

Tabell 7 Marknadshyra för hyresrätter med subvention.

	35 kvm	50 kvm	65 kvm	77 kvm	
				Implicit normhyra	Normhyra
Stor-Stockholm	5560	7170	8690	9750	9300
Stor-Göteborg och Stor-Malmö	5030	6560	7870	8820	8660
Övriga Sverige	4850	6330	7610	8510	8340

Källa: Egna beräkningar

Den implicita normhyran är i Storstockholm väsentligt högre än den normhyra som är bestämd av regeringen. Det betyder att det är mer lönsamt att avstå ifrån subventionen än att ta emot den och acceptera en låg

⁶ Dvs. 5,5 procent av 5 077 kr.

hyra. Syftet med subventionen om ett ökat bostadsbyggande har därför inte uppnåtts i Storstockholm.

Utänför Storstockholm efterfrågas stöden och det är också vad vi kan förvänta oss av vår modell. Den implicita normhyran och den av staten fastställda normhyran ligger nära varandra.

Förslag på hyresnivåer om bostäder för äldre

Vill vi ha låga hyror i nyproduktionen för äldre måste subventionen anpassas därefter. Det innebär framförallt att vi måste beakta att förutsättningarna är väldigt olika i storstad och i övriga landet.

Det är också opraktiskt att ha flera system som överlappar varandra. Det nuvarande investeringsstödet till hyresbostäder riktar sig inte till någon särskild grupp utan omfattar även de äldre än 65 år. Pensionären väljer förstås det ordinära stödet framför stödet till äldre om hyran är lägre i det nuvarande systemet.

En jämförelse av hyresnivåerna i tabellerna 4 och 6 då hänsyn tagits till subventionerna i de två systemen visar att hyresnivåerna med undantag för Storstockholm, trots olika subventionssystem, hamnar ungefär på samma nivå. I Storstockholm är dock det nuvarande stödet inte efterfrågat av byggherrarna och finns därför inte heller som alternativ för potentiella hyresgäster. Det är mera lönsamt för byggherren att helt välja bort subventionen och hyra ut till normal nyproduktionshyra.

Det finns två vägar att gå om vi ska införa hyresnivåer i förordningen om statligt stöd för bostäder för äldre. Den ena är att sätta hyran på lägsta möjliga acceptabla nivå med hänsyn till investerarens vilja att ta emot stödet. Problemet med denna väg är att vi får två konkurrerande subventionssystem med olika hyror. En bättre väg är att likställa subventionsvillkoren för äldreboende med villkoren i det nuvarande ordinära subventionssystemet. Detta förutsätter att subventionen ökar så produktionskostnaden och den implicita normhyran i både äldrestödet och i det ordinära stödet för hyresbostäder blir lika med den bestämda normhyran.

De nuvarande normhyrorna på 1 450 kr i Stockholmsregionen, 1 350 kr i regionen Stockholmsnära kommuner, i Göteborgs- och Malmöregionerna, 1 300 kr i regionen övriga landet är hyror som anses vara rimliga boendekostnader. För att nå rimliga hyresnivåer med rådande höga markpriser och byggkostnader måste subventionen öka inte bara i Storstockholm utan i hela landet. Om vi utgår ifrån 2015 års produktionsförhållanden måste subventionen i Storstockholm och Stockholmsnära kommuner öka

ifrån idag 6 600 till 8 000 kr per kvm, i Göteborgs- och Malmöregionerna från 5 300 till 5 600 kr per kvm, och i övriga landet behöver subventionen öka ifrån idag 3 800 till 4 000 kr per kvm. I den mån som den avmattning som vi nu kan se på marknaden för nybyggnation pressar produktionskostnaderna nedåt kan ökningen av subventionerna behöva revideras ned i motsvarande mån.

Boverket föreslår att villkoren i de två stödsystemen likställs med varandra och att subventionsbeloppen anpassas till nuvarande normhyror.

I tabell 8 och 9 redovisas de lägsta årshyror per kvm och de lägsta månadshyror som följer av de nya större subventionerna⁷. I jämförelse med de faktiska hyrorna i nyproduktionen är de subventionerade hyrorna klart lägre. I Storstockholm 5 000 kr istället för 6 450 kr för ett rum och kök på 35 kvm i nyproduktion utan subvention, och 6 750 kr för två rum och kök på 50 kvm istället för 8 400 kr. I Storgöteborg och Stormalmö sänks hyrorna från ca 5 750 till 4 750 kr för en etta och från ca 7 500 till 6 350 kr för en tvåa. I övriga landet sänks hyrorna från ca 5 350 till 4 650 kr för en etta och från ca 7 000 till 6 200 kr för en tvåa.

