

Återindustrialisering av norra Sverige

**Om kompetensbehov och
bostadsbrist och behovet
av extraordinära åtgärder**

JUNI 2024





Innehåll

Förord	2
Sammanfattning	4
1. Inledning	8
2. Den gröna industriella omställningen i norr ger unika möjligheter	11
3. Flyttningar och bostadsmarknad – några teoretiska utgångspunkter	13
4. Utmaningar – Inrikes migration och arbetsmarknad	17
4.1 Små lokala arbetsmarknader utan storstadens attraktionskraft	17
4.2 Låg benägenhet att flytta långt	19
4.3 Kampen om arbetskraften ökar när Sveriges befolkningen stagnerar och invandringen minskar	21
4.4 Högutbildad arbetskraft söker kompetenskluster	23
4.5 Det är primärt unga och välutbildade som vill flytta	25
4.6 Flyttbeslut och bostadsbyggande under genuin osäkerhet	26
5. Utmaningar – Bostadsutveckling	28
5.1 Det tar tid att bygga	28
5.2 Det är krångligt att bygga nytt	29
5.3 Relativt svag lönsamhet i nyproduktionen – trots upplevd bostadsbrist	30
6. Konsekvenser av en havererad bostadsförsörjning – ett räkneexempel	37
7. Extraordinära möjligheter och utmaningar kräver extraordinära åtgärder och helhetsgrepp	39
7.1 Det krävs extraordinära åtgärder	39
7.2 Helhetsgrepp behövs	44
Källförteckning	45
Appendix A. Invandringsöverskott och inrikes flyttnetto för Luleå, Boden, Skellefteå, Gällivare och Kiruna	47
Appendix B. Skattad modell för långväga flyttningar	49

Förord

Den gröna omställningen innebär stora möjligheter. Sverige ligger långt fram i hållbarhetsarbetet och vi har en stor fördel i vårt fossilfria energisystem. Goda förutsättningar för produktionen av stål, batterier och tillgång till kritiska mineraler har gjort att flera industrietableringar har påbörjats eller planeras i norra Sverige. För att genomföra alla investeringar krävs mer arbetskraft, vilket i sin tur innebär att efterfrågan på andra typer av arbetskraft kommer att öka. Den investeringsdrivna tillväxten kopplad till den gröna omställningen kan därmed få städer som Kiruna, Gällivare, Boden, Luleå och Skellefteå att växa och öka sin attraktionskraft. En förutsättning för detta ska ske är att det finns någonstans att bo för den tillkommande befolkningen.

Föreliggande rapport, som är författad av Fredrik Bergström (Ek.Dr) och Tore Englén, analyserar det aktuella bostadsläget i olika berörda delar av Norrland, kartlägger olika utmaningar, samt föreslår åtgärder för att stärka marknadens möjligheter att erbjuda de bostäder som behövs i regionen. Slutsatsen är att det kommer att krävas ett medvetet och långsiktigt reformarbete kring bostadsmarknadens funktionssätt.

Det handlar inte bara om att nya bostäder måste byggas, utan även om att det befintliga beståndet behöver utnyttjas bättre. Vägen till en bättre fungerande marknad för bostäder kommer delvis att handla om att minska regelkrånglet och de kostnader och risker som det medför. Friare hyressättning kommer vara en avgörande pusselbit för att säkerställa att det blir lönsamt att bygga de hyresrätter som behövs.

Utan en ambitiös reformagenda, där bostadsförsörjningen får väga tyngre gentemot andra samhällsintressen, riskerar utvecklingen att hämmas, alternativt att arbetskraften har sitt huvudsakliga boende på annan ort. Den senare utvecklingen med så kallad "fly-in, fly-out" personal har visat sig medföra påfrestningar för det lokala samhället, samtidigt som kommunen går miste om skatteintäkter. Med tanke på tiden det tar att bygga bostäder och attraktiva samhällen är det av yttersta vikt att detta arbete börjar så tidigt som möjligt. En betydande andel av arbetskraften kommer att behöva attraheras från andra länder, vilket också understryker vikten av goda förutsättningar för arbetskraftsinvandring.

Situationen i Norrland aktualiserar en betydligt bredare fråga om hur den svenska bostadsmarknaden fungerar och vilka konsekvenser det får för tillväxtregioner och deras möjligheter att bidra till en starkare svensk ekonomi och arbetsmarknad. Utan en ambitiös reformagenda för bostadsförsörjningen kommer Sverige att gå miste om ökat välstånd, framgångsrika företag och nya jobb. Läget är redan svårt i delar av landet och problemen är välkända sedan länge. I boken *Ekonomi är att välja* beskriver professor Assar Lindbeck den svenska bostadsmarknaden som en 70 år lång katastrof. Det borde mana till handling.

Det är hög tid att reformera den svenska bostadsmarknaden. Börja med de många bra förslag som lanseras i denna rapport – annars är risken stor att bostadsförsörjningen i Sverige blir en 100 år lång katastrof.

Stockholm, juni 2024

Sven-Olov Daunfeldt
Chefsekonom, Svenskt Näringsliv.

Om rapportförfattarna

Fredrik Bergström driver egen verksamhet inom ramen för FB Strategi AB (www.wikinarium.se). Fredrik är ekonomie doktor i nationalekonomi från Handelshögskolan i Stockholm. Har varit vd för Handels Utredningsinstitut, affärsområdeschef för WSP Advisory, tillhört WSPs svenska ledning och WSP Global Advisory Network. Är ordförande för InfraSweden, styrelseledamot Högskolan Kristianstad, affilierad till LTH/Fastighetsvetenskap, medlem av Svenska Stadskärnors forskarråd mm.

Tore Englén är senior rådgivare på WSP Strategic Advisory och har tjugo års erfarenhet av kvalificerat analys- och policyutvecklingsarbete kopplat till olika tillväxt- och utvecklingsfrågor, i synnerhet frågor kring infrastruktur och transportsystem. Arbetet har bedrivits i olika yrkesroller: som utredare inom statlig förvaltning, politisk tjänsteman, konsult och senior rådgivare.

Sammanfattning

Den gröna omställningen (fossilfritt stål, batterifabriker, strategiskt viktiga mineraler, med mera) har skapat en ökad efterfrågan i norra Sverige. Det talas om att regionen håller på att återindustrialiseras. För att möta den stigande efterfrågan på industriernas produkter krävs stora kapitalinvesteringar i både produktionsanläggningar och i infrastrukturen (till exempel järnväg, energi). Det behövs även arbetskraft till de företag som gör stora investeringar, både för att bygga upp nya anläggningar och för den långsiktiga driften. Det kommer även behövas arbetskraft kopplat till ”indirekta” effekter av satsningarna, till exempel hos underleverantörer och hos kommunerna som behöver bygga ut sin samhällsservice.

Arbetskraften kommer behöva vara högutbildad men också mycket annan kompetens kommer att behövas. I de satsningar som gör kommer det att behövas annan kvalificerad industriarbetskraft. När platser växer ökar även efterfrågan på exempelvis serviceyrken inom privat och offentlig sektor, på underleverantörer till de stora satsningarna med mera. Den arbetskraft som efterfrågas i norra Sverige finns inte i tillräcklig utsträckning i närområdet, utan måste flytta dit från andra delar av Sverige och från andra länder. Även om viss kompetens kommer att finnas regionalt kommer 10 000-tals personer behöva flytta till norra Sverige under de kommande 10. Utvecklingen liknande den som kännetecknade norra Sverige för över 100 år sedan. En period då regionen industrialiserades första gången och då kapital och kompetens lockades från hela Sverige och även från andra länder. En utveckling som också kom att gynna svensk ekonomi under lång tid.

En förutsättning för att realisera de tillväxtmöjligheter som har uppstått är att fler flyttar till norra Sverige, vilket förutsätter att det också finns bostäder för de som flyttar dit. Det finns två stora utmaningar med detta som behöver hanteras. För det första är beslutet att flytta ett stort beslut och tillgången till en bostad är en av flera faktorer som måste vara på plats. Det är inte heller givet att flyttbenägenheten inom Sverige, givet tillämpningen av nuvarande regelverk, är tillräckligt omfattande för att detta ska. För det andra finns ett antal utmaningar kopplat till möjligheten att bygga de bostäder som kommer att behövas för den arbetskraft som flyttar till norra Sverige. Det är inte givet att det är ur ett affärsmässigt perspektiv är tillräckligt intressant för bostadsutvecklare att göra de storskaliga investeringar i nya bostäder som behövs i norra Sverige.

Syftet med rapporten är att analysera dessa två utmaningar och peka ut vad som behövs för att skapa strukturellt bättre förutsättningar för bostadsmarknaden för att utvecklingen i norra Sverige ska kunna ta fart.

Utmaningar – Inrikes migration och arbetsmarknad

Några centrala utmaningar som behöver hanteras för att fler ska flytta till jobben i norra Sverige är:

- *Små lokala arbetsmarknader utan storstadens attraktionskraft.* Storstädernas och de större städernas arbetsmarknadsregioner lockar mer än mindre arbetsmarknadsregioner. Detta är en utmaning för mindre regioner. Små regioner kan dock uppvisa ett betydande överskott i flyttningsutbytet, bara den lokala efterfrågan på arbetskraft är tillräckligt stark. Detta tycks gälla för Skellefteå.
- *Låg benägenhet att flytta långt.* Norrlandslänens avstånd till befolkningskoncentrationerna i södra Sverige är ytterligare ett förhållande som gör det utmanande att snabbt vända de negativa inrikes flyttunderskotten till ett betydande och varaktigt överskott i flyttutbytet med övriga landet. Av de närmare 1,5 miljoner flyttningar som skedde år 2023 gjordes 64 procent inom samma kommun, 21 procent mellan kommuner inom samma län och 16 procent över länsgräns. Benägenheten att flytta avtar relativt brant med det geografiska avståndet.
- *Sveriges befolkning stagnerar och arbetskraftsinvandringen minskar,* vilket innebär att "kampen om arbetskraften" kommer att bli allt intensivare. Vad talar för att man vill flytta till norra Sverige när det finns många andra möjliga platser att flytta till? En minskad arbetskraftsinvandring minskar också gruppen personer som inte har någon särskild bindning till andra delar av Sverige. Det innebär att gruppen personer som troligtvis är mer benägna att flytta till norra Sverige kommer att minska över tid.
- *Högutbildad arbetskraft söker kompetenskluster.* För att utvecklingen ska vara långsiktigt robust krävs att, utöver relevant yrkeskompetens, högutbildade också söker sig till norra Sverige. Denna grupp söker sig dock gärna till regioner där det redan finns många kunskapsintensiva företag, det vill säga storstadsregionerna idag. Vad krävs för att locka fler högutbildade norröver?
- *Det är primärt unga som vill flytta,* vilket innebär att det är särskilt viktigt att locka denna grupp. Unga är också mer benägna att flytta till storstadsregionerna där de kan hitta både arbete och annat som lockar. Vad krävs för att locka denna grupp?
- Andra grupper som kommer att bli viktiga att locka till de satsningar som görs är bland andra *potentiella återvändare*, detta är en grupp som har en mer naturlig koppling till orterna i norra Sverige. Väl så viktigt kommer det även att vara att de som redan bor i norra Sverige inte väljer att flytta söderöver.

Utöver att det måste vara extra attraktivt att flytta norröver för olika grupper finns det även en rad utmaningar när det gäller att bygga bostäder och samhälle.

Utmaningar – Bostadsutveckling

- *Det tar tid att bygga bostäder och stadskänsla.* En generell utmaning på många ställen i Sverige är att det tar lång tid att bygga nya bostäder. Det tar även lång tid att färdigställa hela områden och skapa en ”stadskänsla”, vilket är en del av en plats attraktivitet. Exempelvis började Hammarby Sjöstad i Stockholm, som är ett av Sveriges mest attraktiva områden, planeras redan i början på 1990-talet. Idag, tre decennier senare, kan området beskrivas som en attraktiv och väl fungerande stadsdel. De som flyttar till norra Sverige kommer inte att vilja bo på byggarbetsplatser under för lång tid. En utmaning är således att lyckas bygga snabbare än vad som ofta är fallet.
- *Det är krångligt att bygga.* En anledning till att det tar tid att bygga är för att det är krångligt. Den svenska plan- och bygglovsprocessen är komplicerad, dyr och tidskrävande. Det finns en stor risk för överklaganden och förseningar, vilket skapar stor osäkerhet för investeringar i nya bostäder. De som ska utveckla nya bostäder i norra Sverige behöver förhålla sig till detta och det hämmar viljan att satsa. Vad krävs för att göra det enkelt att bygga och förknippat med mindre osäkerheter än vad som är fallet idag?
- *Marknadspriserna på bostäder är låga i förhållande till produktionskostnaderna.* Det är av många skäl dyrt att bygga bostäder i Sverige och det krävs höga marknadspriser för att det ska löna sig att bygga nytt. I stora delar av norra Sverige står marknadspriserna inte i proportion till produktionskostnaderna, vilket riskerar att fördröja den önskvärda utbyggnadstakten. Förutsättningarna ser något bättre ut i tillväxtkommunerna. Ska utvecklingen vara långsiktigt hållbar kommer dock antingen marknadspriserna behöva gå upp eller kostnaderna ner, eller både och. Vad behöver göras för att detta ska hända?

Ovan utmaningar är kopplade till viljan/efterfrågan att flytta norröver och viljan/möjligheten att möta det bostadsbehov som uppstår. Det kommer att behövas ett bättre utnyttjande av det existerande bostadsbeståndet och en hel del nya bostäder. Om det inte löser sig finns en risk att flera av de satsningar som är på gång kommer av sig, vilket innebära att den tillväxtpotential som finns i norra Sverige inte fullt ut realiserar.

Det krävs extraordinära åtgärder

Givet möjligheterna och utmaningarna som diskuteras ovan är frågan vad som krävs för en snabb och långsiktigt hållbar bostadsutveckling som bidrar till att det finns tillräckligt med bostäder för att möta efterfrågan i norra Sverige?

Vår samlade bedömning är att de utmaningar som norra Sverige står inför när det både gäller att locka arbetskraft till norra Sverige och få till ökat bostadsbyggande så räcker det inte med någon kortsiktig engångsinsats, eller någon subvention eller statlig garanti som exempelvis den statliga utredaren Peter Larsson har föreslagit i den delrapport som presenterades i början på 2024.¹

För att utvecklingen ska ta fart på riktigt krävs större insatser. Det behövs ett paket av åtgärder som släpper loss den kraft som finns i en snabb marknadsdriven utveckling.

¹ Se Regeringen (2024).

Offentliga stödinsatser ska inte uteslutas, men den stora kraften måste bygga på att människor vill flytta till möjligheterna i norra Sverige och företag som vill vara med och utveckla bostäder och samhällen i norra Sverige ser goda affärsmöjligheter i att göra det.

Våra förslag är på en övergripande nivå och har lite olika karaktär. Det handlar om förslag som bidrar till att fler temporära respektive permanenta bostäder byggs. Det handlar även om att bygga nytt, men också om att dra nytta av det existerande bostadsbeståndet.

När det gäller förslagens karaktär kan de delas i följande undergrupper:

- *Skapa fler möjligheter.* Till exempel enklare att bygga strandnära samt god tillgång till byggbar mark.
- *Öka intäkterna och efterfrågan.* Exempelvis friare hyressättning samt gör det mer lönsamt att hyra ut i andra hand.
- *Minska kostnaderna.* Till exempel sänk priset på kommunal byggbar mark. Gör det enklare/billigare att bygga genom ändrade/förenklade byggregler. Bejaka konkurrens bland byggföretagen
- *Trimma processerna, minska administrativa kostnader och osäkerheter.* Till exempel åtgärder som kortare ledtider, flexiblere plan- och bygglag och åtgärder som försvårar möjligheten att överklaga detaljplaner.
- *Glöm inte Plan B.* Det finns en viss risk att benägenheten att flytta till norra Sverige inte ökar och att det inte finns tillräckligt med bostäder. För att trots denna risk delvis kunna realisera möjligheterna behöver åtgärder vidtas som underlättar fly-in-fly-out och distansarbete. Det är även av vikt att kompetensutveckla den arbetskraft som redan är bosatta i norra Sverige så att de väljer att stanna kvar i stället för att söka andra jobb söderöver. Det kan även finnas anledning att i högre utsträckning kravställa på och följa upp att långsiktigt arbetslösa utökar sitt geografiska sökområde. Eventuellt behöver även incitamenten för denna grupp att söka jobb i hela Sverige stärkas.

