



Nordregio

Ný nálgun til að takast á við fólksfækkun

Snjöll aðlögun
fyrir sveitarfélög
og landshluta
á Norðurlöndum

Elin Cedergren
Hilma Salonen
Lumi Tomren

NORDREGIO POLICY BRIEF 2025:24

Innihaldi

Inngangur	3
Hvað er snjöll aðlögun og hvers vegna skiptir hún máli?	4
Tillögur að stefnumótandi aðgerðum varðandi snjalla aðlögun	6
Niðurstöður	14
Um verkefnið	15
Heimildir	17



Mynd: Miia Itänen

Inngangur

Víða í Evrópu má búast við því að fólksfækkun verði hið nýja norm. Mörg sveitarfélög og svæði á Norðurlöndum standa frammi fyrir miklum áskorunum vegna breyttra lýðfræðilegra aðstæðna sem meðal annars fela í sér fólksfækkun, öldrun og ójafna þróun íbúafjölda á milli svæða. Heilt á litið auka þessar lýðfræðilegu breytingar enn frekar á núverandi ójöfnuð og setja sum sveitarfélög í erfiða stöðu hvað varðar efnahagslega sjálfbærni, þjónustuframboð og innviðauppgjöngu.

Fólksfækkun hefur verið kölluð „óæskilegur sjúkdómur“ sem stjórnmálamenn og sveitarstjórnir hafa hikað við að takast á við vegna langrar hefðar fyrir því að leggja áherslu á vöxt (Sousa og Pinho, 2015, í Sysner 2015; Heleniak og Sánchez Gassen, 2020). Mikil lýðfræðileg leitni er þó yfirleitt ekki eitthvað sem sveitarstjórnir geta ráðið við. Þess vegna ættu stjórnvöld á lands-, landshluta- og sveitarstjórnarstigi einnig að leggja áherslu á stefnumótun þar sem þessi veruleiki er viðurkenndur og tekið er mið af honum. Snjöll aðlögun býður upp á leið til að endurhugsa veitingu aðfanga, aðlaga þjónustu og stuðla að nýstárlegum lausnum sem henta fámennari samfélögum. Í stað þess að líta eingöngu á fólksfækkun sem vandamál getur snjöll aðlögun boðið upp á framsækna nálgun sem breytir orðræðu, nýtir staðbundna styrkleika og eflir viðnámsþrótt samfélaga.

Í þessu stefnuýfirliti er fjallað um helstu þætti snjallrar aðlögunar og hvernig henni er beitt í stefnumörkun og framkvæmd. Skoðaðar eru mögulegar leiðir fyrir stefnumótendur og skipulagsaðila í sveitarfélögum, landshlutum og á landsvísu á Norðurlöndum til að innleiða aðlögunaraðgerðir til að takast á við fólksfækkun og lýðfræðilegar breytingar.

Hvað er snjöll aðlögun og hvers vegna skiptir hún máli?