Tabell 8 Produktionskostnader och lägsta årshyror per kvm för hyresbostäder med subvention.

	35 kvm	50 kvm	Normhyra 77 kvm
Stor-Stockholm	1714	1622	1450
Stor-Göteborg och Stor-Malmö	1622	1521	1350
Övriga Sverige	1591	1482	1300

Tabell 9 Månadshyra för hyresrätter med subvention.

	35 kvm	50 kvm	Normhyra 77 kvm
Stor-Stockholm	5000	6750	9300
Stor-Göteborg och Stor-Malmö	4750	6350	8650
Övriga Sverige	4650	6200	8350

⁷ Normhyran är omräknad till olika lägenhetsstorlekar enligt Boverkets rekommenderade metod men vi har också tagit hänsyn till att subventionen per kvadratmeter varierar med lägenhetsstorleken.

Förväntade effekter på bostadsbyggande och boende för äldre

Det totala byggbehovet av nya bostäder fram till år 2025 är omkring 160 000 lägenheter för gruppen 65 år och äldre. Om vi räknar med att det kostar 1,5 mnkr att bygga en liten lägenhet är den totala kostnaden 240 mdkr för att helt bygga bort behovet eller 30 mdkr per år under de kommande 8 åren.

Anslaget till byggande av äldreboenden förväntas nästa år uppgå till 400 mnkr. Ett litet belopp sett till det årliga behovet 30 000 mnkr. Nu är inte stödet avsett att täcka hela produktionskostnaden utan endast en mindre del. Stödet på mellan 4 000 till 8 000 kr per kvm betyder någonsans mellan 140 till 340 tkr per lägenhet. Om vi utgår ifrån att stödet i genomsnitt täcker 16 procent av produktionskostnaden innebär det att staten är medfinansiär till ett totalt byggande av äldreboenden för 2,5 mdkr eller 1 700 nya lägenheter. Om vi utgår ifrån en hushållsstorlek om 1,5 personer per lägenhet innebär detta att ca 2 500 äldre får bostad till en lägre hyra än annars. Nettovinsten för pensionärerna minskas dock något av att pensionärer med låg inkomst och höga boendekostnader får lägre pensionstillägg än tidigare. Vinnare är de med hög inkomst som stått länge i bostadskön och som får tillgång till en nyproducerad hyresrätt till lägre hyra än vad som annars skulle ha varit fallet.

Den svåra frågan är hur om vi kan förvänta oss ett ökat bostadsbyggande och ett ökat utbud av lägenheter. Vi har räknat utifrån en oförändrad situation bostadsbyggarna. Den framräknade subventionshyran är den lägsta hyran som byggherren kan tänka sig utan att vinsten minskar. Vinsten är densamma om man bygger med eller utan subvention så länge inte nyproduktionshyrorna påverkas. Om hyrorna i nyproduktionen inte påverkas betyder det också att bostadsbyggandet inte påverkas. För att bostadsbyggandet ska öka måste den nya hyran plus subvention vara åtminstone marginellt högre än den gamla hyran.

Hur många fler bostäder som eventuellt följer av subventionen beror, förutom på subventionsstorleken och hyran, på hur priskänsligt utbudet och efterfrågan är på bostäder. Ju mer elastiskt utbud och efterfrågan är desto fler bostäder kommer att byggas och efterfrågas. Tidigare empiriska skattningar på Boverket av bostadsinvesteringarnas priskänslighet tyder på att de svenska bostadsinvesteringarna är känsliga både för bostadspri- serna och för produktionskostnaderna, vilket skulle tala för en relativt stor effekt på bostadsbyggandet för äldre. Detta kräver dock att hyrorna (inkl. subvention) stiger och att hyresgästerna möter lägre hyror.