Helhetsgrepp behövs

Utvecklingen i norra Sverige illustrerar hur regelverk, som kan ha ett gott syfte, kan hämma utvecklingsmöjligheterna och den ekonomiska tillväxten. I norra Sverige där det är möjligheternas tid blir detta extra tydligt. Det som behövs är strukturella långsiktiga åtgärder som skapar goda förutsättningar när det gäller bostadsutveckling, men också andra områden behöver utvecklas för att bygga attraktiva samhällen som lockar arbetskraft norröver.

Det senare handlar inte minst om regelverket för arbetskraftsinvandring. Arbetskraftsinvandring kan komma att spela en nyckelroll för att hantera kompetensförsörjningen på de orter som nu översköjs av den gröna industriella vågen, men då krävs det att regelverket kring arbetskraftsinvandring från tredje land underlättas.

Alternativet till denna utveckling är risk för en fly-in-fly-out utveckling och att det kommer att krävas höga lönepremier för att locka arbetskraft norröver. Det är vår bedömning att det också ligger ett värde i att genomföra flera förslag samtidigt. Att genomföra enstaka åtgärder riskerar att leda till att den önskade totaleffekten uteblir eftersom de kommer att ha en begränsad effekt på utvecklingen.

1. Inledning

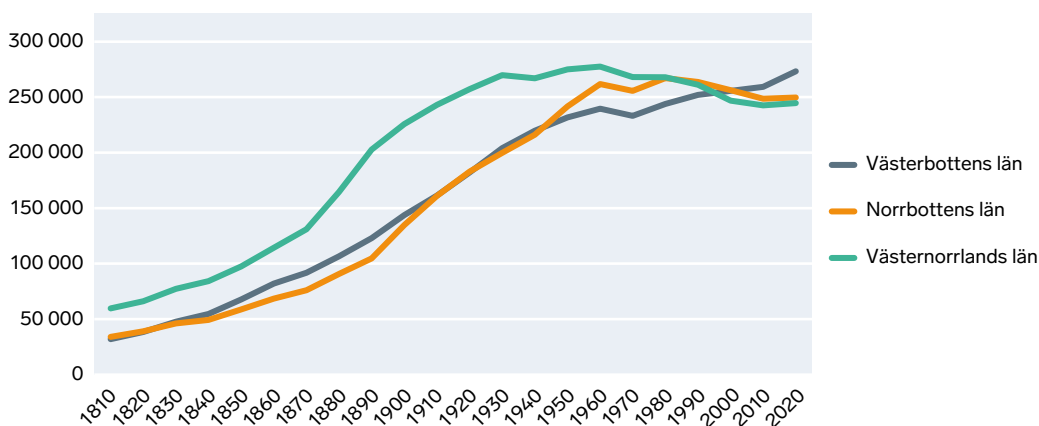
Den gröna omställningen, kombinerat med en strävan att Europa ska bli mindre beroende av Kina, har på kort tid skapat väsentligt ljusare framtidsutsikter för norra Sverige. En kraftigt ökad världsmarknadsefterfrågan på bland annat fossilfritt stål, fordonsbatterier och en rad strategiska mineraler innebär att investeringarna ökat kraftigt i de nordligaste länen.

För att få de planerade produktionsanläggningarna på plats kommer det i vissa kommuner krävas en omfattande samhällsordning, en samhällelig kraftsamling som sträcker sig långt utanför fabriksgrindarna och som innefattar omfattande satsningar på ny och upprustad transportinfrastruktur liksom en mycket stor utbyggnad av infrastruktur för produktion och distribution av energi.

Men alla dessa ansträngningar är i någon mening förgäves om det inte går att tillgodose behovet av arbetskraft och utgångsläget är i detta avseende problematiskt. Under perioden 2006–2020, innan den gröna industriella boomen hunnit sätta några egentliga avtryck på arbetsmarknaden, uppvisade Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland en trendmässig nedgång i arbetslösheten. Samtidigt ökade vakansgraden, det vill säga antalet lediga jobb i förhållande till arbetskraften. Norrbotten och Västerbotten hade landets lägsta respektive fjärde lägsta arbetslöshet 2020, medan Västernorrland placerade sig strax under genomsnittet för riket.

Ett motsvarande mönster går inte att urskilja för den svenska arbetsmarknaden som helhet. Visserligen kan man även här notera en över tid stigande vakansgrad, men utan att arbetslösheten pressats tillbaka lika tydligt. En tolkning av detta är att arbetsmarknaden fungerat bättre i de norra delarna av landet, det vill säga att det av olika skäl varit enklare att matcha in arbetslösa mot de lediga jobben. En annan och mer trolig förklaring är att den svaga befolkningstillväxten i de nordligaste länen inte ens i ett ”normalläge” håller jämna steg med den underliggande arbetskraftsefterfrågan. Under perioden 2006–2020 minskade antalet personer i åldern 20–64 år med sammanlagt 3 procent i Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län – medan den arbetsföra befolkningen i riket som helhet ökade med 10 procent.

Den svaga demografiska utvecklingen i norra Sverige är ingen ny historia. Faktum är att den samlade befolkningen i Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län stått och stampat på samma nivå sedan skiftet 1950/60-tal, i ett Sverige som då hade 4 miljoner färre invånare än idag (se figur 1 nedan).

Figur 1. Befolkning i Västerbottens, Norrbottens och Västernorrlands län 1810–2020.

Källa: Bearbetning av data från SCB samt Folkmängdsdatabasen, Umeå universitet.

För att fullt ut tillvarata de möjligheter som ligger i den gröna omställningen måste en över halvseklång demografisk stagnation snabbt brytas, annars är risken uppenbar att lovande industrisatsningar kvävs av en skenande arbetskraftsbrist.

En nyckel för att lyckas med detta är att tillgodose behovet av bostäder för de som kan tänks sig att flytta till den nya jobben i norr, men det finns tyvärr mycket som talar för att bostadsmarknaden kommer att bli en hämsko snarare än en katalysator för befolkningsutvecklingen.

Svensk bostadsmarknad är kraftigt reglerad och kännetecknas av trögheter, vilket riskerar att leda till en situation där utbudet av bostäder i norra Sverige utvecklas betydligt svagare än efterfrågan. Dessa övergripande strukturella problem förstärks dessutom av det rådande konjunkturläget, där stigande räntor och kraftigt ökade priser på byggmaterial skapat en betydande försiktighet bland bostadsutvecklare i hela landet.

Till dessa generella hinder för bostadsbyggandet kan man dessutom addera ett antal utmaningar som är specifika för norra Sverige. En sådan är den över tid svaga befolkningsutvecklingen och att bostadsbyggandet historiskt varit lågt, vilket innebär att det idag saknas kapacitet i den samlade planerings- och genomförandeapparaten för att snabbt växla upp byggandet. Det handlar om betydande flaskhalsar i allt från kommunernas förmåga att ta fram byggbar mark, upprätta detaljplaner och hantera bygglov till den regionala produktionsförmågan i byggindustrin, inklusive dess underleverantörer.

Som vi återkommer till längre fram i rapporten finns det exempel på kommuner i norra Sverige som på kort tid gått från att utgöra en mycket svag marknad för nyproduktion till att idag ha i det närmaste samma förutsättningar för bostadsbyggande som den typiska kranskommunen kring våra storstäder. Men det stora flertalet av kommunerna i norra Sverige utgör, med de förutsättningar som nu råder, i bästa fall en nyproduktionsmarknad som dallrar kring lönsamhetens gräns. På sådana marknader är utrymmet minimalt för riskpremier kopplade till exempelvis en nyckfull kommunal planeringsprocess eller osäkerheter kopplade till framtida hyresnivåer.

Vidare vet vi idag ganska lite om hur en regional ekonomi i praktiken reagerar på den typen positiva ”exogena” chocker som nu norra Sverige utsätts för. 1970-talets strukturstress har gett oss gott om empiriskt material för att analysera de regional-ekonomiska effekterna av omfattande och geografiskt koncentrerade industri-nedläggningar, men konsekvenserna av ett motsatt händelseförlopp är betydligt svårare att sätta kring. En av de mest komplexa frågorna är hur befolkningsutvecklingen i norra Sverige kommer att påverkas av den gröna omställningen. Kommer de nya jobben att föra med sig en våg av inflyttare från södra och mellersta Sverige eller måste behovet av arbetskraft lösas med omfattande veckopendlar från samma områden? Och hur uthållig kommer den inflyttning som sker att bli? Kommer inflyttarna att slå sig ned permanent i Norr- och Västerbotten eller får vi efter en tid se en betydande återflyttning, enligt samma mönster som man exempelvis har kunnat observera efter den stora initiala inflyttningssvåg av danskar till Skåne som Öresundsbron genererade?

För att undanröja den hotande arbetskraftsbristen och därmed bana väg för den gröna återindustrialiseringen behövs ett större och öppnare utbud av bostäder, men som vi beskriver kortfattat ovan så är utmaningarna betydande.

I denna rapport analyseras dessa utmaningar mer i detalj. Är det överhuvudtaget möjligt att skapa det bostadsutbud som krävs, vilken typ av åtgärder behöver vidtas för att nå dit och vilka blir konsekvenserna om bostadsförsörjningen havererar?

Rapportens övergripande slutsats är att situationen kräver ett brett och djärvt grepp. Extraordinära utmaningar kräver extraordinära åtgärder, men det finns ingen enskild mirakelkur att tillgå. Därför behövs en mångfacetterad katalog av åtgärder som tar sikte på såväl att underlätta nyproduktion som att nyttja det befintliga beståndet av bostäder effektivare.

Rapporten fokuserar framför allt på utvecklingen i norra Sverige och de fem kommuner – Boden, Skellefteå, Luleå, Kiruna och Gällivare – som utgör kraftcentrum för den gröna industriella omställningen.

2. Den gröna industriella omställningen i norr ger unika möjligheter

Den gröna industriella omställningen har skapat nya och väsentlig bättre förutsättningar för norra Sverige. Den goda tillgången till grön energi och en rad kritiska naturtillgångar har på kort tid gett Sverige nya komparativa fördelar. Ett fönster har öppnats som ger Sverige en möjlighet till stärkt konkurrenskraft och ökat välstånd.

Flera mycket stora investeringar är under genomförande eller planeras. Det är idag svårt att få en exakt bild av volymen investeringar, men enligt regeringens särskilde samordnare för den gröna omställningen i norr kan det sammantaget röra sig om satsningar på hisnande 1 000 miljarder under de kommande decennierna.

Dessa satsningar kommer ge upphov till ett betydande regionalekonomiskt uppsving, såväl på kort som lång sikt. Det kommer att ge en direkt effekt för de berörda företagen, men också indirekt öka efterfrågan hos underleverantörer, stimulera privat och offentlig konsumtion, samt leda till följdinvesteringar i bland annat transportinfrastruktur, bostäder och anläggningar för produktion och distribution av el.

På kort sikt behöver nya anläggningar byggas upp och på lång sikt behöver de bemannas för den långsiktiga driften. De investeringar som redan nu genomförs eller planeras bidrar även till indirekta effekter som gynnar underleverantörer, både på kort sikt i samband med utvecklingen av nya anläggningar (till exempel byggföretag) och på lång sikt (till exempel olika tjänstleverantörer inom allt från IT till drift och underhåll). Till dessa effekter ska läggas behoven av att utveckla många andra samhällsfunktioner för att möta de behov som uppstår i kölvattnet av de satsningar som görs (till exempel skolor, bostadsutveckling mm).

I en rapport från Tillväxtverket (2022) bedöms de direkta sysselsättningseffekterna i de företag som gör de större satsningarna i norra Sverige uppgå till cirka 17 000 anställda fram till 2026.² Dessa bedömningar inkluderar inte de kortsiktiga sysselsättnings-effekterna som är kopplade till att bygga upp de olika anläggningarna, utan återspeglar den förväntade långsiktiga sysselsättningsökningen. Utöver dessa direkta effekter görs bedömningen att ytterligare 23 000 arbetstillfällen kan skapas hos olika underleverantörer, det vill säga långsiktiga indirekta effekter. Om företagens planer realiseras kommer det med all sannolikhet uppstå en ökad efterfrågan på andra typer av jobb, exempelvis inom offentlig service men också jobb kopplade till privat konsumtion av varor och tjänster.

² Se Tillväxtverket (2022).

En stor del av utvecklingen förväntas ske i expansionskommunerna Boden, Luleå, Skellefteå, Gällivare och Kiruna.³ Med all sannolikhet kommer det även att uppstå spridningseffekter i närliggande kommuner, inte minst ökad efterfrågan på bostäder och samhällsservice samt ökad efterfrågan hos underleverantörer till industrin och hos andra verksamheter som påverkas positivt av utvecklingen.

Tabell 1. Uppskattning av antalet nyanställda i några av de större industrisatsningarna fram till 2026.

Industrisatsning	Län	2022	2023	2024	2025	2026	Totalt
Boliden	Västerbotten	400	400	400	450	500	2150
SSAB	Norrbottnen	50	60	80	80	80	350
LKAB	Norrbottnen	400	400	400	400	600	2 200
LKAB Construction	Norrbottnen	1 100	1 300	1 300	1 200	3 100	8 000
Northvolt	Västerbotten	600	600	500	700	300	2 700
Skellefteå Kraft	Västerbotten	30	30	30	40	40	170
H2 Green Steel	Norrbottnen	50	200	500	450	500	1 700
Totalt		2 630	2 990	3 210	3 320	5 120	17 270

Källa: Tillväxtverket (2022), Gröna industrisatsningar i norra Sverige – Små och medelstora företags möjligheter.

Utöver ovan satsningar pågår en rad andra projekt. Några som kan nämnas är

- Norrbotniabanan, Malmбанan och annan infrastruktur
- Bostadsutveckling i tillväxtorterna
- Stadsflytt i Gällivare och Kiruna
- Malmporten, muddringsprojekt i Luleå
- Gödsselfabrik i Norrbotten
- Flera gruvprojekt
- Investeringar kopplade till försvaret och Sveriges NATO-medlemskap

Sammantaget kommer efterfrågan med all sannolikhet att öka och ny arbetskraft behöver lockas att flytta till norra Sverige. Det har talats om att de kommande decennierna kommer det att skapas uppemot 100 000 nya jobb.⁴ Om detta fullt ut kommer att realiseras är fortfarande oklart. Det finns en hel del utmaningar för att det ska lyckas, inte minst när det gäller möjligheten att skaffa sig en bostad för de som vill flytta till tillväxtorterna norröver.

³ Regeringen (2024)

⁴ Enligt den statlige utredaren Peter Larsson, se till exempel <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrbottnen/historisk-satsning-i-norr-kraver-100-000-inflyttare>.

3. Flyttningar och bostadsmarknad – några teoretiska utgångspunkter

För att den gröna industriella revolutionen i norra Sverige ska kunna realiseras fullt ut krävs att 60–70 år befolkningsmässig stagnation snabbt förbyts i en helt annan demografisk utvecklingsbana. Hur sannolikt är det att detta kommer att ske och vad krävs för att så ska bli fallet? Och vilken betydelse spelar egentligen bostadsmarknaden i sammanhanget? Låt oss i ett första steg söka svar på dessa frågor i forskningen. Vad säger egentligen ekonomisk teori om drivkrafterna bakom interregionala flyttningar?

För att besvara denna fråga behöver man gå tillbaka till det sena 1800-talet – till geografen och statsvetaren C.G Ravensteins klassiska verk ”The Laws on Migration”. Detta verk är rötterna till den moderna nationalekonomiska teoribildningen kring migration (Ravenstein, 1895). Ravensteins teser är visserligen byggda på intuitiv grund, utan matematiska härledningar och empiriska belägg, men de har visat sig högst seglivade. Ravensteins föreställning om att det bakom varje flyttbeslut finns en rationell, nyttomaximerande individ är en hörnsten i den så kallade neoklassiska migrationsteori som växte fram under 1940- och 50-talen. Det går även att spåra ett släktskap mellan Ravensteins lagar och de teorier som de senaste två–tre decennierna vuxit fram i skärningslinjen mellan geografi och nationalekonomi, teorier som fått samlingsnamnet Ny ekonomisk geografi (NEG). I analogi med NEG menade Ravenstein att koncentrationer av befolkning och ekonomisk aktivitet i rummet, det vill säga städer, verkar attraherande på människor i den omgivande geografin, ett förhållande som ger upphov till en självförstärkande urbaniseringsprocess.