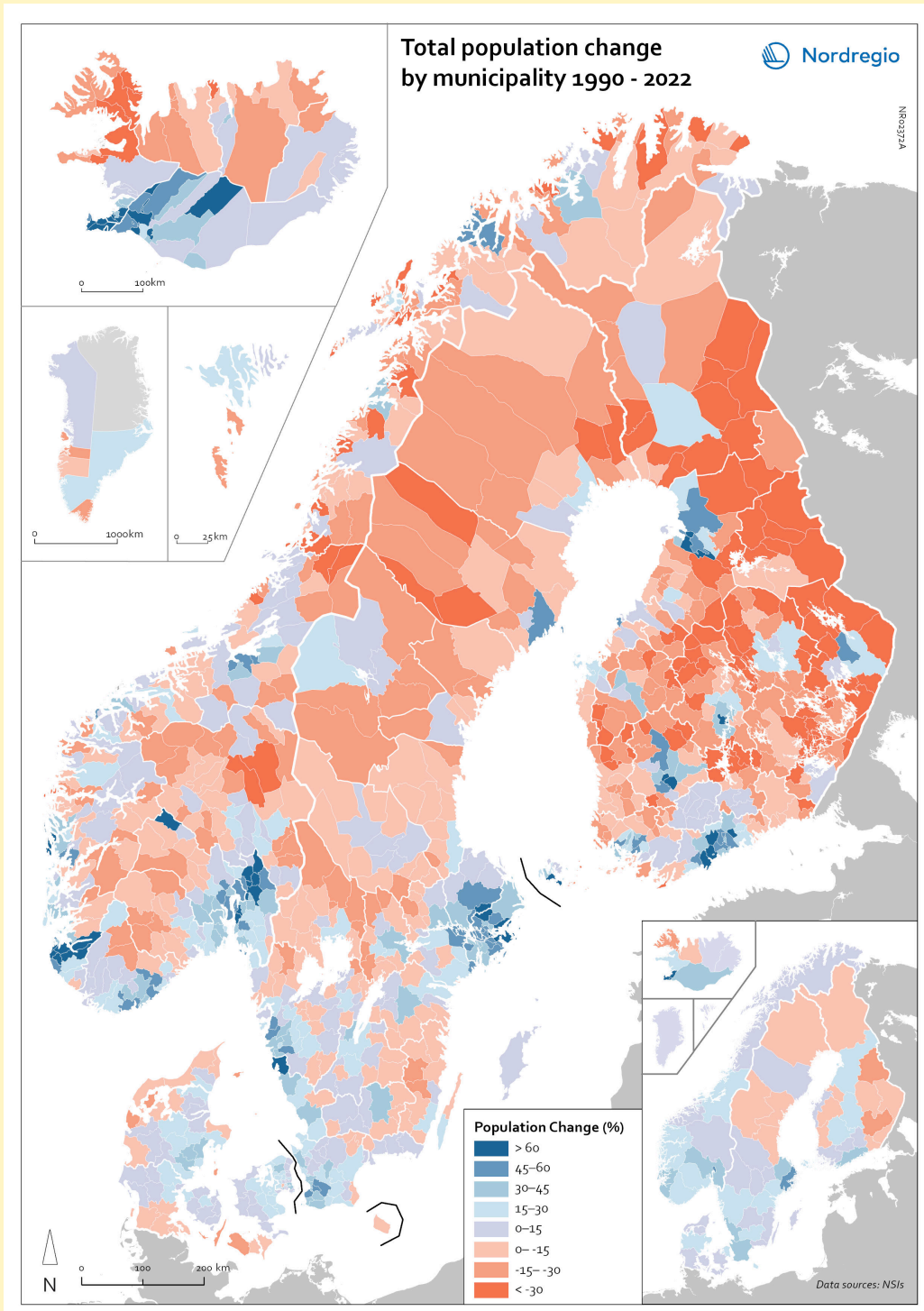
Lýðfræðileg þróun á Norðurlöndum einkennist af ójafnri dreifingu íbúa. Íbúafjölgun hefur aðallega verið bundin við ákveðnar stórar og meðalstórar borgir og svæðin í kringum þær, en fólksfækkun dreifist yfir stærri landsvæði. Mörg minni, dreifbýl og/eða fámennari svæði standa frammi fyrir langtímafólksfækkun, þó að þessi þróun einskorðist ekki við dreifbýli (Stjernberg o.fl., 2024). Kort 1 sýnir hlutfallsbreytingu á heildaríbúafjölda fyrir öll sveitarfélög á Norðurlöndunum frá 1990 til 2022. Þessi heildarbreyting á íbúafjölda inniheldur bæði náttúrulega breytingu (fæddir mínus dánir) og innflytjendur.

Fólksfækkun hefur áhrif á opinbera þjónustu, innviði, tekjur og skipulag sveitarfélaga. Eftir því sem íbúum fækkar minnka tekjur sveitarfélaga af skattheimtu og gjöldum. Norðurlöndin einkennast yfirleitt af miklum vegalengdum og víðlendum dreifbýlissvæðum sem skapar áskoranir fyrir sveitarfélög og svæðisbundin stjórnvöld. Innviðakerfi verða of stór miðað við núverandi og framtíðar íbúafjölda og dreifingu hans, á sama tíma og stjórnun og endurfjárfestingar eru nauðsynlegar til að viðhalda lögbundinni samfélagsþjónustu (Grundel og Magnusson, 2022). Svæði sem glíma við fólksfækkun standa einnig frammi fyrir vanda vegna umsjónar húsnæðis sem stendur autt, auk þess að skorta hentugt húsnæði fyrir sérstakar þarfir (Eliassen o.fl., 2020). Fækkun á vinnuafli, erfiðleikar í opinberri stjórnsýslu og stjórnarháttum og vandamál við skipulag menntunar þegar nemendum fækkar eru einnig þekkt vandamál (Slätmo o.fl., 2024; Carson o.fl., 2022). Jafnframt eykst eftirspurn eftir öldrunar- og heilbrigðisþjónustu eftir því sem samfélagið eldist (Heleniak og Sánchez Gassen, 2020). Loks getur fólksfækkun einnig haft áhrif á félagslega virkni og upplifun af stöðum (Syssner, 2024).