Jämfört med det nuvarande systemet, med byggsbventioner till äldreboende utan hyresvillkor, är ett system med hyreskrav sämre för byggaren och vi kan därför förvänta oss begränsade eller inga positiva effekter på byggandet. För bostadsbyggaren innebär det föreslagna stödet till byggandet av hyresbostäder för äldre ingen ökad vinst eftersom hyran begränsas i proportion mot subventionen. Dessutom är anslaget begränsat och vi vet inte om subventionen träffar det marginella projektet som leder till ett ökat byggande eller om subventionen går till intramarginella projekt som ändå skulle ha blivit av.

Sett till pensionärernas efterfrågan på bostäder så påverkas denna endast om hyran påverkas på marginalen, d.v.s. att de nya bostäderna efterfrågas därför att hyran är lägre än tidigare. Om de nya bostäderna skulle ha hyrts även vid den ursprungliga nyproduktionshyran får vi ingen effekt på bostadsefterfrågan. I den mån som bostadstillägget minskar hämmas efterfrågan från hushåll med låga inkomster.

En sammanfattande bedömning

Mycket talar för att den föreslagna subventionen till bostadsbyggande med krav på låga hyresnivåer inte kommer att bidra i någon större utsträckning till att vi får fler hyresrätter. Däremot kommer fler hyresrätter att få låg hyra. Våra beräkningar tyder på att ett par tusen personer kommer att tillgång till nya bostäder med låg hyra. En nyproducerad etta på 35 kvm kommer att få en hyressänkning på mellan 1 000 och 1 500 kronor i månaden och en nyproducerad tvåa kommer att få en hyressänkning på mellan 1 500 och 2 000 kr.

Den största vinsten gör pensionärer med goda inkomster som får låg hyra. Förslaget på hyreskrav i investeringsstödet för äldre gör ingen skillnad mellan män och kvinnor. Men eftersom männen oftast har högre inkomster än kvinnorna har förslaget till äldrestöd icke önskvärda fördelningseffekter. Kvinnor har oftare bostadstillägg än män eftersom de i allmänhet har lägre inkomster. Både män och kvinnor gynnas av en lägre hyra men den positiva effekten för kvinnorna minskar dock något genom att bostadstillägget riskerar att minska när hyran sänks.

Referenser

Boverket, Konsekvensutredning HYS 1, Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2016:10) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla hyresbostäder och bostäder för studerande.

Boverket, Konsekvensutredning BÄL 1, Boverkets föreskrifter (2016:9) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer.

Statens Bostadskreditnämnd, Vad bestämmer bostadsinvesteringarna? Marknadsrapport maj 2011.

Bilaga 1

Förslag till ändringar i förordning (SFS 2016:848)

Under rubriken "Förutsättningar för stöd"

7 §

Nuvarande lydelse

Stöd får lämnas om
1. byggnadsprojektet färdigställs inom två år från påbörjandet, och

Föreslagen lydelse

Stöd får lämnas om
1. projektet till sin karaktär är ägnat att säkerställa rimliga boendekostnader genom att normhyran per kvadratmeter boarea per år inklusive bostadens andel i sådana areor för gemensamma aktiviteter som avses i 5 § 2 vid tillträdet inte får överstiga
a) 1 450 kronor i Stockholmsregionen,
b) 1 350 kronor i regionen kommuner nära Stockholm, i Göteborgs- och Malmöregionerna, i regionen kommuner med hög och varaktig befolkningsökning och i regionen övriga stora regioner,
c) 1 300 kronor i övriga fall,
den i 1 angivna hyran, när det är fråga om kooperativ hyresrätt, även omfattar värdet av hyresgästens egen insats,
3. byggnadsprojektet

2. en ansökan om stöd enligt 13 § har lämnats in senast sex månader efter att projektet enligt 4 § har påbörjats.

För projekt som innefattar bygglovspliktiga arbeten ska bygglov enligt 9 kap. plan- och bygglagen (2010:900) finnas och ha fått laga kraft.

Stöd får inte lämnas för byggnadsprojekt som samtidigt får annat statligt stöd för att stödja bostadsbyggande.

Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen i enskilda fall medge undantag från kravet i första stycket 1.

Nuvarande lydelse

Mottagaren av stöd som avses 3 § 1 och 2 förbinder sig att under minst åtta år från det att stödet betalas ut

1. upplåta de bostadslägenheter och utrymmen som stödet avser för de ändamål och i enlighet med de villkor som förutsattes när stö-

färdigställs inom två år från påbörjandet, och

4. en ansökan om stöd enligt 13 § har lämnats in senast sex månader efter att projektet enligt 4 § har påbörjats.