Det skulle dröja gott och väl ett halvsekel efter Ravensteins pionjärverk innan den nationalekonomiska teoribildningen kring migration tog fart på allvar. Först ut var migrationsteorier sprungna ur den neoklassiska idétraditionen. Enligt dessa teorier är den grundläggande drivkraften bakom migration att det på kort sikt kan finnas skillnader i kapitalintensitet mellan regioner, vilket i sin tur ger upphov till divergerande lönenivåer. Eftersom individen antas vara rationell och maximera sin nytta kommer de att röra sig från regioner med låg kapitalintensitet och låga löner till regioner med hög kapitalintensitet och höga löner. Eftersom de produktionsfaktorer som

reproduceras genom sparande investeringar antas uppvisa avtagande marginalavkastning kommer samtidigt kapitalet att röra sig åt motsatt håll i förhållande till arbetskraften. Omflyttningen av kapital och arbetskraft kommer att fortsätta tills dess att faktorpriserna utjämnats, det vill säga tills dess att kapitalavkastningen och lönenivån är desamma i alla regioner.

De är ganska uppenbart att den neoklassiska i migrationsteorin i dess mer renodlade form i mångt och mycket går stick i stäv med den faktiska utvecklingen. Ett kännetecken för den moderna ekonomin är tvärtom att *både* kapital och arbetskraft tenderar att koncentreras alltmer till stora och täta stadsregioner. Det generella mönstret är således att regionernas ekonomiska utveckling snarare divergerar än konvergerar.

Den fortsatta utvecklingen av de tidiga neoklassiska migrationsmodellerna har naturligt nog just handlat om hur teorin kan anpassas för att förklara den fortsatta starka urbaniseringen. Todaro (1969) och Harris & Todaro (1970) noterar att städernas befolkningstillväxt tenderar att överstiga tillskottet av välbetalda urbana jobb, vilket ger upphov till stigande arbetslöshet och en framväxande låglönesektor. Att människor ändå väljer att lämna den trygga tillvaron på landsbygden för ett nytt liv i staden, trots risken för arbetslöshet och lägre lön, förklarar de med att individen bygger sitt flyttbeslut på en riskavert kostnads-nyttokalkyl där den förväntade lönen i staden vägs mot den faktiska lönen på landsbygden. Trots högre risk för arbetslöshet och/eller lägre lön kan kalkylen ändå väga över för en flytt till staden, givet att sannolikheten för att få ett kvalificerat, värlönat jobb är tillräckligt stor.

En liknande paradox identifieras och ges en teoretisk förklaring i Glaeser, Kolk och Saiz (2000). De konstaterar att bostadspriserna i de amerikanska storstäderna tenderar att öka snabbare än lönerna samtidigt som det blir allt vanligare med "reverse commuting", det vill säga att människor bor i stadskärnan och arbetar i förorten. Detta till synes ologiska mönster förklaras med att människor med tiden kommit att värdera andra, ej marknadspriisatta faktorer allt högre och att dessa måste adderas till storstadens lönepremie för att urbaniseringen ska framstå som ett resultat av rationella individuella beslut. Författarna lyfter härvidlag fram bland annat fram ett stort, diversifierat och högkvalitativt utbud av privata såväl som offentliga tjänster, urbana plastkvaliteter av olika slag samt den stora marknadens skalfördelar i utvecklingen av effektiva, vittförgrenade transportsystem.

Ett annat viktigt bidrag till utvecklingen av migrationsteorin är arbetet av Sjaastad (1962) där individens humankapital introduceras som en nyckelfaktor för att förklara flyttbeslut. Humankapital är den samlande beteckningen för alla de kunskaper och färdigheter som individen kan erbjuda på arbetsmarknaden. Ett grundläggande antagande är att den förväntade avkastningen på individens humankapital skiljer sig åt beroende på vilken region denne bosätter sig i. Individen beräknar diskonterad förväntad avkastning på humankapitalet för varje region. Om nuvärdet på humankapitalet är högre i någon annan region än den som individen för tillfället bor i och differensen i avkastning inte uppvägs av till exempel högre levnadsomkostnader och flyttkostnader, så kommer det att resultera i ett beslut om att flytta.

Flyttningar är alltså utifrån detta perspektiv i grunden ett verktyg för att öka värdet på sitt humankapital. Det kan dels handla om flyttningar till en större lokal arbetsmarknad som i allmänhet erbjuder högre lön och/eller större möjlighet att finna ett passande jobb, dels flyttningar för att påbörja en högre utbildning.

En intressant konsekvens av humankapitalteorin är att benägenheten att flytta bör minska med stigande ålder. För unga individer med många år kvar på arbetsmarknaden kan den samlade effekten på livsinkomsten av en flytt i många fall bli relativt hög. Samtidigt gör unga människors familjesituation att flyttkostnaderna kan uppfattas som låga. Humankapitalteorin förutspår även att flyttfrekvensen, allt annat lika, torde öka med individens utbildningsnivå. Ju mer man investerat i sitt humankapital, desto starkare är de ekonomiska incitamenten för att genom flyttning optimera avkastningen på investeringen.

Som redan nämnts är en central implikation av den neoklassiska tillväxtteorin att den ekonomiska välståndsnivån mellan länder och regioner med tiden kommer att jämnas ut. Även om globaliseringen, som inneburit en snabb industriell utveckling i Kina, Indien och delar av Sydamerika till viss del ger stöd för detta, så visar även utvecklingen under efterkrigstiden otaliga exempel på motsatsen, det vill säga vidgade välståndsklyftor mellan länder och regioner.

Denna diskrepans mellan den neoklassiska teorin och det faktiska ekonomiska utvecklingsmönstret gav så småningom näring åt en ny typ av tillväxtteorier. Från mitten av 1980-talet utvecklades teoretiska modeller där hypotesen om avtagande marginalavkastning på kapital tonades ner. Istället gjordes det motsatta antagandet, framför allt när det gäller investeringar i FoU, utbildning och grundläggande samhällelig infrastruktur. En viktig konsekvens blir då att tillväxt föder tillväxt, det vill säga att länder och regioner som redan i utgångsläget är väl utvecklade (kapitalintensiva) även långsiktigt kommer att växa fortare än andra länder/regioner. Därmed ges en förklaring till varför vissa länder/regioner även långsiktigt släpar efter välståndsmässigt.

Parallellt, och med tydlig inspiration från den nya tillväxteorin, har det utvecklats ett forskningsfält som är en mix av nationalekonomi och geografi. Under samlingsnamnet "Ny ekonomisk geografi" (NEG) återfinns teorier med den gemensamma utgångspunkten att moderna ekonomier är mer regionala än nationella. Skillnader i ekonomisk utveckling förklaras i hög grad av förutsättningarna på den lokala marknaden. Särskilt storleken på den lokala marknaden ges en avgörande roll; ju större en region, desto starkare ekonomisk utveckling kan man långsiktigt förvänta sig.⁵

⁵ Se till exempel Englund m fl, 2008 och Västra Götalandsregionen, 2005 för en översikt av teorier och empirisk forskning inom Ny ekonomisk geografi.

Inom NEG-paradigmet lyfts det fram en rad argument för varför stora och täta stadsregioner tenderar att växa snabbare än mindre regioner, bland annat att:

- Möjligheten för företagen att dela på en stor och diversifierad regional pool av specialiserade stödtjänster och kvalificerad arbetskraft.
- Matchningseffektiviteten på arbetsmarknaden förbättras ju fler potentiella arbetsgivare som finns lokaliserade på den lokala arbetsmarknaden.
- Snabbare kunskapsackumulation tack vare en intensiv interaktion mellan den regionala ekonomins aktörer.

Dessa faktorer bakom regional tillväxt kallas sammantaget för agglomerationsfördelar. Teoretiskt bör en ökad agglomeration påverka produktiviteten positivt och leda till kortare arbetslöshetstider via en effektivare matchning på den lokala arbetsmarknaden. Förekomsten av agglomerationsfördelar bör vidare ge upphov till en kumulativ process där tillväxt föder tillväxt. En i utgångsläget stor lokal marknad lockar till sig hushåll och företag som vill dra nytta av agglomerationsfördelarna, vilket får regionen att växa och bli än mer attraktiv.

Så långt har vi alltså skapat oss teoretisk bakgrund till vad som driver långväga flyttningar. Individen antas göra en kalkyl avseende fördelar (intäkter) och nackdelar (kostnader) med att flytta jämfört med att stanna. På kalkylens intäktssida återfinns i första hand skillnaden i förväntad framtida arbetsinkomst, men även värden som inte prissätts på en marknad ingår. Först när dessa förväntade intäkter överstiger flyttkostnaderna kommer individen välja att byta bostadsort.

Därmed har vi implicit även gett ett svar på frågan om på vilket sätt bostadsmarknadens funktionssätt påverkar benägenheten att flytta. En av de största posterna på kostnadsidan av individens flyttkalkyl är de utgifter som är förknippade med att byta bostad. Sådana kostnader uppstår inte minst om bostadspriserna och/eller hyrorna är högre på den tilltänkta nya bostadsorten än i den stad där man för tillfället bor. Men det handlar också om de kostnader, både i tid och pengar, som är förknippade med att söka efter en ny bostad.

På en illa fungerande bostadsmarknad tenderar både den regionala spridningen i boendekostnader och sökkostnaderna vara höga. En dysfunktionell bostadsmarknad kännetecknas av att utbudet av bostäder är relativt okänsligt för förändringar i efterfrågan. En konsekvens av detta blir att boendekostnaden i de expanderande regionerna kommer att öka snabbare än i övriga regioner. Ett lågt bostadsutbud ökar också på olika sätt sökkostnaderna, inte minst genom att man måste ägna lång tid för att leta information och knyta kontakter kring möjliga bostadsarbetsalternativ.

4. Utmaningar – Inrikes migration och arbetsmarknad

Så långt har vi fått en övergripande teoretisk bild av vad som driver interregionala flyttningar och vi har också kunnat konstatera att det finns goda teoretiska argument för att en illa fungerande bostadsmarknad hämmar de långväga flyttningarna. Men vad innebär dessa insikter om vi sätter in dem i en specifik norrländsk kontext? Låt oss borra djupare i detta.

4.1 Små lokala arbetsmarknader utan storstadens attraktionskraft

Såväl humankapitalteorin som migrationsteorier kopplade till ny ekonomisk geografi framhåller den attraktionskraft som ligger i en stor och diversifierad lokal marknad. På sådana marknader kan man långsiktigt förvänta sig en allmänt mer gynnsam löneutveckling, för individen bättre karriärmöjligheter och en rad andra kvaliteter som tenderar att värderas högt av den moderna människan. Till det sistnämnda hör exempelvis ett brett lokalt utbud av privata tjänster och konsumtionsvaror, olika urbana platsegenskaper, tillgång till offentliga tjänster av hög kvalitet (inte minst skolor), samt en väl utbyggd transportinfrastruktur.

Mot den bakgrunden är den tydliga tendens som illustreras i figur 2 förväntas, det vill säga en stark samvariation mellan regionstorlek och inrikes nettoinflyttning. Flyttnettot (inflyttning minus utflyttning) tenderar att stiga stadigt med regionstorleken, med en relativ tydlig brytpunkt kring 100 000 invånare. Ett lägre invånarantal än så tycks vara svårt att förena med ett positivt befolkningstillskott från inrikes flyttningar. Endast fyra av landets totalt 47 så kallade LA-regioner med mindre än 100 000 invånare trotsade detta mönster, sett över perioden 2013–2023. Det handlar om Nyköping/Oxelösund, Gotland, Nyköping/Oxelösund, Strömstad samt Lidköping/Götene.

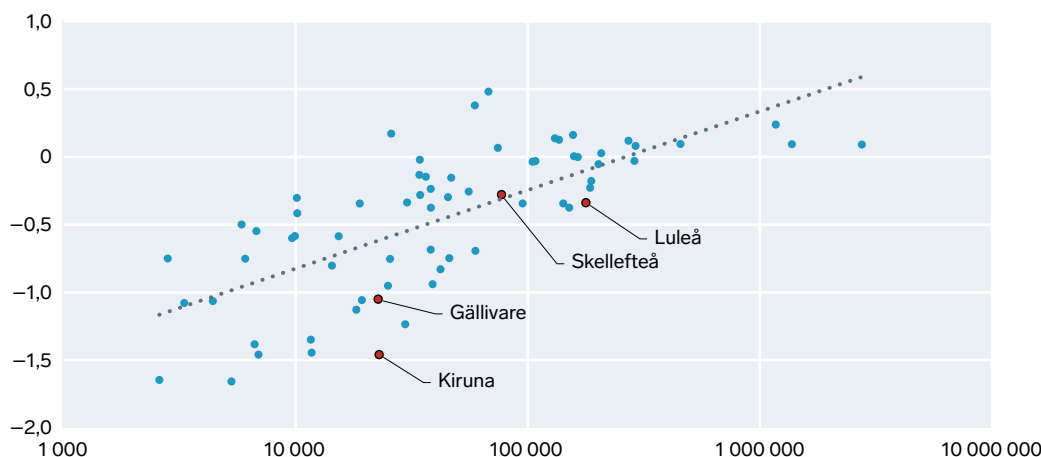
Nyköping/Oxelösund har starka funktionella band till Stockholmsregionen, vilket förklarar dess avvikande flyttsiffror. Gotland har unika platsegenskaper kopplat till natur, historia och arkitektur, men drar sannolikt också nytta av den relativa närheten till huvudstadsregionen och att så många stockholmare har en stark relation till ön, inte minst som fritidshusägare. I fallet Strömstad ligger troligen förklaringen i en stark arbetskraftsefterfrågan kopplad till gränshandeln mot Norge, i kombination med den storslagna skärgårdsmiljön och närheten till storstäderna Oslo och Göteborg. Mer

svårförklarad är Lidköping/Götenes positiva inrikes flyttnetto. En bidragande faktor skulle kunna vara en på senare år snabbt expanderande militär verksamhet (F7 Såtenäs), tillsammans med Lidköpings attraktiva läge vid Vänerns strand.

Om vi utgår från de fyra regioner som utgör kraftcentrum för den gröna industriella omställningen i norr – Luleå, Skellefteå, Kiruna och Gällivare – så kan vi konstatera att ingen av dessa uppvisade samlat positivt flyttnetto under perioden 2013–2023 och att endast Luleåregionen har den kritiska massa som i allmänhet krävs för att långsiktigt nå dithän.

Det är en betydande uppförsbacke, sett mot bakgrund av det befolkningstillskott som omställningen kräver. Regeringens särskilde samordnare för samhällsomvandlingen i norra Sverige har gjort bedömningen att det kan komma att behövas 100 000 nya invånare i Norr- och Västerbotten fram till år 2035. Även om vi gör antagandet att endast hälften av detta befolkningstillskott kommer inrikes omflyttning (och resten från utrikes invandring), så skulle det krävas ett årligt flyttnetto i dessa två län motsvarande närmare 1 procent av befolkningen. Som jämförelse kan nämnas att Uppsala, det av länen som under det senaste decenniet haft det överlägset största bidraget till befolkningstillväxten från inrikes flyttningar, under perioden 2013–2023 uppvisade ett genomsnittligt årligt inrikes flyttnetto på 0,6 procent. Till saken hör även att inflyttningen till Uppsala län huvudsakligen är inomregional, det vill säga till stor del utgörs av stockholmare som väljer längre arbetspendling i utbyte mot en bättre och billigare bostad.

Figur 2. Sambandet mellan regionstorlek (antal invånare) och nettoinflyttning (andel av befolkningen), årligt genomsnitt för perioden 2013–2023.



Anm: Bodens kommun ingår i Luleås lokala arbetsmarknad.

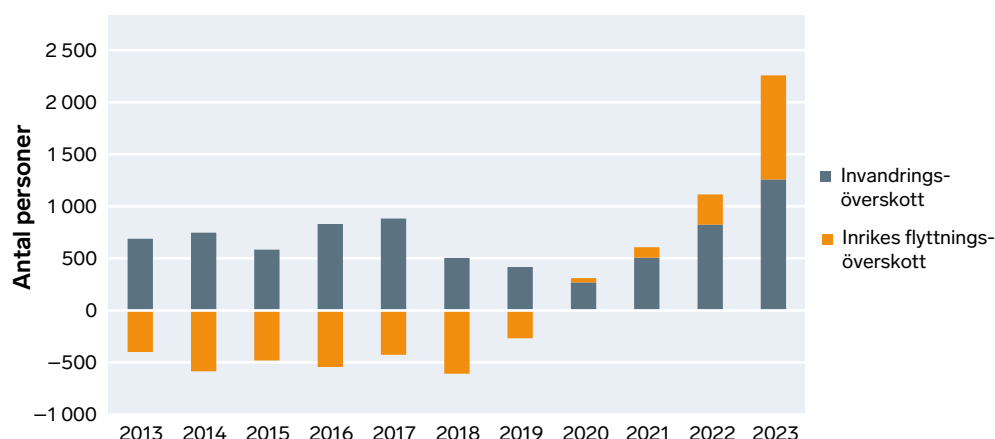
Källa: Bearbetning av data från SCB

Men, och det är ett viktigt men, fallet Strömstad visar att även förhållandevis små regioner kan uppvisa ett betydande överskott i flyttningsutbytet, bara den lokala efterfrågan på arbetskraft är tillräckligt stark. Samma sak tycks gälla Skellefteå, som genom etableringen av Northvolts batterifabrik, nu skördar frukterna av den gröna omställningens första våg, se figur 3. Från att historiskt haft stabila negativa inrikes

flyttnetton, så vände utvecklingen tvärt och sedan 2021 är det inrikes flyttningsöverskottet positivt och snabbt växande. År 2023 uppgick det inrikes flyttnettot till 1 000 personer, motsvarande 1,3 procent av befolkningen. Parallellt kan man notera en stark ökning av den utrikes nettoinvandringen, trots att den samlade migrationen till Sverige under samma period i stort sett var oförändrad. Detta förklaras förstås av en ökad arbetskraftsinvandring till Skellefteå och även om tillgänglig statistik inte medger en exakt bedömning så torde bidraget från invandrad arbetskraft till regionens befolkningsökning år 2023 vara ungefär lika stort som från inrikes inflyttning.