Þrátt fyrir að alþjóðastofnanir, ríkisstjórnir og sveitarfélög takist á við fólksfækkun með ýmsum hætti (Copus o.fl., 2021), hafa norrænir stefnumótendur haldið fast við hefðbundnar áætlanir sem byggjast á fólksfjölgun (Syssner, 2022). Í fræðiritum er þó einnig talað um „blandaða“ nálgun þar sem sveitarfélög eða landshlutar lýsa opinberlega yfir áherslu á vöxt en innleiða aðlögunarþætti í daglegum ákvörðunum (Kahila o.fl., 2022; Hagen o.fl., 2023). Á Norðurlöndum er algengt að sveitarfélög vinni saman með það fyrir augum að nýta fjármagn með skilvirkum hætti til að mæta áskorunum fólksfækkunar. Önnur dæmi eru hagræðing innviða og þjónustuáætlaða, nýsköpun og skapandi lausnir vegna skorts á vinnuafli og áhersla á þarfir þeirra íbúa sem eftir eru (Kahila og Teräs, 2021; Syssner, 2022).

Snjöll aðlögun sem nálgun til að takast á við fólksfækkun felur meðal annars í sér aðlaga stefnur, innviði og þjónustu með fyrirbyggjandi hætti til að mæta

fólksfækkun og hækkandi meðalaldri íbúa. Með því að takast á við lýðfræðilegan raunveruleika með aðlögunaraðgerðum geta skapast ný tækifæri fyrir sveitarfélög og landshluta í staðarsköpun (e.place-making), skipulagningu á þjónustu og samfélagsþróun.



Kort 1: Heildarbreyting á íbúafjölda eftir sveitarfélögum á Norðurlöndunum, 1990–2022 (1992–2022 fyrir Ísland vegna skorts á tiltækum gögnum fyrir 1992). Minna kortið í hægra horninu sýnir heildarbreytingu á íbúafjölda á svæðisbundnu stigi á Norðurlöndunum.



Mynd: Miia Itänen

Tillögur að stefnumótandi aðgerðum varðandi snjalla aðlögun

Í þessu stefnuyfirliti eru settar fram aðgerðaáherslur á sjö stefnumótunarsviðum fyrir snjalla aðlögun að fólksfækkun á Norðurlöndum. Aðgerðaáherslurnar eru byggðir á ellefu vinnustofum þar sem saman komu skipulagsfulltrúar á sveitarstjórnar-, landshluta- og landsstigi, sérfræðingar í byggðaþróun, stefnumótendur og sérfræðingar frá Svíþjóð, Finnlandi, Noregi, Íslandi og Danmörku. Umræðurnar miðuðu að því að móta stefnumótunartillögur og lauk með sameiginlegri norrænni vinnustofu. Þótt verkefnið hafi ekki bent á mótaðar eða reyndar heildrænar aðferðir við snjalla aðlögun^[1] veita aðgerðaáherslurnar mikilvæga innsýn í frekari leiðir til að aðlagast fólksfækkun á Norðurlöndum og annars staðar.

1. **Endurskilgreining orðræðu um fólksfækkun**
2. **Uppbygging þekkingar á fólksfækkun, lýðfræðilegum breytingum og áhrifum þeirra**
3. **Samskiptamiðuð áætlanagerð og kostir lítilla samfélaga**
4. **Félagslegir innviðir og landnýtingaráætlanir**
5. **Lagskipt stjórnsýsla og samstarf**
6. **Fjármögnun aðlögunar til langs tíma og framtíðarmiðuð áætlanagerð**
7. **Viðbrögð við fólksfækkun í tengslum við grænu umskiptin**

1. Að undanskilinni svæðisbundinni stefnu Norður-Karélíu 2022–2025, þar sem nálgun snjallrar aðlögunar hefur verið innleidd: <https://pohjois-karjala.fi/wp-content/uploads/2023/02/Brochure-POKAT2025-21x21-web.pdf>