För projekt som innefattar bygglovspliktiga arbeten ska bygglov enligt 9 kap. plan- och bygglagen (2010:900) finnas och ha fått laga kraft.

Stöd får inte lämnas för byggnadsprojekt som samtidigt får annat statligt stöd för att stödja bostadsbyggande.

Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen i enskilda fall medge undantag från kravet i första stycket 3.

9 §

Föreslagen lydelse

Mottagaren av stöd som avses 3 § 1 och 2 förbinder sig att under minst åtta år från det att stödet betalas ut

1. upplåta de bostadslägenheter och utrymmen som stödet avser för de ändamål och i enlighet med de villkor som förutsattes när stödet beviljades,

- det beviljades,
2. inte överlåta den eller de byggnader som innehåller bostadslägenheterna eller utrymmena till någon som avser att använda dem för annat ändamål eller med andra villkor än de villkor som förutsattes när stödet beviljades, och
 2. säkerställa rimliga hyresnivåer och att hyrorna vid tillträdet inte överstiger den hyra som anges i 7 § 1 a – c och därefter inte ökar mer än hyrorna i genomsnitt på orten eller, om det är fråga om kooperativ hyresrätt, dels att den hyresnivå som angetts i ansökan om stöd inte ökar mer än hyrorna i genomsnitt på orten, dels att under samma period inte höja den insats som tas ut av medlemmarna,
 3. vid en överlåtelse, i överlåtelseavtalet ange att bostadslägenheterna och utrymmena har anordnats med stöd enligt denna förordning och att de inte får användas för annat ändamål eller upplåtas med villkor som avviker från denna förordning och att köparen vid en eventuell framtida överlåtelse inom åttaårsperioden ska ange samma information.
 3. inte överlåta den eller de byggnader som innehåller bostadslägenheterna eller utrymmena till någon som avser att använda dem för annat ändamål eller med andra villkor än de villkor som förutsattes när stödet beviljades, och
 4. vid en överlåtelse, i överlåtelseavtalet ange att bostadslägenheterna och utrymmena har anordnats med stöd

enligt denna förordning och att de inte får användas för annat ändamål eller upplåtas med villkor som avviker från denna förordning och att köparen vid en eventuell framtida överlåtelse inom åttaårsperioden ska ange samma information.

Under rubriken "Förutsättningar för stöd"

11 §

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Stöd får lämnas för

Stöd får lämnas för

1. nybyggnad med ett belopp om högst 3 600 kronor per kvadratmeter boarea
2. ombyggnad med ett belopp om högst 3 200 kronor per kvadratmeter boarea
3. anpassning med ett belopp som motsvarar högst en

1. ny- och ombyggnad med ett belopp om högst 8 000 kronor per kvadratmeter boarea i Stockholmsregionen,
2. ny- och ombyggnad med ett belopp om högst 5 600 kronor per kvadratmeter boarea i regionen kommuner nära Stockholm, i Götteborgs- och Malmöregionerna, i regionen kommuner med hög och varaktig befolkningsökning och i regionen övriga stora regioner,
3. ny- och ombyggnad med ett belopp om högst

fjärdedel av kostnaden.

4 000 kronor per kvadratmeter boarea i övriga fall,

4. anpassning med ett belopp som motsvarar högst en fjärdedel av kostnaden.

I fråga om ny- eller ombyggnad lämnas stöd dock för högst 35 kvadratmeter per bostadslägenhet och för högst 15 kvadratmeter per bostadslägenhet när det gäller areor för gemensamma aktiviteter i utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation.

I fråga om ny- eller ombyggnad lämnas stöd dock för högst 35 kvadratmeter per bostadslägenhet och för högst 15 kvadratmeter per bostadslägenhet när det gäller areor för gemensamma aktiviteter i utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation.

I fråga om ny- eller ombyggnad av en bostadslägenhet som kan användas av två personer lämnas stöd för högst 50 kvadratmeter per bostadslägenhet och för högst 20 kvadratmeter per bostadslägenhet när det gäller areor för gemensamma aktiviteter i utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation.

I fråga om ny- eller ombyggnad av en bostadslägenhet som kan användas av två personer lämnas stöd för högst 50 kvadratmeter per bostadslägenhet och för högst 20 kvadratmeter per bostadslägenhet när det gäller areor för gemensamma aktiviteter i utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation.