Ett motsvarande utveckling går ännu inte att skönja för de övriga fyra kommunerna som utgör kraftcentrum för den gröna industriella omställningen. För tre av dem – Boden, Kiruna och Gällivare – fortsätter det inrikes flyttnettot att tydligt samvariera med invandringsöverskottet, enligt samma mönster som i Skellefteå under åren innan Northvolts etablering där. Tolkningen av denna samvariation är att personer som invandrar till dessa kommuner har en mycket hög benägenhet att flytta därifrån. Om invandringen ökar, kommer detta en kort tid därefter utlösa fler inrikes utflyttningar (se appendix A för mer detaljerad kommunstatistik kring inrikes flyttningar och invandringsöverskott).

Figur 3. Inrikes flyttöverskott och invandringsöverskott för Skellefteå kommun 2013–2023.



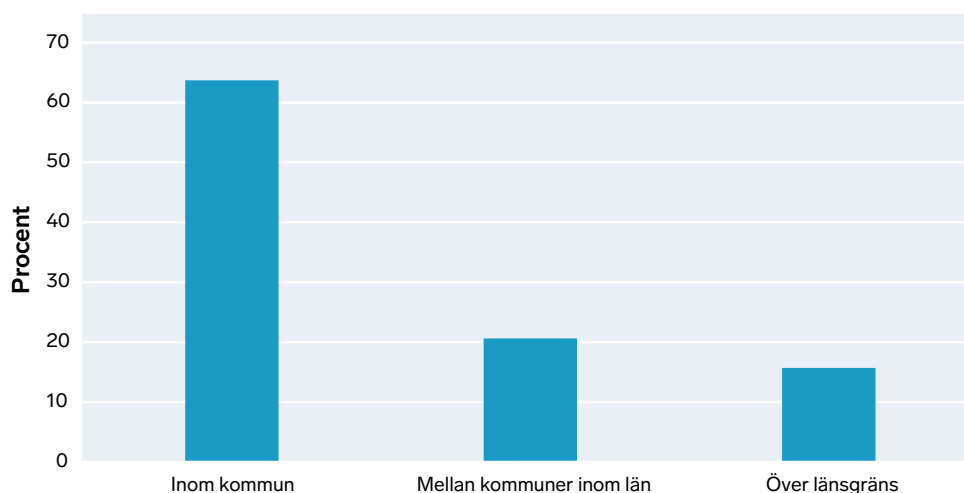
Källa: Bearbetning av data från SCB

4.2 Låg benägenhet att flytta långt

Norrlandslänens stora geografiska avstånd till befolkningskoncentrationerna i södra Sverige är ytterligare ett förhållande som gör det utmanande att snabbt vända de negativa inrikes flyttunderskotten till ett betydande och varaktigt överskott i flyttutbytet med övriga landet.

Av de närmare 1,5 miljoner flyttningar som skedde år 2023 gjordes 64 procent inom samma kommun, 21 procent mellan kommuner inom samma län och 16 procent över länsgräns. Benägenheten att flytta avtar således relativt brant med det geografiska avståndet (se figur 4 nedan).

Figur 4. Flyttningar fördelat på olika kategorier år 2023



Källa: Bearbetning av data från SCB

Även flyttströmmarna över länsgräns tunnar föga förvånande ut med avståndet. I appendix B redogörs mer i detalj för en statistisk regressionsanalys, där vi studerar vilka faktorer som kan förklara flyttutbytet mellan länen. Analysen ger bland annat vid handen att flyttutbytet, allt annat lika, tenderar att avta med 12 procent för varje timme bilrestiden mellan länen ökar. Det innebär exempelvis att Västerbotten skulle haft cirka 3,5 gånger större flyttutbyte med Stockholms län, givet att avståndet var detsamma som mellan Stockholms län och Uppsala län.

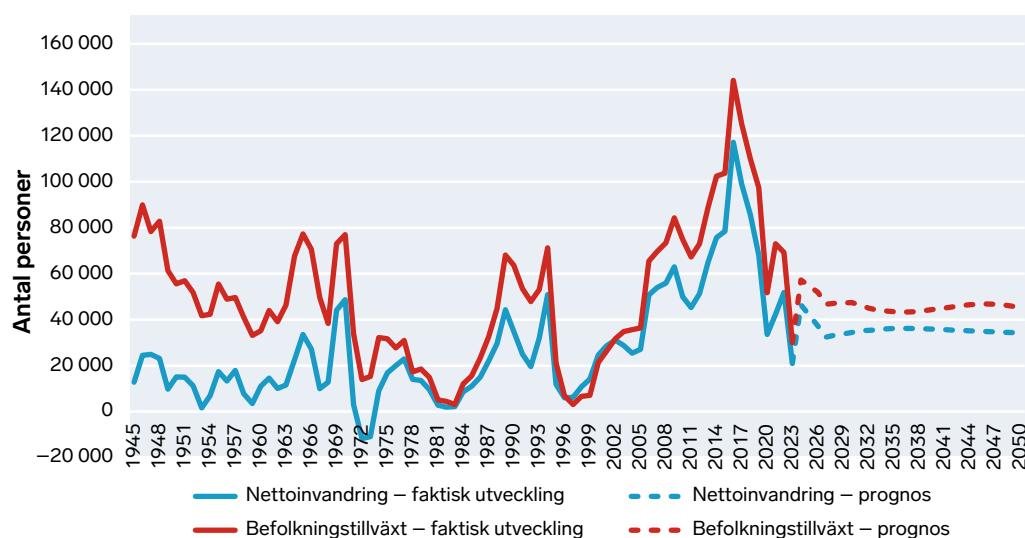
Den teoretiska förklaringen bakom detta mönster är att den samlade flyttkostnaden ökar med det geografiska avståndet. Det kan förstås handla om kostnaden för att genomföra en fysisk förflyttning, men denna kostnad är i de flesta förhållandevis liten jämfört med de sökkostnader som uppstår när man letar en efter bostad och/eller arbete på en potentiell inflyttningssort. Dessa kostnader kan antas öka med det geografiska avståndet eftersom både tillgången på information och kontaktnät kan antas minska med det geografiska avståndet mellan in- och utflyttningssorten. Vidare ökar även de negativa sociala konsekvenserna med avståndet. Man kommer i många fall längre bort från släkt och vänner. Därtill är det vid långa avstånd mellan inflyttnings- och utflyttningsregion svårt att behålla sitt arbete i utflyttningsregionen. Möjligheten att åtminstone under en viss tid pendla tillbaka till arbete på utflyttningssorten kan i många fall vara ett praktiskt alternativ, i synnerhet för hushåll med två förvärvsarbetande som ju annars båda måste hitta ett lämpligt arbete på inflyttningssorten för att flyttningen ska gå i lås.

4.3 Kampen om arbetskraften ökar när Sveriges befolkningen stagnerar och invandringen minskar

Under de senaste åren har befolkningsutvecklingen i Sverige, efter en period av historiskt hög tillväxt, avtagit (figur 5). Det innebär att den mellanregionala kampen om arbetskraften hårdnar, vilket adderar ytterligare en utmaning till ansträngningarna att få fler att flytta norröver.

Den avtagande befolkningstillväxten i riket drivs i huvudsak av minskad nettoinvandring (se figur 5), vilket i sin tur förklaras av en uppstramad migrationspolitik. Enligt aktuella befolkningsprognoser förväntas dessutom nettoinvandringen och befolkningstillväxten under de kommande decennierna ligga kvar på dagens i ett historiskt perspektiv tämligen måttliga nivå.

Figur 5. Nettoinvandring och befolkningstillväxt, faktisk utveckling 1945–2023 samt prognos för perioden 2024–2050.



Källa: Bearbetning av data från SCB

Ur kompetensförsörjningsperspektiv är den avmattade invandringen särskilt problematisk för norra Sverige. Personer som kommer från andra länder är mindre rotade till andra delar av Sverige och är sannolikt mer benägna än infödda svenskar att bosätta sig i norr – och det gäller egentligen oavsett grund för bosättning (skäl till uppehållstillstånd).

En central del i den allmänt skärpta migrationspolitiken är de senaste årens regelförändringar som sammantaget kommer att göra det väsentligt svårare att som icke EU-medborgare komma till Sverige som arbetskraftsinvandrare. Den tidigare socialdemokratiskt ledda regeringen införde bland annat ett försörjningskrav vid anhöriginvandring kopplad till utländsk arbetskraft och den nuvarande borgerliga regeringen har nyligen drivit igenom en betydande höjning av den lön som fordras för att beviljas

arbetstillstånd. Numera krävs en lön motsvarande minst 80 procent av medianlönen på svensk arbetsmarknad och i en utredning som nyligen överlämnades till regeringen föreslås ett lönegolv på 100 procent av medianlönen från och med den 1 juni år 2025. Det senare skulle göra det väsentligt svårare att få till stånd arbetskraftsinvandring till låg- och medelkvalificerade yrken.

Som vi redan visat har arbetskraftsinvandring stått för omkring hälften av den netto-inflyttning som följt i spåren av Northvolts etablering i Skellefteå och mycket talar för att arbetskraftsinvandring över lag skulle kunna vara ett kraftfullt verktyg för att klara ut det kompetensbehov som uppstår, direkt och indirekt, som en följd av den gröna industriella omställningen i norr.

Mot den bakgrunden förefaller de senaste årens uppstramning av regelverket för arbetskraftsinvandring haft en osedvanligt dålig tajming. Det är långt ifrån bara efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft som kommer att öka i norra Sverige, snarare är det efterfrågan på arbetskraft med tydlig yrkeskompetens som efterfrågas. I Region Västerbottens senaste regionala kompetensförsörjningsanalys görs exempelvis bedömningen att det år 2035 finns risk för mycket stor brist på arbetskraft med gymnasial utbildning inom industriteknik, vård- och omsorg samt fordonsteknik (Region Västerbotten, 2022). En ökad inflyttning kommer också generera efterfrågan på arbetskraft utan krav på formell utbildning, exempelvis inom hotell- och restaurangsektorn.

För den sistnämnda typen av anställningar ligger lönerna i allmänhet väsentligt under den nivå som redan från år 2025 kan komma att krävas för att bli beviljad arbetstillstånd i Sverige. Arbetskraftsinvandrades löner tenderar dessutom att ligga i de nedre inkomstintervallen för respektive yrke, varför lönegolvet även kan påverka kompetensförsörjningen inom något mer kvalificerade yrken.

I Riksrevisionen (2016) redovisas genomsnittlig månadslön för arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU/EES. Redovisningen avser åren 2012–2014, med data för ett drygt tjugotal olika yrken. I tabell 2 nedan har vi med ledning av dessa uppgifter gjort en indikativ beräkning av hur lönerna hos arbetskraftsinvandrare förhåller sig till de genomsnittliga lönerna på arbetsmarknaden. Vi redovisar resultatet för tre olika huvudkategorier av arbetskraft; hög-, medel- och lågkvalificerad.

Tabell 2. Bedömt löneläge för arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU/EES

	Arbetskraftsinvandrades löner som andel av "inhemska" löner
Högkvalificerade yrken	96
Medelkvalificerade yrken	71
Lågkvalificerade yrken	76
Totalt	85

Källa: Bearbetning av data från Riksrevisionen (2016)

Sett över alla yrken, oavsett kvalifikationsnivå, bedöms arbetskraftsinvandrare från tredje land ha en lönenivå som motsvarar 85 procent av snittlönen på svensk arbetsmarknad. Det som driver denna rätt betydande inkomstklyfta är påtagligt lägre löner bland arbetskraftsinvandrare i medel- och lågkvalificerade yrken. Däremot förefaller högkvalificerade arbetskraftsinvandrare i genomsnitt vara nära nog lika välavlönade som sina svenska kollegor.

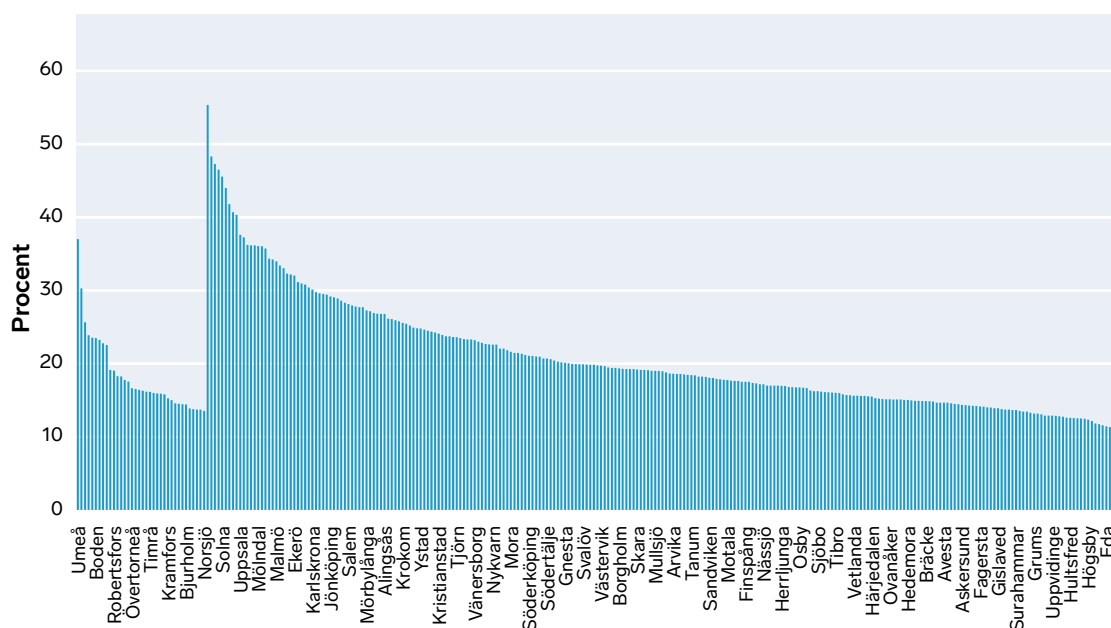
Arbetskraftsinvandring från tredje land skulle kunna ha en central roll att spela i den gröna industriella omställningen i norra Sverige, men med det nya lönegolv som nu diskuteras riskerar bidraget därifrån att bli väsentligt mindre.

4.4 Högutbildad arbetskraft söker kompetenskluster

Sverige är en kunskapsekonomi, vilket innebär att många verksamheter har en hög andel välutbildad personal. De satsningar som görs i norra Sverige kommer också behöva ett stort inslag av välutbildad personal för att säkerställa hög kompetens och långsiktig konkurrenskraft. Som framgår av figur 6 finns det några kommuner med en relativt höga andel personer med eftergymnasial utbildning.

I topp ligger Umeå, Luleå, Sundsvall, Skellefteå, Örnsköldsvik och Boden, där mellan 23–37 procent har en högre utbildning. Andelen med högre utbildning faller därefter snabbt till nationellt sett låga nivåer. Detta ska jämföras med övriga Sverige där det finns en mycket hög andel välutbildade i storstadsregionerna och där över 40 procent har en eftergymnasial utbildning. Det kommer således att finnas behov av att välutbildade flyttar från andra delar av Sverige eller från andra delar av världen till norra Sverige.