Mynd: Laura Karlin/norden.org

1. Endurskilgreining orðræðu um fólksfækkun

Fólksfækkun hefur gjarnan mjög neikvæðan blæ yfir sér sem getur leitt til tregðu við að ræða lýðfræðilegan samdrátt með opinskáum hætti. Sveitarfélög enn þá leggja gjarnan áherslu á stefnumál sem miða að fólksfjölgun og óttast að viðurkenning á fólksfækkun dragi úr aðdráttarafli þeirra eða pólitískum stuðningi. Með því að færa áhersluna frá fólksfjölgun sem mælikvarða á árangur yfir á vellíðan, viðnámsþrótt og lífsgæði geta sveitarfélög komið sér upp framtíðarmiðaðri stefnu sem miðast við fólksfækkun. Sveitarfélög sem leggja áherslu á kosti þess að vera lítil – svo sem náið samfélag, meiri sveigjanleika í stjórnun og auðveldara samráð við íbúa – geta byggt upp traust á aðlögunaraðgerðum.

Aðgerðir fyrir stefnumótendur á sveitar- og landshlutastjórnarstigi:

- Viðurkenna lýðfræðilegar breytingar í stefnumótun og tryggja gagnsæi varðandi áskoranir og fórnarkostnað vegna fólksfækkunar.
- Styðja við mildrandi aðgerðir með aðlögunarlausnum sem miða að því að viðhalda búsetugæðum og efnahagslegum viðnámsþrótti.
- Virkja íbúa og hagsmunaaðila á staðnum í þverfaglegri og framtíðarmiðaðri -þátttöku til að tryggja lögmæti og stuðning við aðlögunaraðgerðir.

Aðgerðir fyrir stefnumótendur á landsvísu:

- Veita sveitarfélögum og landshlutum leiðbeiningar um hvernig eigi að samþætta snjalla aðlögun við langtímaáætlanagerð.
- Styðja við herferðir til að gers umræður um fólksfækkun og aðlögun í opinberri stefnumótun minna neikvæðar.



Mynd: Mads Schmidt Rasmussen/norden.org

2. Uppbygging þekkingar á fólksfækkun, lýðfræðilegum breytingum og áhrifum þeirra

Sveitarfélög skortir oft nákvæm lýðfræðileg gögn og samanburðarupplýsingar sem þarf fyrir árangursríka áætlanagerð sem tekur mið af fólksfækkun. Með því að efla gagnaöflun, sviðsmyndagreiningu og þverfaglegt samstarf geta landshlutar og sveitarfélög betur brugðist við lýðfræðilegum breytingum og mótað sérsniðna stefnu.

Aðgerðir fyrir stefnumótendur á sveitar- og landshlutastjórnarstigi:

- Fylgjast betur með lýðfræðilegri þróun og bæta sviðsmyndagreiningu á sveitarfélags- og landshlutavísu.
- Taka þátt í samstarfi til að skiptast á þekkingu við önnur sveitarfélög og svæði sem standa frammi fyrir svipuðum áskorunum.

Aðgerðir fyrir stefnumótendur á landsvísu:

- Tryggja að nákvæmar lýðfræðilegar og svæðisbundnar tölfræðiupplýsingar séu aðgengilegar sveitarfélögum. Einnig er þörf á samanburðarkerfum og greiningaraðferðum þvert á mörk sveitarfélaga og landshluta þar sem fólksfækkun hefur oft áhrif yfir slík mörk.
- Stofna vettvang fyrir gagnamiðlun milli sveitarfélaga til að auka þekkingarmiðlun.
- Styðja sveitarfélög og landshluta við að byggja upp sérfræðiþekkingu í lýðfræðilegum greiningum til að tryggja að gögn nýtist betur.



Mynd: Miia Itänen

3. Samskiptamiðuð áætlanagerð og kostir lítilla samfélaga

Fólksfækkun er oft sett fram á neikvæðan hátt í opinberri umræðu, sem getur valdið andstöðu við aðlögunaraðgerðir. Þetta getur einnig dregið úr stuðningi í samfélaginu og takmarkað tækifæri til þess að skipuleggja fyrirbyggjandi aðgerðir og aðlögun. Íbúar geta einnig komið með mikilvæga innsýn í það hvernig staðir sem ganga í gegnum fólksfækkun eru metnir og nýttir og hvernig upplifun af þeim er, ásamt því að benda á mögulegar leiðir fram á við.