I fråga om anpassning lämnas stöd med högst 200 000 kronor per byggnadsprojekt.

I fråga om anpassning lämnas stöd med högst 200 000 kronor per byggnadsprojekt.

I fråga om ny- eller ombyggnad eller anpassning av bostads-

I fråga om ny- eller ombyggnad eller anpassning av bostads-

lägenheter och utrymmen där det finns personal dagligen som på olika sätt kan stödja de boende under vissa angivna tider får även stöd lämnas med ett tillägg motsvarande av det stöd som avses i 1-3.

lägenheter och utrymmen där det finns personal dagligen som på olika sätt kan stödja de boende under vissa angivna tider får även stöd lämnas med ett tillägg motsvarande av det stöd som avses i 1-4.

Bilaga 2

Uppdraget



Socialdepartementet

Regeringsbeslut

II:3

2017-01-26
S2017/00501/FST (delvis)

3.4.1

Boverket
Box 534
371 23 Karlskrona

BOVERKET	
Ink.	2017-02-01
Dnr.	515/2017

Uppdrag att göra en analys av konsekvenser av att införa krav på hyresnivåer m.m. i investeringsstödet för bostäder för äldre

Regeringens beslut

Boverket får i uppdrag att genomföra en konsekvensanalys av att införa krav på hyresnivåer m.m. i förordningen (2016:848) om statligt stöd för att ordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer. Boverket ska redovisa och föreslå olika alternativ för hur en sådan ordning skulle kunna införas i förordningen så ändamålsenligt som möjligt.

Vid genomförandet av uppdraget ska Boverket på lämpligt sätt tillvarata de kunskaper och den erfarenhet som finns hos relevanta aktörer på området som t.ex. Sveriges kommuner och landsting, Socialstyrelsen, Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna, Sveriges Byggindustrier samt i kontakt med Utredningen nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen (S 2015:03).

Boverket får för uppdragets genomförande använda 400 000 kronor under 2017. Kostnaderna ska belasta utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslaget 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet, anslagspost 10 Investeringsstöd.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 30 september 2017.

Skälen för regeringens beslut

Det finns generellt en stor efterfrågan på bostäder i majoriteten av landets kommuner. Hyresrätter är den upplåtelseform som flest kommuner uppger behöver tillkomma under de kommande fem åren. Efterfrågan är även stor på bostadsrätter och äganderätter runt om i landet. Det behöver även finnas

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-723 11 91
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

502

bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden som svarar mot behoven hos äldre kvinnor och män. Tillgången till bostäder för äldre är en central fråga för att klara den demografiska utvecklingen. Idag saknas bostäder och boendemiljöer som är väl anpassade till äldre människors behov. Det finns brister i tillgänglighet inom det ordinarie bostadsbeståndet och ett antal kommuner saknar platser i särskilt boende.

Regeringen har i sin bostadssatsning under 2016 infört flera stöd för byggande av bostäder. Den 15 november 2016 trädde förordningen om ett nytt investeringsstöd för bostäder för äldre ikraft. Stödet syftar till att öka antalet bostäder för äldre och därigenom förbättra tillgängligheten samt öka möjligheterna till gemenskap och trygghet för äldre personer. Ytterligare två stöd för byggande av bostäder har införts och inbegriper, till skillnad från stödet till bostäder för äldre, villkor om hyresnivåer m.m. Ett hyrestak har införts i förordningen (2016:880) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla hyresbostäder och bostäder för studerande och i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande samt ett krav på hyresrabatt i förordningen (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

För att stödet för bostäder för äldre ska bli så ändamålsenligt som möjligt, bör en konsekvensanalys av att införa krav på hyresnivåer m.m. i förordningen (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer genomföras. Analysen ska påvisa likheter respektive skillnader med målgruppen äldre kvinnor och män i förhållande till de två andra investeringsstöden.

På regeringens vägnar



Åsa Regnér



Johanna Hedström

Kopia till

Finansdepartementet, BA, OFA K
Statsrådsberedningen, SAM
Näringsdepartementet, BT PBB, SUBT
Sveriges kommuner och landsting
Socialstyrelsen
Hyresgästföreningen
Fastighetsägarna
Sveriges Byggindustrier



Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se