Figur 6. Andel med eftergymnasial utbildning 2021



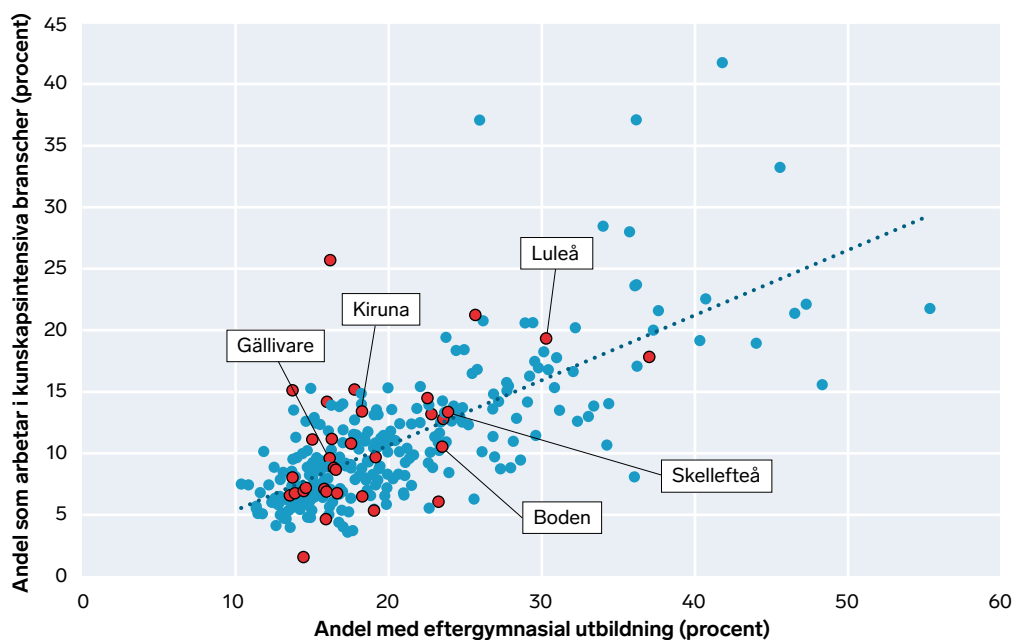
Källa: SCB

En utmaning för norra Sverige är att personer med hög utbildning ofta söker sig till orter där det finns andra högutbildade och inte minst där det finns många potentiella arbetsgivare. Detta samband fångas i figur 7 som illustrerar sambandet mellan andelen med eftergymnasial utbildning och andelen som jobbar kunskapsintensiva branscher. I de större städerna i de norra länen (Sundsvall, Luleå, Umeå) arbetar cirka 20 procent i kunskapsintensiva branscher. I de något mindre städerna (Piteå, Kiruna, Skellefteå, Härnösand, Örnköldsvik) är det cirka 13 procent.

Jämför man med liknande städer i andra delar av Sverige står sig norra Sverige relativt väl. Utmaningen ligger primärt att alternativet för högutbildade inte är en liknande stad någon annanstans i Sverige, utan alternativet är ofta våra tre storstadsregioner som där det finns betydligt fler potentiella arbetsgivare.

Norra Sverige behöver vara tillräckligt attraktivt för att locka till sig högutbildade som väljer mellan någon av storstäderna eller att arbeta i norra Sverige. Även detta kräver ”extra attraktivitet”.

Figur 7. Andel med eftergymnasial utbildning och andel som arbetar i kunskapsintensiva branscher, 2021 och 2022.



Anm. Röda cirklar är kommuner i norra Sverige. Tillväxtkommunerna är särskilt markerade
Källa: SCB

4.5 Det är primärt unga och välutbildade som vill flytta

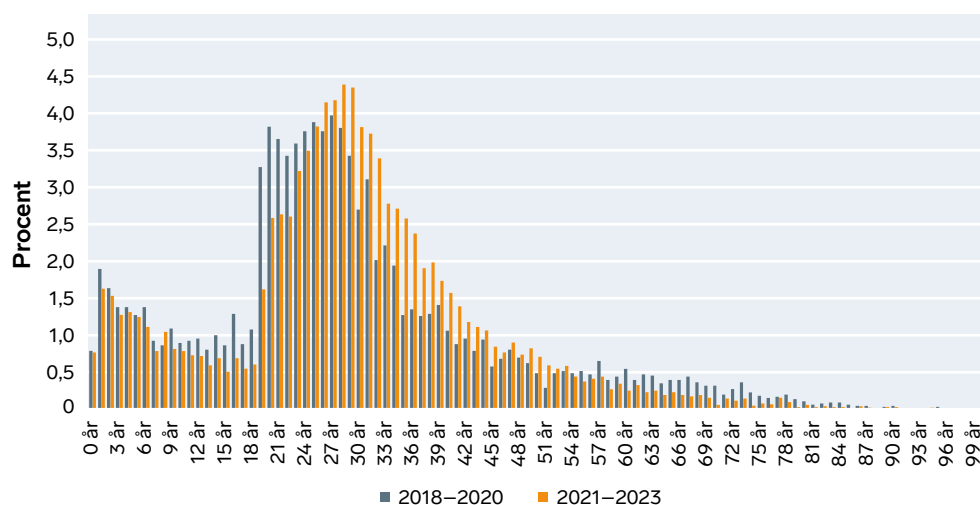
För att realisera den fulla potentialen i den gröna industriella omställningen kommer det behövas till brett tillskott av arbetskraft till norra Sverige. Efterfrågan på såväl högutbildade som personer med kortare utbildning kommer att öka väsentligt. Och det kommer att efterfrågas såväl personer med betydande arbetslivserfarenhet som yngre arbetskraft.

Men i ljuset av strukturen på de långväga flyttarna är det troligen svårt att åstadkomma en sådan allsidig mix i tillskottet av arbetskraft, åtminstone via inrikes migration. År 2023 svarade åldersgruppen 19–28 år för omkring hälften av alla inrikes flyttar över länsgräns. Detta kan bland annat förklaras av upplevt låga flyttkostnader eftersom åldersgruppen domineras av personer som ännu inte bildat familj och därför inte rotat sig på samma sätt som de äldre. I sammanhanget bör det också noteras att flyttningarna över länsgräns till stor del sker i anslutning till att man påbörjar eller avslutar högre studier, oftast studier på högskola eller universitet.

Att den nödvändiga långväga inflyttningen till norra Sverige är så direkt arbetsmarknadsdriven skulle dock kunna tala för att strukturen på inflyttarna, såväl vad gäller ålder som utbildning, kommer att avvika något från det allmänna mönstret. Om vi återigen tar vår utgångspunkt i Skellefteå, som ju redan påverkats starkt av den gröna omställningen, kan vi konstatera att så verkar vara fallet. Jämför vi inflyttarnas åldersfördelning under perioden 2018–2020 med motsvarande fördelning för perioden 2021–2023 kan vi notera en viss förskjutning, där andelen inflyttare i åldern 26–45 år blivit större samtidigt som andelen i åldern 19–25 blivit mindre (figur 8).

Men betydelsen av denna förändring ska inte överdrivas. Den genomsnittliga inflyttaren till Skellefteå var år 2023 29,2 år. Trots förskjutningen i åldersstrukturen är den typiske inflyttaren till Skellefteå alltså fortfarande påtagligt ung.

Figur 8. Åldersfördelning av inflyttningen till Skellefteå kommun, genomsnitt för perioden 2018–2020 respektive 2021–2023.



Källa: Bearbetning av data från SCB

4.6 Flyttbeslut och bostadsbyggande under genuin osäkerhet

Hushåll som står i valet och kvalet mellan att stanna kvar eller pröva vingarna på en ny bostadsort har alltid att hantera betydande osäkerheter. Kommer barnen hamna i en bra skola och hitta nya kompisar? Kommer vi trivas på våra nya jobb och kommer vi att finnas oss till rätta i det nya huset? Kommer vi kunna etablera en ny bekantskapskrets eller kommer vi känna oss socialt isolerade?

Frågorna inför en flytt är många och svaren är sällan givna på förhand. För de som överväger att ta rygg på den gröna industrialiseringen och flytta till Norrland är detta särskilt tydligt och den förhöjda osäkerheten ligger i den framtida regionalekonomiska miljön man ska leva och verka i. Den internationellt konkurrensutsatta industrin är utsatt för ständiga impulser från en volatil världsmarknad och de investeringar vi idag känner till kan mycket snabbt skalas upp och bli fler, men projekt kan också på kort varsel skrinläggas helt eller skjutas på framtiden.

Det är högst troligt att många av de potentiella inflyttarna till de nordligaste länen har en hög grad av medvetenhet kring dessa osäkerheter. Får jag behålla min anställning om den gröna omställningen börjar att hacka? Om inte, kommer jag då kunna hitta ett nytt jobb i regionen eller måste jag flytta på nytt och går det i så fall att sälja bostaden utan att göra förlust?

När man diskuterar flyttbeslut under stor osäkerhet kan det finnas anledning att i enlighet med Frank Knights klassiska verk från år 1921 göra en distinktion mellan ”verklig osäkerhet” (”true uncertainty”) och ”risk” (Knight, 1921). I bägge fallen har aktören att hantera ofullständig information om framtiden, men skillnaden dem emellan ligger i att risk går att kalkylera/sätta odds på.

En typisk situation när det råder risk men inte verklig osäkerhet är när ett försäkringsbolag ska utfärda en ny villaförsäkring. Bolaget kan inte med säkerhet veta om villan kommer att brinna ned eller utsättas för annan typ av skada, men man har tillräckligt med historisk skadestatistik för att med god precision bedöma sannolikheten för att så kommer att ske. Men om samma försäkringsbolag ska bedöma hur marknaden för villaförsäkringar, i termer av produktutveckling och konkurrenter, ter sig om låt oss säga trettio år, så är det snarare frågan om verklig osäkerhet.

Av detta följer att risk, till skillnad från verklig osäkerhet, är något som är relativt enkelt att hantera med gängse metoder, då primärt genom diversifiering och riskomfördelning. Att flyttlassen i så stor utsträckning går från mindre till större lokala arbets- och bostadsmarknader kan sannolikt – åtminstone till en del – ses som ett uttryck för hushållens strävan efter att hantera risk. En stor arbetsmarknad och ett diversifierat näringsliv som inte står och faller med ett fåtal stora arbetsgivare minskar risken för att hamna i arbetslöshet eller att man nödgas ta ett jobb som korresponderar dåligt mot utbildning och arbetslivserfarenhet. Priset man i regel får betala, ”försäkringspremien”, är de högre levnadsomkostnaderna i storstaden – i synnerhet kostnader kopplade till boendet.

De relativt små lokala marknaderna tillsammans med en svårprognostiserad regional-ekonomisk framtid gör att en flytt till norra Sverige snarare görs under genuin osäkerhet än risk. Även om utmaningen är större så innebär det inte att man är hänvisad till ren intuition för att hantera verklig osäkerhet och två huvudstrategier som ofta lyfts fram i litteraturen är ”operational hedging strategy” samt ”flexible strategy”. Bägge dessa strategier handlar i grunden om att hantera osäkerheter genom att på olika sätt skapa flexibilitet och handlingsfrihet.

Som vi återkommer till i rapportens mer policyinriktade del så skulle detta bland annat kunna handla om att på olika sätt underlätta för inflyttare att behålla en fot på utflyttningsorten och/eller minska de ekonomiska bindningarna till inflyttningsorten, exempelvis genom goda förutsättningar för veckopendling och hybridarbete, ett brett utbud av hyresbostäder samt goda villkor om man hyr ut sin befintliga bostad på utflyttningsorten.

Det stora osäkerheterna kopplade till den regionalekonomiska miljön påverkar förstås även bostadsutvecklarna. Ytterst önskar bostadsutvecklare att den riskjusterade avkastningen på bostadsinvesteringar i en region ska vara minst lika hög som på andra alternativa regionala bostadsmarknader.

5. Utmaningar – Bostadsutveckling

En utmaning som har mindre med demografiska utmaningar att göra är att det tar tid att bygga nytt. Detta är en utmaning som kommer att vara en realitet för norra Sveriges tillväxtkommuner också. Ett elastiskt bostadsutbud, det vill säga ett utbud som svarar snabbt och fullt ut på förändringar i efterfrågan, är således en nyckel för att klara den kompetensförsörjningsproblematik som följer i spåren av den gröna omställningen. Snabb bostadsutveckling är dock lättare sagt än gjort i Sverige.

5.1 Det tar tid att bygga

Att bygga bostäder tar tid. Investerarna ska fatta beslut, planer ska beviljas och fastigheterna ska byggas. Alvendal (2024) har i sin utredning åt Regeringens produktivitetskommission lyft fram ett antal exempel där det har tagit åtskilliga år, vilket också lyfts fram i Produktivitetskommissionens delbetänkande, SOU 2024:29. En rapport från Evidens mfl (2023) pekar också på att det kan ta mycket lång tid från det att en byggare visar intresse tills att startbesked ges.

En kompletterande utmaning är att det rent byggt tekniskt tar tid att bygga nya bostäder och samhälle. Ett exempel på detta är Hammarby Sjöstad i Stockholm. Stadsdelen är ur ett marknadsperspektiv ett av landets hetaste lägen.

År 1991 lade stadsbyggnadskontoret fram en fördjupad översiktsplan som syftade till att bebygga området kring Hammarby sjö med bostäder. De första bostäderna var klara i mitten på 1990-talet. År 2023, det vill säga cirka 30 år senare, börjar området färdigställas. Idag bor det cirka 25 000 invånare och det finns cirka 11 000 bostäder.

Den som idag besöker stadsdelen slåss av att mycket är på plats. Det finns butiker, restauranger, kollektivtrafik, arbetsplatser och de flesta projekt är avslutade. Stadsdelen uppfattas troligtvis av många som ”klar och med en positiv stadsdelskänsla”.

Flera av städerna i norra Sverige har som ambition att växa med 1 000-tals personer och behöver göra det betydligt snabbare än vad som var fallet i Hammarby Sjöstad. För att locka personer att flytta krävs mer än bostäder det behövs även en känsla av väl fungerande samhällen. Finns inte det är det inte lika attraktivt som andra alternativa platser att flytta till. Detta är också en utmaning som tillväxtkommunerna i norra Sverige behöver förhålla sig till.

5.2 Det är krångligt att bygga nytt

En problematik när det gäller att bygga är att bygg- och fastighetsbranschen ger uttryck för att det är ”krångligt att bygga nytt” och det tar tid att få bygglov och startbesked. Detta leder sammantaget till att det är kostsamt att få i gång byggprojekt och också förknippat med en hel del osäkerhet om man kommer att kunna sätta igång överhuvudtaget.

Kristina Alvendal har varit Regeringens utredare och tagit fram en expertrapport till Produktivitetskommissionen om ”Ineffektivt stadsbyggande – erfarenheter av nuvarande lagar, regler och arbetssätt i praktiken”, Alvendal (2024). Hon pekar på en mängd problem när det gäller stadsutveckling. De som lyfts fram är att stadsbyggnadsprocessen kännetecknas av:

- Långa ledtider som driver kostnader för företagen och i förlängningen för samhället i stort.
- Överbyråkratisering, det vill säga överanvändning av många regelverk.
- Handläggarlotteri, det vill säga olika utfall beroende på vem som handlägger ett ärende.
- Målkonflikter som är svåra att förutse. Till exempel krockar mellan plan- och bygglagen och Miljöbalken.
- Kommunalt planmonopol som gör det svårt för fastighetsutvecklare att protestera mot beslut.
- Allt för detaljerade detaljplaner som inte lever upp till en av grundpelarna i PBL ”Detaljplanen får inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte”.
- Långa planköer då många detaljärenden måste hanteras.
- Det går att överklaga i flera instanser vilket leder till att det tar lång tid att och är högst osäkert om man får startbesked.
- Statliga myndigheter kan köra över kommunerna och ändra beslut som har tagits. Detta kan även hända sent i processen.
- Lagstiftning ändras kontinuerligt, vilket skapar osäkerhet om vad som gäller och kommer att gälla.

En rapport som också har lyft fram att det är krångligt och tidskrävande att bygga nytt är Evidens (2023). Rapporten är framtagen åt Byggföretagen i samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner och Fastighetsägarna. Fakta om överklagande av detaljplaner har inhämtats från Sveriges Kommuner och Regioner, Domstolsverket och SCB för att beskriva frekvenser och ledtider för överklagande i olika kommuner och vid olika domstolar.

Överklagandefrekvensen för detaljplaner skiljer sig avsevärt åt mellan olika kommuner. I mindre befolkade kommuner är det mindre vanligt, medan Göteborg och Stockholm uppvisar frekvenser på över 40 procent. Detta gäller för samtliga detaljplaner oavsett vad som planeras, bostadsplaner har generellt högre överklagandefrekvens.