Aðgerðir fyrir stefnumótendur á sveitar- og landshlutastjórnarstigi:

- Auka aðkomu íbúa að skipulagsferlum til að virkja þá í að móta aðlögunaraðgerðir og efla tilfinningu þeirra fyrir hlutdeild sinni í og stolti yfir stað- og svæðisbundnum verkefnum.
- Nýta kosti fámennra samfélaga, svo sem nánd, samheldni, lífsgæði o.s.frv.

Aðgerðir fyrir stefnumótendur á landsvísu:

- Styðja við uppbyggingu þekkingar og færni innan sveitarfélaga þegar kemur að virkri þátttöku almennings og samskiptamiðaðri áætlanagerð.



Mynd: Miia Itänen

4. Félagslegir innviðir og landnýtingaráætlanir

Mörg sveitarfélög sem glíma við fólksfækkun standa frammi fyrir of stórum innviðum og versnandi aðgengi að þjónustu, sem leiðir til óhagkvæmni og fjárhagslegra byrða. Að sama skapi getur illa skipulagður niðurskurður á þjónustu dregið úr lífsgæðum og samfélagslegri samheldni. Með stefnumiðaðri nálgun á landnýtingu og þjónustuskipulag, t.d. með fjölnota þjónustukjörnum og endurnýtingu á rýmum, má auka skilvirkni í nýtingu úrræða um leið og aðgengi er viðhaldið. Fjárfesting í almenningsrýmum, húsnæði og samfélagsaðstöðu stuðlar að því viðhalda lífsgæðum á svæðum sem glíma við fólksfækkun.

Aðgerðir fyrir stefnumótendur á sveitar- og landshlutastjórnarstigi:

- Aðlaga landnýtingar- og innviðáætlanir að breyttum þörfum íbúafjölda.
- Fjárfesta í fjölnota þjónustukjörnum sem bæta aðgengi og lækka kostnað.
- Þróa stefnumiðaðar áætlanir fyrir húsnæði og almenningsrými sem efla lífsgæði.
- Kortleggja staðbundna þjónustu sem viðkvæmir hópar á afskekktum svæðum þurfa á að halda, þar á meðal lausnir eins og samgönguþjónustu.

Aðgerðir fyrir stefnumótendur á landsvísu:

- Tryggja fjármögnunarleiðir til að styðja sveitarfélög og landshluta við endurnýtingu innviða.
- Tryggja að rammar um landsáætlanir gefi sveitarfélögum og landshlutum svigrúm til að laga þjónustu og landnýtingu að lýðfræðilegum veruleika.



Mynd: Miia Itänen

5. Lagskipt stjórnsýsla og samstarf

Fólksfækkun fylgir ekki stjórnsýslumörkum en engu að síður ríkir oft samkeppni á milli sveitarfélaga í stað þess að þau vinni saman þegar kemur að því að laða að íbúa og fjárfestingar. Oft eru stofnanir þeirra líka ekki nógu vel í stakk búnar til að takast vel á við aðlögunaráætlanir til lengri tíma. Aukin samvinna milli sveitarfélaga og landshluta getur gert þjónustu skilvirkari, aukið samhæfingu stefnumótunar og skapað stærðarhagkvæmni. Ríkisstjórnir gegna lykilhlutverki við að fjarlægja lagalegar hindranir fyrir samstarfi og skapa hvata til samvinnu.

Aðgerðir fyrir stefnumótendur á sveitar- og landshlutastjórnarstigi:

- Próa samstarfslausnir um samnýtingu auðlinda, þjónustu og stjórnsýslulega getu á sveitarfélags- og landshlutastigi.
- Koma á sameiginlegum stefnumiðuðum áætlanamamma milli sveitarfélaga (og landshluta) til að takast á við sameiginlegar áskoranir.

Aðgerðir fyrir stefnumótendur á landsvísu:

- Tryggja lagalega umgjörð sem greiðir fyrir samstarfi milli sveitarfélaga og landshluta, með virðingu fyrir stað- og svæðisbundnum sérkennum og sjónarmiðum.
- Veita stjórnvöldum/stofnunum sem bera ábyrgð á byggðapróun stuðning við að aðstoða sveitarfélög við að hrinda aðlögunaraðgerðum í framkvæmd.