I rapporten konstateras också att det inte på förhand går att veta vilka detaljplaner som kommer att överklagas, vilket innebär att de som har för avsikt att bygga måste ta höjd för en "överklagandeeffekt" som är svårbedömd, men bedöms ligga på minst ett år, vilket både innebär förseningar och kostnader.

Ur ett norra Sverige perspektiv är de problem som har lyfts ovan relevanta. Det tar tid och förenat med stor administrativ osäkerhet att bygga i Sverige. Många av kommunerna i norr arbetar proaktivt för att underlätta för nyetableringar och nybyggnation, men faktum kvarstår att processen är tidskrävande. Det finns också en risk att överklaganden kan komma att bli ett större problem över tiden när fler och fler bostads- och industriprojekt aviseras.

5.3 Relativt svag lönsamhet i nyproduktionen – trots upplevd bostadsbrist

Boverket genomför varje år en bostadsmarknadsenkät riktad mot Sveriges 290 kommuner. I den senaste enkäten, vars resultat publicerades i maj 2024, framtonar bilden av ett tämligen kärtv läge på bostadsmarknaden i de fem kommuner som är primärt berörda av den gröna industriella omställningen i norr.

När kommunerna ombeds att via femgradig skala bedöma det generella bostadsmarknadsläget är det genomsnittliga omdömet från de fem aktuella kommunerna 2, vilket indikerar en något svårare situation på bostadsmarknaden än i den typiska svenska kommunen (se tabell 3 nedan). Den genomsnittliga svarspoängen för samtliga 290 kommuner är 3. Notabelt är även att endast 11 av 26 kommuner i Stockholms län uppgav en lägre siffra än 3.

Tabell 3. Hur bedömer kommunen det generella bostadsmarknadsläget sett till behovsuppfyllelse av bostadssituationen för invånarna i kommunen? (1 = i låg grad tillfredsställt, 5 = i hög grad tillfredsställt)

	Skellefteå	Gällivare	Luleå	Boden	Kiruna	Samtliga kommuner i riket, procentuell fördelning av svar
1		x				2
2	x		x		x	20
3				x		47
4						27
5						2
Inget svar						2

Källa: Bearbetning av data från Boverkets bostadsmarknadsenkät 2024.

Ett liknande mönster framträder då kommunerna ombeds att beskriva bostadsmarknadsläget i kommunen utifrån de två svarsalternativen ”underskott” eller ”balans”. Fyra av fem aktuella norrlandskommuner svarar här att det såväl i nuläget som i ett treårigt perspektiv bedöms råda underskott på bostäder. Det kan jämföras svaren från kommun-sverige i sin helhet där 51 procent svarar att det i nuläget råder underskott, en andel som ökar till 60 procent när frågan avser bedömd situation om tre år (se tabell 4 nedan).

Tabell 4. Hur bedömer ni kommunens bostadsmarknadsläge, i ett nuläge respektive om tre år?

	Nuläge			Om 3 år		
	Underskott	Balans	Inget svar	Underskott	Balans	Inget svar
Skellefteå	x			x		
Gällivare	x			x		
Luleå	x			x		
Boden		x			x	
Kiruna	x			x		
Samtliga kommuner i riket, procentuell fördelning av svar	51	41	8	60	31	9

Källa: Bearbetning av data från Boverkets bostadsmarknadsenkät 2024.

Utifrån svaren i Bostadsmarknadsenkäten kan man få intrycket att den gröna industriella omställningen har sin tyngdpunkt på lokala bostadsmarknader som präglas av trångboddhet och starkt upptrissade prisnivåer. Andra data ger emellertid en annan och möjligen mer nyanserad bild av situationen.

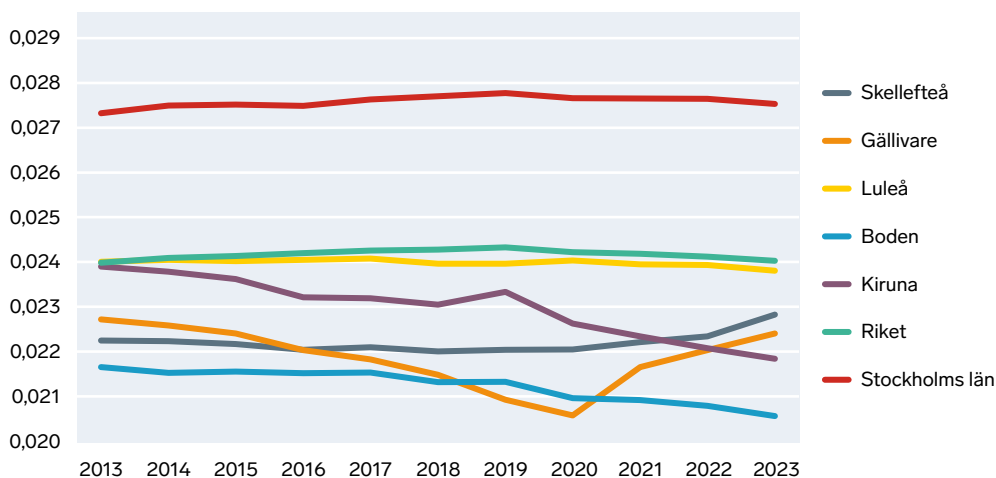
Vanligt förekommande indikatorer på bostadsmarknadens funktionssätt är boendetäthetens nivå och utveckling över tid. Om boendetätheten, här mätt som antalet invånare per kvadratmeter boyta, ökar är det en indikation på att det föreligger trögheter på bostadsmarknadens utbudssida.

När vi studerar boendetäthetens utveckling i den fem aktuella kommunerna framträder en något splittrad bild (figur 9). Från 2018, som med Northvolts etablering i Skellefteå markerar inledningen på den gröna industriella vägen i Norrland, till år 2023 har faktiskt boendetätheten fallit i tre av fem kommuner. Skellefteå och Gällivare har gått åt motsatt håll och i det förstnämnda fallet kan detta kopplas till den snabba befolknings-tillväxt som skett i spåren av Northvolts etablering i kommunen. Den snabbt ökande boendetätheten i Gällivare, en kommun där invånarantalet tvärtom fortsatt att minska under de senaste åren, är mer svårförklarlig men skulle kunna ha att göra med den storskaliga stadsflytten i Malmberget och att de ersättningsbostäder som byggts i genomsnitt varit något mindre än de som rivits för att möjliggöra fortsatt gruvdrift.

I endast en av de fem studerade kommunerna, det vill säga Skellefteå, kan vi alltså notera en utveckling av boendetätheten som indikerar att utbudet på bostadsbyggandet inte hållit jämna steg med efterfrågan. Mellan 2020 och 2023 ökade antalet invånare per kvadratmeter boyta i kommunen med cirka 4 procent. Det är betydande ökning på så kort tid, men förändringen sker från en tämligen låg nivå. Faktum är att Skellefteå – utan en enda ny bostad – skulle kunna växa med ytterligare cirka 4 000 invånare utan att passera den genomsnittliga boendetätheten i riket och med närmare 16 000 invånare utan att överskrida den boendetäthet som råder i Stockholms län.

För samtliga fem studerade norrlandskommuner gäller att dessa sammantaget och med befintlig bostadsstock skulle kunna härbärgera ytterligare 13 000 invånare, givet att boendetätheten i var och en av kommunerna pressades upp till genomsnittet för riket. Om riktmärket i stället är den genomsnittliga boendetätheten i huvudstadslänet skulle de aktuella kommunerna kunna växa med närmare 50 000 invånare, utan något tillskott av bostäder. Detta vittnar om det stora potential som ligger i att på olika sätt åstadkomma en mer intensiv användning av det befintliga bostadsbeståndet, exempelvis genom en friare hyressättning och/eller att göra det mer lönsamt att hyra ut privatbostäder i andra hand.

Figur 9. Boendetäthet, antalet invånare per kvadratmeter boyta, 2013–2023



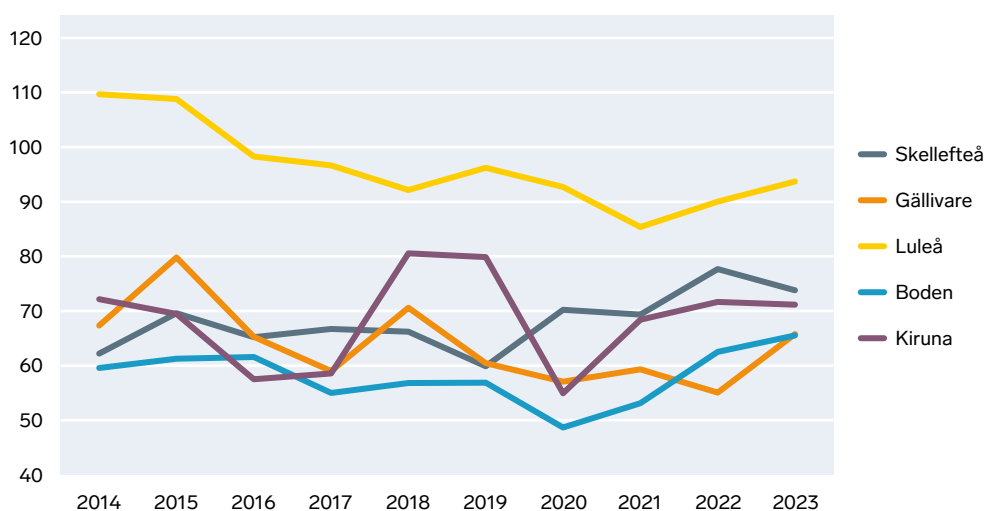
Källa: Bearbetning av data från SCB.

En annan indikator på om det finns trögheter på bostadsmarknadens utbudssida, vid sidan av boendetäthetens utveckling, är prisutvecklingen på bostäder – närmare bestämt den prisförändring som inte kan förklaras av andra fundamentala faktorer såsom inkomster, räntor och övriga finansieringsvillkor (till exempel amorteringskrav).

De två sistnämnda faktorerna, det vill säga räntor och övriga finansieringsvillkor torde uppvisa en marginell regional spridning. En grov indikator på om prisökningen på bostäder är utbudsdriven ges därför av att relatera bostadspriserna i de aktuella norrlandskommunerna till de genomsnittliga förvärvsinkomsterna och ställa utvecklingen av detta mått mot motsvarande mått för riket som helhet.

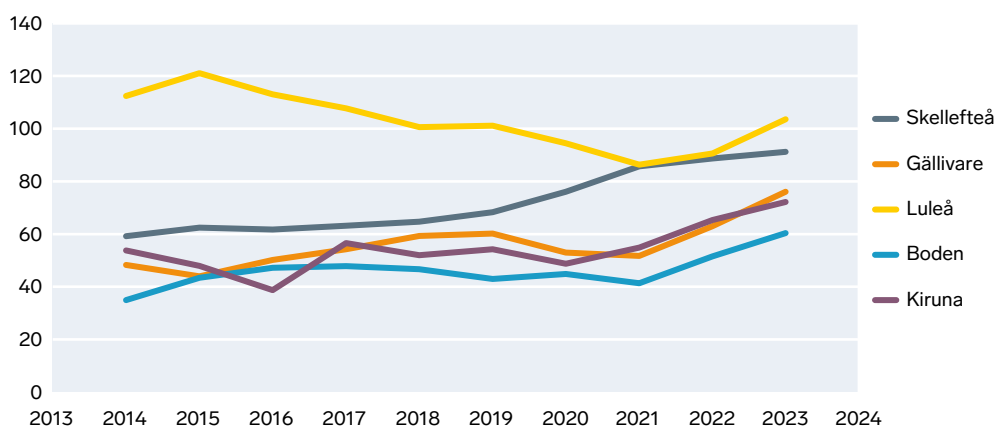
Vad gäller de inkomstjusterade villapriserna så kan vi notera att dessa i samtliga fem kommuner och sett över perioden 2021–2023 utvecklats något starkare än i riket, ett mönster som förefaller ännu något tydligare om man i stället studerar de inkomstjusterade bostadsrättspriserna. Vad gäller det senare kan vi notera att uppgången för Skellefteås del inleddes redan 2017/2018, att den varit markant men på senare år till synes utplanande (se figur 10 och 11 nedan).

Figur 10. Inkomstjusterade villapriser, riket=index 100.



Källa: Bearbetning av data från SCB och bostadspriserna.nu

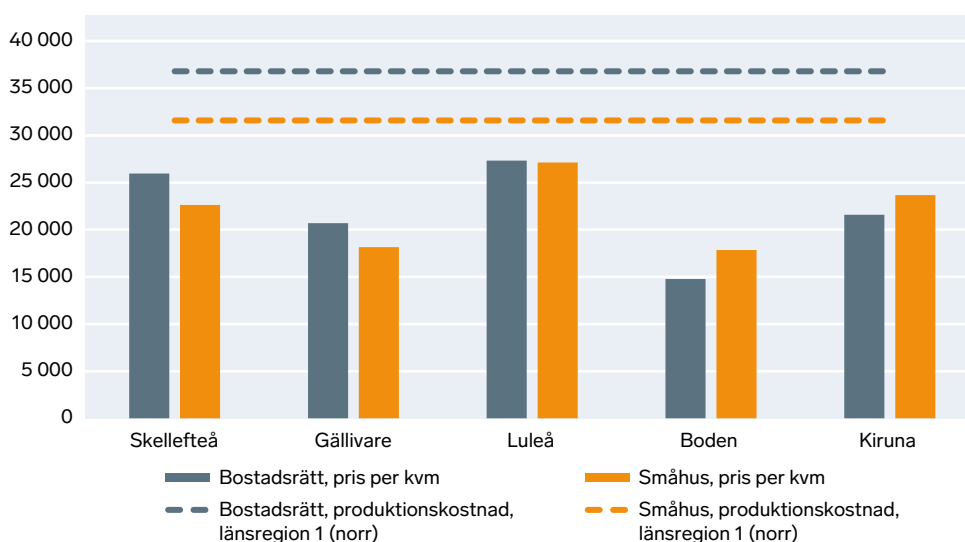
Figur 11. Inkomstjusterade bostadsrättspriser, riket=index 100.



Källa: Bearbetning av data från SCB och bostadspriserna.nu

Men, bortsett från Luleå kan vi dock konstatera att de senaste årens (relativa) prisuppgång på de fem aktuella kommunernas bostadsmarknader skett från tämligen låga nivåer. Det innebär att marknadspriserna över lag ligger en bit under den nivå som krävs för en långsiktigt hög nivå på bostadsbyggandet, ett förhållande som illustreras i figur 12 nedan. Här kan noteras att ingen av de fem studerade kommunerna år 2022 uppvisade bostadspriser i paritet med bedömt genomsnittligt produktionspris för länsregion 1 (norr), en region som omsluter Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, och att det gäller såväl småhus som bostadsrätter. Tyvärr finns ännu ingen data över produktionskostnader för år 2023, men fallande priser på de aktuella kommunernas bostadsmarknader i kombination med en kraftig prisuppgång på byggmaterial talar för att gapet mellan priset på befintliga bostäder och nyproduktionskostnaden ökat något mellan 2022 och 2023.

Figur 12. Bostadspriser och bedömd genomsnittlig produktionskostnad för länsregion 1 (norr) år 2022, kronor per kvadratmeter.

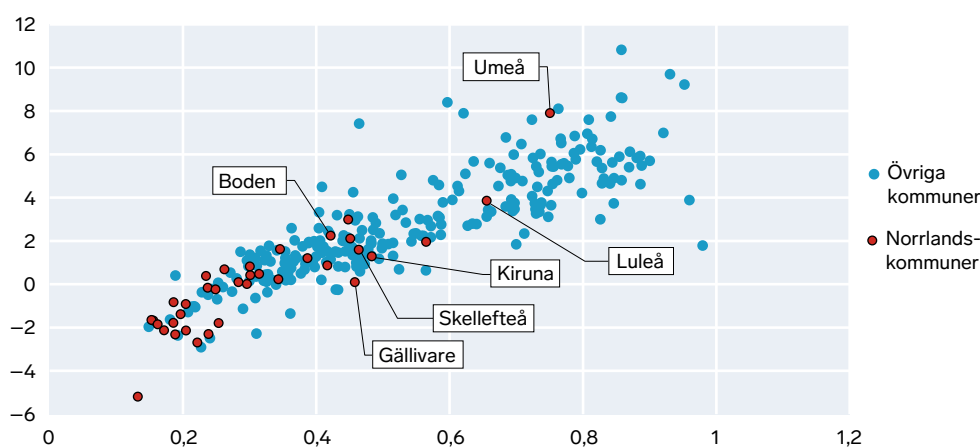


Källa: Bearbetning av data från SCB och bostadspriserna.nu

Figur 12 tar dock inte hänsyn till att det finns en viss spridning i produktionskostnaderna mellan kommunerna inom en länsregion, primärt som en effekt av att markpriserna varierar. Det ska också understrykas att lönsamhet i bostadsbyggandet inte på något vis förutsätter att de genomsnittliga nyproduktionskostnaderna i en kommun ligger helt i nivå med de genomsnittliga priserna på andrahandsmarknaden. Ett skäl till detta är att det kan förekomma en prisprenie kopplat till nyproduktion, det vill säga att bostadskonsumenter är villiga att betala lite extra för att flytta in i en helt ny bostad. Det kan också vara så att andrahandsmarknaden är mer geografiskt utspridd, medan nyproduktionsmarknaden i högre utsträckning är koncentrerad till kommunens centrala delar där prisläget i allmänhet är högre.

En vanlig indikator på lönsamheten i nyproduktionen är Tobins Q, det vill säga kvoten mellan priset på andrahandsmarknaden och kostnaden för att nyproducera en motsvarande bostad. I figur 13 nedan redovisas beräkningar av Tobins Q för småhus i Sveriges kommuner, där vi tagit hänsyn till att markpriserna varierar mellan kommunerna.⁶ Som framgår av figur 13 nedan föreligger det på kommunnivå och över tid en mycket stark korrelation mellan Tobins Q och tillskottet av bostäder. Vad som också illustreras med tydlighet i figuren är att de aktuella norrlandskommunerna under den studerade perioden har utgjort tämligen svaga nyproduktionsmarknader, med Umeå som det klart lysande undantaget.

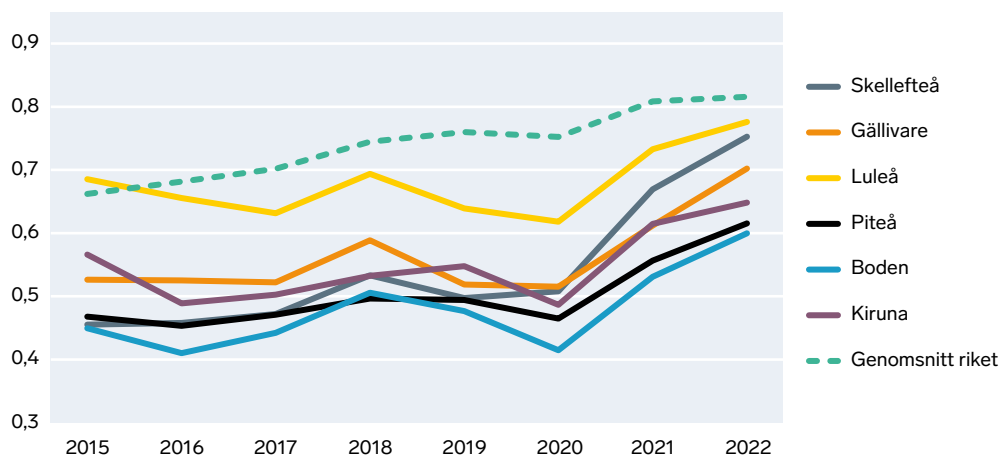
Figur 13. Samband mellan Tobins Q för småhus och årligt bostadstillskott per 1 000 invånare. Genomsnitt för perioden 2003–2022.



Källa: Egna beräkningar baserade på data från SCB.

De senaste årens utveckling på de orter som utgör kraftcentrum för den gröna omställningen visar dock att marknadsförutsättningarna nu snabbt håller på att förbättras (se figur 14). Sett över perioden 2015–2022 kan man notera en ökning av Tobins Q i riket som helhet, framdrivet av sjunkande räntor och den ökande aptit på bostadskonsumtion som följde i pandemins fotspår. Men, fram till år 2020 avviker de aktuella norrlandskommunerna från den generella utvecklingen och uppvisar i allt väsentligt oförändrad lönsamhet i nyproduktionen. Mellan 2020 och 2022 sker dock en ordentlig uppryckning och särskild anmärkningsvärd är förändringen för Skellefteå där Tobins Q på två år ökade från låga 0,5 till 0,75. Det innebär exempelvis att Skellefteå numera torde ha ungefär samma lönsamhet i nyproduktionen som en rad kommuner i de yttre delarna av Stockholms län, såsom Norrtälje, Nynäshamn, Södertälje, Nykvarn och Botkyrka.

⁶ Markpriserna har uppskattats med ledning av data från fastighetstaxeringen.

Figur 14. Tobins Q för småhus 2015–2022 i fem norrländskommuner samt för riket som helhet

Källa: Egna beräkningar baserade på data från SCB.

De senaste årens bostadsprisutveckling på de aktuella norrländska expansionsorterna är onekligen hoppigivande och mycket talar för att den positiva trenden kommer att hålla i sig. Men även på några års sikt kommer det sannolikt inte hinna skapas några mer betydande marginaler till lönsamhetens gräns, särskilt mot bakgrund av alla de osäkerheter som omgärdar de framtida industrietableringarna, vilka potentiellt kan ha en hämmande effekt på såväl hushållens som de kommersiella fastighetsägarnas investeringsvilja. Sammantaget pekar detta på vikten av att på olika sätt minska riskpremierna i byggandet och därigenom sänka avkastningskraven i projekten samt bereda plats för fler invånare genom att på olika sätt nyttja det befintliga bostadsbeståndet mer intensivt.

6. Konsekvenser av en havererad bostadsförsörjning – ett räkneexempel

Bostadsmarknadens funktionssätt har betydande återverkningar på möjligheterna att hantera den ökade arbetskraftsefterfrågan i norra Sverige. Men hur stora kan konsekvenserna tänkas bli vid en havererad bostadsförsörjning?

Vi kan ge ett indikativt svar på denna fråga genom att ta avstamp i en statistisk regressionsmodell som beskriver vilka faktorer som styr flyttningarna mellan länen, däribland situationen på bostadsmarknaden (se appendix B för en mer detaljerad beskrivning av regressionsmodellen).

I denna kalkyl, som inte gör anspråk på att leverera facit utan mer är att betrakta som ett räkneexempel, utgår vi ett jämförelsescenario från att den gröna industriella omställningen sammantaget – i Västerbottens och Norrbottens tillsammans – genererar en befolkningsökning fram till år 2035 på cirka 100 000 personer, det vill säga i linje med de bedömningar som tidigare gjorts av regeringens särskilde samordnare Peter Larsson.

Vidare antas att detta befolkningstillskott till ungefär hälften härrör från ett förbättrat inrikes flyttnetto, medan den andra hälften kommer från arbetskraftsinvandring. Som vi diskuterar ovan är detta en fördelning av befolkningsökningen som man under senare år kunnat observera i Skellefteå.

I jämförelsescenariot förutsätts bostadsutbudet vara helt elastiskt. Mer precist innebär att bostadspriserna utvecklas i linje med övriga delar av landet, vilket är synonymt med att bostadsbyggandet i allt väsentligt håller jämna steg med befolkningsutvecklingen. Det senare innebär att den så kallade boendetätheten, det vill säga antalet invånare per bostad, förblir oförändrad.

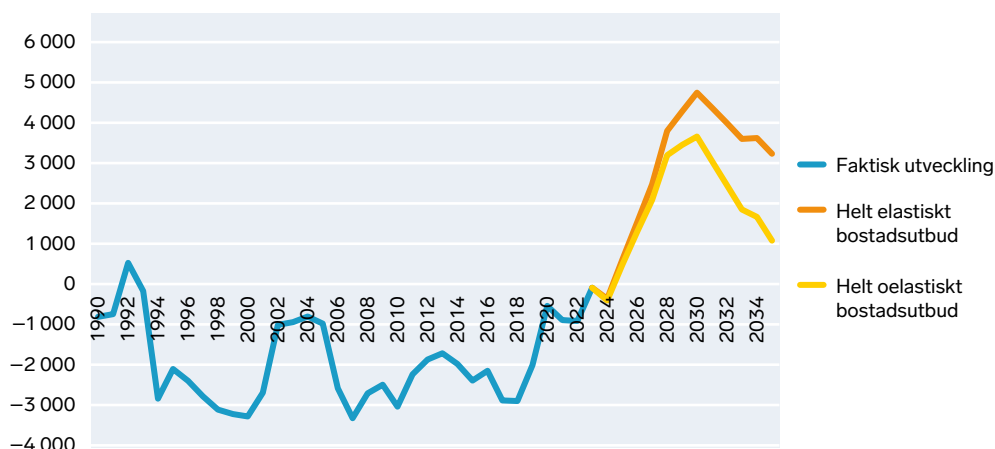
Mot jämförelsescenariot ställer vi ett scenario där bostadsutbudet i stället antas vara helt oelastiskt. Det innebär att bostadsstocken i de två nordligaste länen ligger kvar på dagens nivå och att prisutvecklingen därav avviker kraftigt mot övriga delar av landet. År 2035 beräknas bostadspriserna i detta alternativa scenario ligga 55 procent över den nivå som gäller i jämförelsealternativet.

Resultatet av detta högst stiliserade räkneexempel illustreras i figur 15 nedan. Som framgår ökar det inrikes flyttnettot kraftigt i bägge scenarierna, men i takt med att bostadspriserna pressas upp växer gapet mellan dem. Sammantaget, sett över perioden 2024–2035, reduceras befolkningsökningen med cirka 12 000 personer eller omkring 25 procent i scenariot med ett helt oelastiskt bostadsutbud.

Sannolikt skulle även arbetskraftsinvandringen påverkas av en havererad bostadsförsörjning, men tyvärr finns inget empiriskt underlag för att göra en mer kvalificerad bedömning av hur flyttströmmar över landsgräns påverkas av bostadsmarknadens funktionssätt.

Kontentan av detta räkneexempel är att bostadsmarknadens funktionssätt potentiellt har betydande effekter på möjligheterna att skapa det befolkningsunderlag som krävs för att fullt ut tillvarata de möjligheter som ligger i den gröna industriella omställningen i norra Sverige. En annan slutsats är att om bostadsmarknaden fungerar illa, så måste andra faktorer träda in för att kompensera för denna nackdel. Det skulle exempelvis kunna handla om att ”sockra” anställningsvillkoren eller införa en mer gynnsam beskattning för dem som väljer att flytta norröver.

Figur 15. Räkneexempel: Bostadsmarknadens effekter på det inrikes flyttnettot till Norr- och Västerbotten



Källa: Egna beräkningar

7. Extraordinära möjligheter och utmaningar kräver extraordinära åtgärder och helhetsgrepp

Av tidigare avsnitt har det framgått att det finns stora, för att inte säga extraordinära, möjligheter kopplat till den nya industrialisering av norra Sverige som drivs av den gröna omställningen och tillgången till energi och naturresurser. Samtidigt finns det stora utmaningar som handlar om att det behöver vara ”extra attraktivt” att flytta till norra Sverige i och med att det finns många andra alternativ för de som kan tänkas sig att flytta för att få sitt första jobb eller ett bättre jobb.

Utöver att det måste vara extra attraktivt att flytta norröver för olika grupper finns det även en rad utmaningar när det gäller att bygga bostäder och samhälle. Två viktiga är att det dels är krångligt, dyrt och förknippat med en hel del osäkerhet att bostadsutveckla i Sverige. Dels står marknadspriserna i stora delar av norra Sverige inte i proportion till produktionskostnaderna, vilket riskerar att fördröja den önskvärda utbyggnadstakten.

Ovan utmaningar är kopplade till viljan/efterfrågan att flytta norröver och viljan/möjligheten att möta det behov som kan uppstå. Det kommer att behövas ett bättre utnyttjande av det existerande bostadsbeståndet och en hel del nya bostäder. Om det inte löser sig finns en risk att flera av de satsningar som är på gång inte når sin fulla potential, vilket i sig kommer att innebära utebliven utveckling i norra Sverige. För att detta scenario inte ska realiseras krävs extraordinära åtgärder.

7.1 Det krävs extraordinära åtgärder

Givet möjligheterna och utmaningarna är frågan vad som krävs för att skapa goda förutsättningar för en snabb och långsiktigt hållbar bostadsutveckling som bidrar till att det kommer att finnas tillräckligt med bostäder för att möta den ökade efterfrågan.

Vår samlade bedömning är att det inte räcker med någon ”engångsinsats” eller någon ”subvention”, ”statliga garantier” eller ”hyresförlustgarantier” som den statliga utredaren har föreslagit.⁷ Det har även lyfts fram förslag på större ränteavdrag för nya energieffektiva småhus/bostadsrätter som kan bidra till att det byggs energieffektiva bostäder.⁸ För att utvecklingen ska ta fart krävs dock betydligt större insatser.

Det behövs ett paket av åtgärder. Offentliga stödinsatser ska inte uteslutas, men den stora kraften måste bygga på att människor vill flytta till möjligheterna i norra Sverige och företag som vill vara med och utveckla bostäder och samhällen i norra Sverige ser goda affärsmöjligheter att göra det. Det behövs således primärt strukturella tillväxtunderlättande åtgärder och inte temporära insatser.

Våra förslag är på en övergripande nivå och har lite olika karaktär. Det handlar om förslag som bidrar till att fler temporära respektive permanenta bostäder byggs. Det handlar även om att bygga nytt, men också om att dra nytta av det existerande bostadsbeståndet. Vi har inte utvärderat konsekvenserna av varje enskilt förslag, utan vår huvudpoäng är att det behövs en hel rad av insatser för att hantera utmaningarna och realisera möjligheterna.

När det gäller förslagens karaktär kan de delas i följande undergrupper:

- Skapa fler möjligheter.
- Gör det mer lönsamt att bygga nytt och använda bostadsbeståndet bättre.
- Sänk kostnaderna.
- Trimma processerna, minska administrativa kostnader och osäkerheter.
- Glöm inte Plan B.

Skapa fler möjligheter

Det finns anledning att tillse att det finns god tillgång på byggbar mark och att det är enkelt att både bygga nytt samt att nyttja bostadsbeståndet bättre. Exempel på åtgärder som kan bidra till att skapa fler möjligheter är:

- Underlätta för omvandling av fastigheter, till exempel från kontor till bostäder.
- Möjliggör bostadsutveckling i attraktiva lägen, till exempel strandnära eller mycket centralt.
- Säkerställ att det finns god tillgång på byggbar mark i kommunernas detaljplaner.
- Ge större möjligheter att bygga komplementbyggnader på villatomter.
- Underlätta att omvandla sommarstugeområden till permanenta bostadsområden.

⁷ Förslagen är i korthet: (1) Låt Norrlandsfonden ta risk och låna ut till bostadsprojekt. Detta förslag kommer att göra det mer attraktivt för andra finansiärer (till exempel bankerna) att låna ut till olika projekt då ”topprisen” blir lägre. (2) Statliga garantier som sänker finansieringskostnaderna för bostadsutvecklarna. Genom att garantera att de som lånar ut till olika bostadsprojekt kommer att få betalt kommer de att bli mer riskbenägna och därmed beredda att ge lån till lägre räntor. (3) Staten bör erbjuda hyresförlustgarantier. Ett förslag som både gör det mer intressant för bostadsutvecklare och för finansiärer att investera i nya bostäder. Se Regeringen (2024)

⁸ Ett av flera förslag i samband med presentation på bostadsfrukost arrangerad av Byggföretagen, se ”Den nya demografin i norra Norrland”

- Gör det enkelt att konvertera bostäder med temporära bygglov till permanenta bostäder.
- Bejaka flyttkedjor genom till exempel lägre reavinstskatt och lägre stämpelavgifter. Flyttkedjor kan också bejakas genom att bygga attraktiva större lägenheter i centrala lägen som äldre personer kan flytta till och därmed frigörs exempelvis större villor för yngre hushåll.

Gör det mer lönsamt att bygga nytt och använda bostadsbeståndet bättre

Ska utvecklingen bli marknadsdriven behöver det löna sig bättre att bygga nytt och enklare att hyra ut bostäder som redan är byggda. Några exempel på åtgärder som kan göra det mer lönsamt att bygga nytt och nyttja bostadsbeståndet är:

- Friare hyresmarknad. I ett första steg behövs fria nyproduktions- och inflyttningshyror som kommer att göra det mer lönsamt att bygga hyresrätter. På lång sikt behövs fri hyressättning i hela beståndet.
- Bejaka äganderätter med mix av hyra, köpa och hyrköpa. Detta kommer att göra det enklare för till exempel unga hushåll att finansiera sitt boende.
- Skattefri 2:a-handsuthyrning kommer att göra det mer lönsamt att hyra ut extrarum, komplementbostäder och sommarstugor.
- Sänkning av amorteringskrav gör det enklare för hushåll med begränsat eget kapital att köpa sina bostäder.
- Ta fram modell för startlån för förstagångsköpare. Detta kommer att bidra till unga hushåll får bättre möjligheter att låna till sin första bostad.