Mynd: Elin Cedergren

6. Fjármögnun aðlögunar til langs tíma og framtíðarmiðuð áætlanagerð

Fjármögnunarleiðir leggja oft áherslu á fólksfjölgun sem gerir sveitarfélögum erfitt fyrir að tryggja fjármagn fyrir aðlögunaraðgerðir. Sveigjanleg fjármögnunarumgjörð sem styður við aðlögun, frekar en að vera bundin við vöxt, getur gert sveitarfélögum kleift að fjárfesta í sjálfbærum lausnum. Stefnumörkun ríkisstjórna ætti að ýta undir áætlanagerð sem byggist á langtímasviðsmyndum til þess að þróunaráætlanir standist áskoranir framtíðarinnar.

Aðgerðir fyrir stefnumótendur á sveitar- og landshlutastjórnarstigi:

- Tryggja að fjárhagsáætlanir endurspegli aðlögunarþarfir til langs tíma fremur en að horfa til skammtímalausna.
- Nýta samstarf svæða til að tryggja sameiginlega fjármögnun fyrir samnýtta þjónustu og innviði.

Aðgerðir fyrir stefnumótendur á landsvísu:

- Tryggja fjármögnun til lengri tíma sem gerir sveitarfélögum og landshlutum kleift að hverfa frá stefnum sem byggjast á fólksfjölgun og beina sjónum sínum að aðlögunaraðgerðum.
- Veita stofnstyrki til tilraunaverkefna (e. Living Labs) um snjalla aðlögun sem gera sveitarfélögum kleift að prófa og innleiða nýstárlegar aðlögunaraðgerðir á stærri skala.
- Tryggja að jöfnunarkerfi taki tillit til sérstakra áskorana sveitarfélaga og svæða sem glíma við fólksfækkun.



Mynd: Miia Itänen

7. Viðbrögð við fólksfækkun í tengslum við grænu umskiptin

Samþætta verður snjalla aðlögun öðrum mikilvægum umbreytingum sem norræn sveitarfélög og svæði standa nú frammi fyrir, svo sem grænum umskiptum og stafrænni væðingu. Með því að samræma snjalla aðlögun og stefnu um sjálfbæra þróun má skapa samlegðaráhrif sem styrkja bæði verkefnin. Til dæmis getur það skipt miklu máli fyrir þá sem eftir eru á fólksfækkunarsvæðum að sjá sveitarfélagið taka virkan þátt í framtíðarmiðuðum aðgerðum, jafnvel þótt þær miði ekki að fólksfjölgun. Þátttaka í aðgerðum sem tengjast grænum og stafrænum umskiptum getur einnig stuðlað að fjölbreyttari atvinnu- og menntunarmöguleikum á svæðinu. Árangur snjallrar aðlögunar í tengslum við græn umskipti og stafræna væðingu er þó háður staðbundinni þátttöku svo að tryggt sé að ávinningur skili sér.

Aðgerðir fyrir stefnumótendur á sveitar- og landshlutastjórnarstigi:

- Nýta náttúruauðlindir á sjálfbæran hátt fyrir þróun sveitarfélaga og svæða. Jafnframt kanna möguleika á nýjum leiðum skattlagningar til að halda eftir meiri ávinningi af fjárfestingum og nýjum framkvæmdum.
- Taka þátt í nýju samstarfi og tækifærum tengdum grænum umskiptum til að auka framsýni í skipulagsmálum.

Aðgerðir fyrir stefnumótendur á landsvísu:

- Veita sveitarfélögum og landshlutum leiðbeiningar og stuðning við að samþætta snjalla aðlögun við stafræna væðingu og græn umskipti í langtímaáætlunum.
- Stuðla að stefnumótun sem tryggir að staðbundnar auðlindir nýtist sveitarfélögum betur og efli staðbundinn efnahagslegan viðnámsþrótt og lífsgæði.
- Tryggja stefnur sem greiða fyrir aðgengi allra að stafrænum innviðum og dreifðum atvinnutækifærum, sem gerir íbúum kleift að búa áfram á landsbyggðinni.



Mynd: Elin Cedergren

Niðurstöður

Meðal lykilþátta sem komu fram var mikilvægi þess að endurskilgreina árangur þannig að hann feli í sér félagslega velferð, virka samfélagsþátttöku og umhverfislega sjálfbærni. Á vinnustofunum var lögð áhersla á þörfina á heilðrænum og sveigjanlegum skipulagsaðferðum sem byggjast á raunhæfum mannfjöldaspám og sviðsmyndagreiningu. Ein leið fram á við er að samþætta snjalla aðlögun við græn umskipti í langtímaáætlunum sveitarfélaga og landshluta.

Samstarf milli sveitarfélaga og fullnægjandi mönnun eru lykilatriði þegar kemur að því að bæta þjónustu og stjórnsýslu. Stefnumörkun á landshluta- og landsvísu ætti að stuðla að samstarfi sveitarfélaga og tryggja fjármögnun sem miðar að aðlögun og bættum lífsgæðum fremur en fólksfjölgun. Virk þátttaka almennings og fjárfestingar í félagslegum innviðum eru nauðsynlegar til að auka pólitískan stuðning og tryggja árangursríkar, staðbundnar leiðir til að mæta fólksfækkun. Fjölnota þjónustumiðstöðvar og stafrænar lausnir geta skapað tækifæri til að auka skilvirkni og aðgengi að þjónustu.

Verkefnið komst að þeirri niðurstöðu að snjöll aðlögun bjóði sveitarfélögum og landshlutum upp á leiðir til að nýta tækifæri sem felast í lýðfræðilegum breytingum, en pólitískur vilji á landsvísu er grundvallarforsenda fyrir fyrirbyggjandi og heilðræna nálgun. Sveitarfélög sem glíma við fólksfækkun hafa möguleika á að verða leiðandi í því að aðlagast fólksfækkun með því að nýta auðlindir sínar til að bæta líf íbúanna.

Um verkefnið

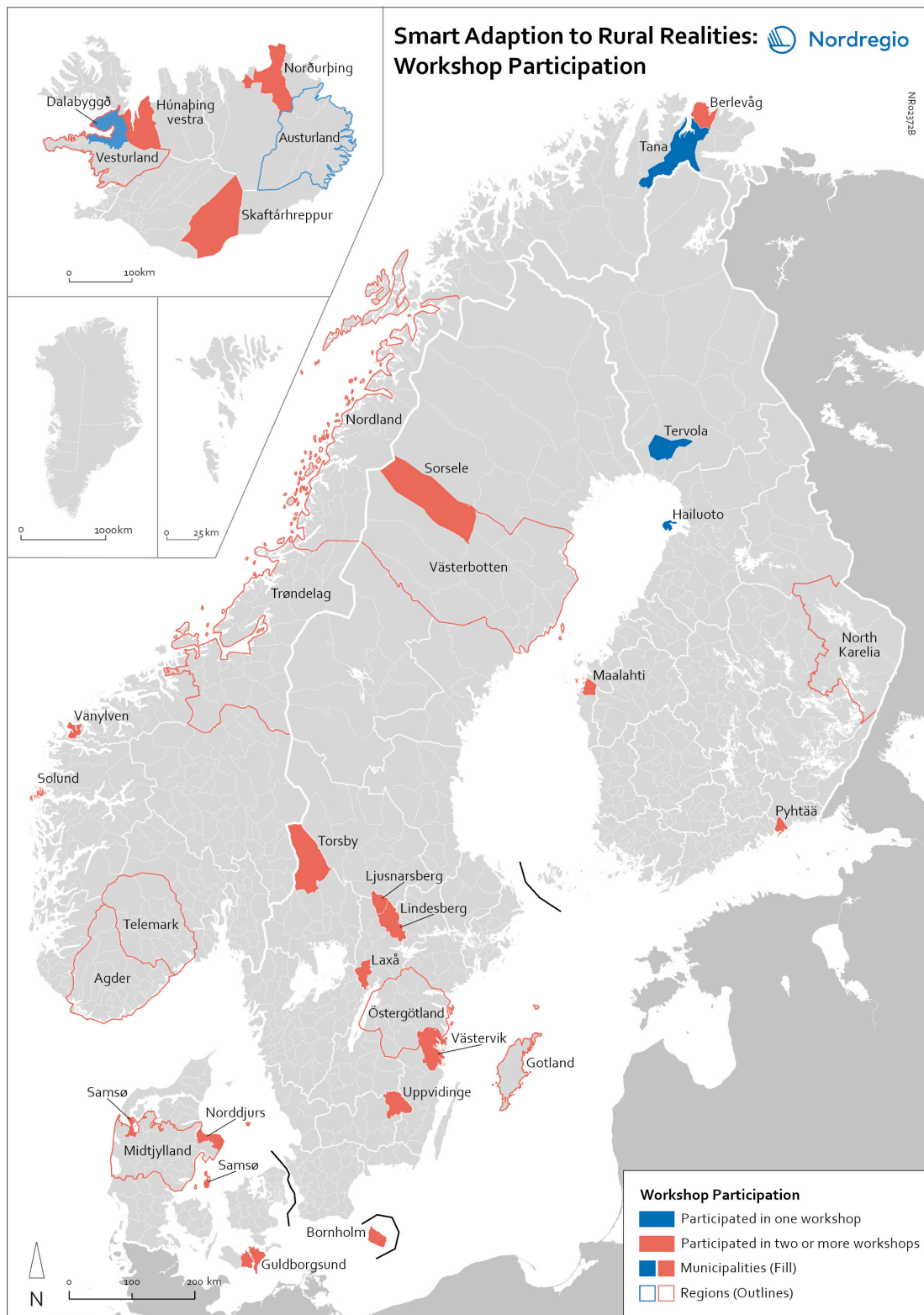
Þetta stefnuyfirlit var unnið innan verkefnisins „Smart Adaptation to Rural Realities: Approaches and Practices in Nordic Municipalities and Regions“ (2023–2025). Megintilgangur verkefnisins er að greina og lýsa snjallri aðlögun og áhrifum hennar á stjórnsýslu á Norðurlöndunum. Einnig miðar verkefnið að því að auðvelda þekkingarmiðlun um mögulegar aðlögunarleiðir á milli sveitarfélaga, svæða og á landsvísu á Norðurlöndum.