Sänk kostnaderna

Då marknadspriserna för nybyggda bostäder inte alltid är tillräckligt höga behöver kostnader för att bygga nya bostäder sänkas. Exempel på åtgärder som kan bidra till lägre kostnader är:

- Sänk priset på kommunal byggbar mark. Kommunerna har ett ansvar att inte ta ut för höga priser när de säljer mark. Förslagsvis bör byggbar mark auktioneras ut så att det blir marknadsprissättning.
- Det går att bygga bostäder betydligt billigare än vad som idag är fallet. Låt marknaden styra vilken typ av bostäder som erbjuds. Det kommer att leda fler innovativa lösningar och bidra till sänkta kostnader. För att skapa förutsättningar för detta krävs ändrade/förenklade byggregler.
- Bejaka konkurrens genom att exempelvis underlätta för små och lokala byggföretag att vinna projekt. Enklare, snabbare och mer förutsägbara planprocesser samt ett ökat inslag av mindre byggrätter är två metoder som kan tillämpas.

Trimma processerna, minska administrativa kostnader och osäkerheter

Idag är plan- och bygglovsprocessen tidskrävande, kostsam och inte minst förknippad med stor osäkerhet både vad gäller möjligheten att få bygglov och hur lång tid det tar innan man eventuellt får ett bygglov. Det finns även stor risk för tids- och kostnadsdrivande överklaganden från både privatpersoner och myndigheter. Denna typ av administrativa kostnader och osäkerheter behöver minskas om man vill underlätta för bostadsutvecklare i hela Sverige, och inte minst i tillväxtorterna norröver. De åtgärder som krävs handlar om en större översyn hela plan- och bygglovsprocessen. Detta kan dock ta tid så kommuner och berörda myndigheter behöver även "gå före" genom att förenkla inom ramen för existerande regelverk.

Inom ramen för regeringens arbete för att öka effektiviteten inom fastighetssektorn har utredaren Kristina Alvendal presenterat 113 förslag.⁹ Alvendal pekar på flera problem med den nuvarande plan- och bygglovsprocessen som bidrar till högre kostnader, långa ledtider och ökad osäkerhet. Hon ser ett behov av att en större reform genomförs, men pekar också på många separata åtgärder. Flera av förslagen är relevanta för att snabba på utvecklingen i norra Sverige:

Kortare ledtider

- En "plankö" får aldrig var längre än fyra månader.
- Inför en kommunal serviceplikt. Vid negativa beslut om bygglov och planbesked skall kommunen erbjuda råd kring hur ansökan skall kunna beviljas.
- Detaljplan och bygglov skall kunna sökas parallellt.
- Inför en "akutmottagning" för snabba avgöranden hos länsstyrelsen.
- Inför maxtider för handläggning av ärenden hos länsstyrelsen
- Minska detaljstyrning och särkrav i detaljplanerna.

Flexibla plan- och bygglag

- Möjliggör tillfälliga bygglov även om varken karaktären eller behovet är tillfälligt.
- Möjliggör avvikelser från planbestämmelser vid konverteringar, till exempel från kontor till bostad
- Avskaffa möjligheten att utesluta handel med livsmedel när detaljhandel tillåts.

Minska möjligheten att överklaga

- En detaljplan som ligger i linje med översiktsplanen skall endast kunna överklagas i en instans.
- Person eller organisation som inte har talerätt men ändå överklagar skall betala en administrativ avgift.

⁹ Se Kristina Alvendals rapport: Expertrapport till Produktivitetskommissionen: Ineffektivt stadsbyggande – erfarenheter av nuvarande lagar, regler och arbetssätt i praktiken, 2024.

- Bygglov som ryms inom detaljplanen skall ej kunna överklagas.
- Riksintressemyndigheter skall ej kunna överklaga andra riksintressemyndigheters beslut.

Det finns även andra initiativ som har pekat på behovet av att utveckla processer som påverkar bostads- och stadsutveckling. Ett sådant är *Bygg i tid* som syftar till att den ”stadiga utveckling mot ständigt längre ledtider i handläggningen av nya bostadsutvecklingsprojekt vänds”.¹⁰ Initiativet har tagit fram 16 förslag som syftar till att underlätta tätortsutveckling. Bland annat betonar man att

- Bostadsbyggande behöver betraktas som ett angeläget samhällsintresse och därför ges en större tyngd i avvägningar mot andra samhällsintressen som exempelvis strandskydd, riksintresse och artskydd. Det handlar främst om att åstadkomma en bättre samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken.
- Det behöver också skapas vidareutbildningar med inriktning på stadsbyggande och myndighetsutövning – riktat till kommunala detaljplanehandläggare, men också till tjänstemän på länsstyrelserna och branschens projektledare.
- Reformagendan innehåller även förslag kring områden som införande av ett nationellt ärendehanteringssystem, effektivisering av lantmäteriförrättningar, förtydligande av Länsstyrelsens ansvar för bostadsförsörjningen samt kommunernas debitering av plankostnader.

Glöm inte Plan B

För att hantera den efterfrågan på arbetskraft som kommer att behövas och för att lyckas få fram tillräckligt med bostäder kommer det att krävas extraordinära insatser. Det finns en risk att detta inte kommer att hända i den omfattning och med det tempo som behövs. Det kan därför också vara motiverat med ”plan b åtgärder”.

Några exempel är skapa goda förutsättningar för fly-in-fly-out, det vill säga möjligheten att bo och jobba på olika ställen behöver underlättas. Säkerställ att regionalflyget är tillförlitligt och prisvärt och att tågen går ofta och håller tiden. Säkerställ även att det finns övernattningsmöjligheter.

Distansarbete är också något som behöver bejakas. Detta bör drivas av de företag som gör investeringar i norr.

Det kan även finnas anledning att ställa krav på och följa upp att arbetssökande ska utöka sitt geografiska sökområde vid längre arbetslöshetstid. Eventuellt bör även incitament för arbetssökande att flytta inom hela Sverige förstärkas.

Det finns även anledning att bejaka regional kompetensutveckling så att så många som möjligt av de som redan bor i norra Sverige har rätt kompetens för att svara upp mot den efterfrågan på arbetskraft som finns.

¹⁰ Bakom initiativet står företagen Aros Bostad, JM, K-Fastigheter, Riksbyggen och Skanska.

7.2 Helhetsgrepp behövs

Utvecklingen i norra Sverige illustrerar hur regelverk, som kan ha ett gott syfte, kan hämma utvecklingsmöjligheterna och den ekonomiska tillväxten. I norra Sverige där det är möjligheternas tid blir detta extra tydligt. Det som behövs är strukturella långsiktiga åtgärder som skapar goda förutsättningar när det gäller bostadsutveckling men också inom många andra områden som behöver utvecklas för att bygga attraktiva samhällen som lockar arbetskraft norröver.

Det senare handlar inte minst om regelverket för arbetskraftsinvandring. Som fallet Skellefteå tydligt visar skulle arbetskraftsinvandring kunna spela en nyckelroll för att hantera kompetensförsörjningen på de orter som nu översköljs av den gröna industriella vågen, men då krävs sannolikt regelverket kring arbetskraftsinvandring från tredje land modifieras i förhållande till det utredningsförslag som nu ligger på bordet, exempelvis genom att göra det möjligt undanta ett antal lokala arbetsmarknader med särskilt stor arbetskraftsbrist. En annan åtgärd, som torde vara fullt förenlig med utredningens förslag, vore undanta ett större antal yrkesgrupper där arbetskraftsbristen i norr bedöms bli särskilt kännbar. Ett tredje alternativ är helt enkelt tillåta arbetskraftsinvandring.

Alternativet till ett djärvt och brett grepp kring arbetskrafts- och bostadsutmaningen i norra Sverige är en betydande risk för en fly-in-fly-out utveckling och att det kommer att krävas höga lönepremier för att locka arbetskraft norröver. En utveckling som inte kommer att bidra till att stärka regionen.

Det är vår bedömning att det också ligger ett värde i att genomföra flera förslag samtidigt. Att genomföra enstaka åtgärder riskerar att leda till att den önskade totaleffekten uteblir i och med att enstaka mindre åtgärder kommer att ha en begränsad effekt på utvecklingen.

En annan fördel med ett större reformpaket är att man undviker utdragna beslutsprocesser där olika intressen kommer att försöka motverka åtgärder som de uppfattar som negativa för dem. Med ett större reformpaket blir alla vinnare netto (långsiktigt positiv ekonomisk utveckling) samtidigt som det blir otydligare vilka som är vinnare och förlorare.

Källförteckning

- Alvendale (2024). Expertrapport till Produktivitetskommissionen: Ineffektivt stadsbyggande – erfarenheter av nuvarande lagar, regler och arbetssätt i praktiken.
- Boverket (2013), Drivs huspriserna av bostadsbrist?, Marknadsrapport, februari 2013.
- Boverket (2016), *Housing, internal migration and economic growth in Sweden*, rapport 2016:13.
- Bygg i tid. <https://www.initiativetbyggitid.se/>
- Byggföretagen (2024). Presentation i samband med bostadsfrukost 24-02-16. ”Den nya demografin i norra Norrland”.
- Englund, P, Krusell, P och Persson, M. (2008), *2008 års ekonomipris till Paul Krugman: Internationell handel och ekonomisk geografi*, Ekonomisk debatt, 2008:3.
- Evidens (2023), ”Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker”. Rapport gjord på uppdrag av Byggföretagen, SKR och Fastighetsägarna.
- Glaeser, E., Kolko, J. och Saiz, A. (2001), *Consumer City*, Journal of Economic Geography, nr. 1, s. 27–50.
- Harris, J. och Todaro, M.P. (1970), *Migration, Unemployment, and Development: A Two-Sector Analysis*, American Economic Review, nr. 60, s. 126–142.
- Knight, F H (1921), *Risk, uncertainty and profit*, vol 31, Houghton Mifflin, 1921.
- Ravenstein, E.G. (1885), *The Laws of Migration*, Journal of the Statistical Society of London Vol. 48, nr. 2, s. 167–235.
- Regeringen (2024). Delrapport från utredare med uppdrag att främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbottens och Västerbottens län (Fi 2022:A).
- Region Västerbotten (2022), Trender och prognoser för utbildning och arbetsmarknad Med sikte på år 2035.
- Riksrevisionen (2016), Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?, RiR 2016:32.
- Sjaastad, L. (1962), *The costs and return of human migration*, Journal of political Economy, nr. 70(5), s. 80–83.

SOU 2024:29. Produktivitetskommissionen, Goda möjligheter till ökat välbefinnande.
(<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/04/sou-202429/>)

Tillväxtverket (2022), Gröna industrisatsningar i norra – Sverige Små och medelstora företags möjligheter. Rapport framtagen av Ramboll.

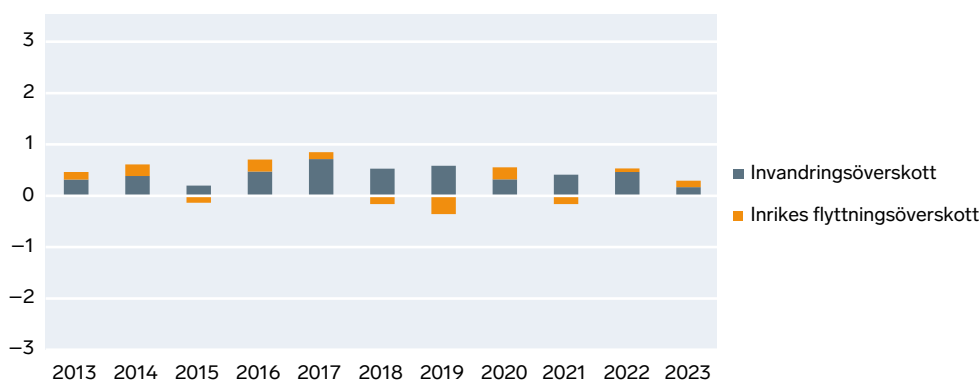
Todaro, M.P. (1969), A Model of labour migration and urban unemployment in less developed countries, *The American Economic Review*, nr. 59 (1), s. 138–148.

Västra Götalandsregionen (2005), *Västsverige och den nya ekonomiska geografin*.

Appendix A.

Invandringsöverskott och inrikes flyttnetto för Luleå, Boden, Skellefteå, Gällivare och Kiruna

Inrikes flyttöverskott och invandringsöverskott för Luleå kommun 2013–2023 som andel av befolkningen, procent.



Källa: Bearbetning av data från SCB

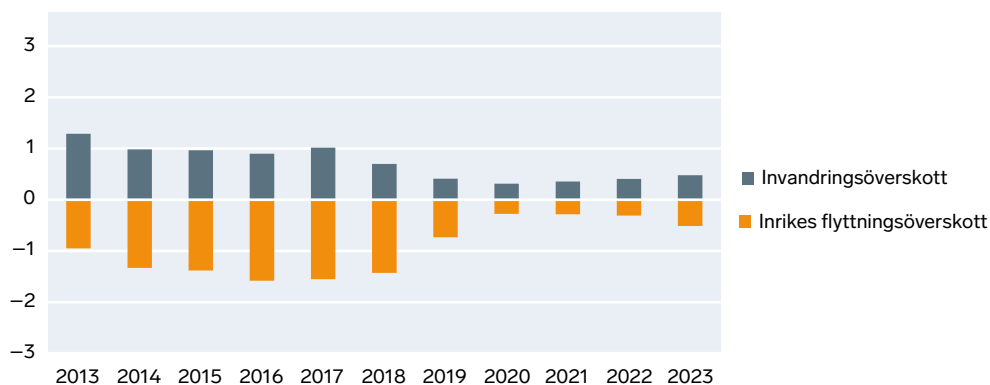
Inrikes flyttöverskott och invandringsöverskott för Bodens kommun 2013–2023 som andel av befolkningen, procent.



Källa: Bearbetning av data från SCB

Inrikes flyttöverskott och invandringsöverskott för Skellefteå kommun 2013–2023 som andel av befolkningen, procent.

Källa: Bearbetning av data från SCB

Inrikes flyttöverskott och invandringsöverskott för Gällivare kommun 2013–2023 som andel av befolkningen, procent.

Källa: Bearbetning av data från SCB

Inrikes flyttöverskott och invandringsöverskott för Kiruna kommun 2013–2023 som andel av befolkningen, procent.

Källa: Bearbetning av data från SCB

Appendix B. Skattad modell för långväga flyttningar

Till grund för räkneexemplet som belyser bostadsmarknadens betydelse för inflyttningen till norra Sverige ligger en statistisk regressionsanalys av de långväga flyttningarnas bestämningsfaktorer. I regressionsmodellen bestäms de riktade flyttningarna under perioden 2000–2015 mellan länen av följande faktorer, där respektive variabels skattade effekt (plus eller minus) på flyttningarna anges inom parentes:

- Befolkning i inflyttningslänet (+)
- Befolkning i utflyttningslänet (+)
- Restid mellan de största orterna i in- och utflyttningslänet (-)
- Den procentuella förändringen (%) i invandringen till riket (+)
- Den årliga procentuella förändringen (%) i rikets sysselsättning (+)
- Den årliga förändringen (%) i den relativa sysselsättningen mellan in- och utflyttningslänet (+)
- Den årliga förändringen (%) i den relativa arbetslösheten mellan in- och utflyttningslänet (-)
- Den årliga förändringen (%) i de relativa förvärvsinkomsterna mellan in- och utflyttningslänet (+)
- Relativa huspriser mellan in- och utflyttningslänet (-)

Variabeln ”Relativa småhuspriser” som är inkluderad för att spegla hur bostadsmarknadens funktionssätt påverkar flyttningssutbytet mellan länen. Den skattade elasticiteten uppgår till $-0,14$, det vill säga om de relativa huspriserna ökar 1 procent så beräknas flyttningarna minska med 0,14 procent.

För att tillämpa den skattade flyttmodellen och därmed kunna beräkna hur de två olika scenarierna för bostadsutbudets utveckling påverkar de interregionala flyttningarna, måste man först skapa en koppling mellan bostadsbyggandet i respektive scenario och de regionala småhuspriserna.

Denna har gjorts med ledning av en skattad prisekvation för småhusprisernas utveckling i de svenska länen. Skattningen är gjord av Boverket och finns publicerad i en av verkets rapporter från år 2013 (Boverket, 2013).

I skattningen har boendetätheten, det vill säga antalet invånare per bostad, använts som en variabel för att spegla bostadsmarknadens utbudssida. Analysen ger vid handen att en ökning av boendetätheten med 1 procent, allt annat lika, driver upp länets småhuspriser med närmare 3 procent.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2024