Rannsóknarstarfið fól í sér yfirferð á norrænum og evrópskum heimildum um fólksfækkun og snjalla aðlögun sem birtar hafa verið í tímaritum og af rannsóknarstofnunum, opinberum stofnunum og samtökum. Auk þess var gerð bakgrunnsgreining á stefnum um byggða- og dreifbýlisþróun á Norðurlöndum, ásamt stuðningsaðgerðum á landsvísu vegna fólksfækkunar. Tíu landssértækar vinnustofur voru haldnar (2023–2024) með þátttöku sveitarstjórnarfólks, embættismanna á landshluta- og landsstjórnarstigi og sérfræðinga ásamt stjórnmalafólki frá Svíþjóð, Finnlandi, Noregi, Íslandi og Danmörku. Þá var einnig haldin sameiginleg norræn vinnustofa þar sem þátttakendur frá öllum löndunum ræddu áskoranir vegna fólksfækkunar, tækifæri í tengslum við þróun á sveitarfélags- og landshlutastigi utan við fólksfjölgun, ásamt því að leggja til leiðir til aðlögunar á mismunandi stjórnsýslustigum.

Þátttakendur í vinnustofunum voru valdir úr þeim sveitarfélögum sem hafa upplifað mestu fólksfækkunina (1990–2022), með áherslu á tíu sveitarfélög í hverju landi sem höfðu hlutfallslega mesta fólksfækkun. Landshlutar voru valdir eftir því hversu mörg sveitarfélög innan þeirra höfðu upplifað fólksfækkun. Þótt flest þeirra sveitarfélaga sem voru valin hafi upplifað stöðuga fólksfækkun voru einnig valin sveitarfélög þar sem fækkun hafði verið minni. Í nokkrum þeirra hafði íbúum fjölgað lítils háttar á tímabilinu sem skoðað var. Valinu var ætlað að endurspegla fjölbreytta reynslu og sjónarhorn varðandi lýðfræðilegar áskoranir. Áhersla var lögð á fjölbreytni með tilliti til landfræðilegra aðstæðna, stærðar og lýðfræðilegrar samsetningar, en útkoman endurspeglar þó einkum fámenn en víðlend sveitarfélög.

Þakkir

Niðurstöður og stefnuáherslur í þessu stefnuyfirliti voru mótaðar á vegum Nordregio á grundvelli framlags þátttakenda í vinnustofunum. Við viljum þakka fulltrúum sveitarfélaga, landshluta, stofnana og ráðuneyta, auk sérfræðinga í stefnumótun, fyrir virka þátttöku í vinnustofum og fyrir að miðla innsýn sinni og þekkingu meðan á verkefninu stóð.



Kort 2. Kortið sýnir þau sveitarfélög í Svíþjóð, Noregi, Finnlandi, Danmörku og á Íslandi sem tóku þátt í vinnustofunum. Skýringar sýna hversu oft fulltrúar frá hverju sveitarfélagi eða svæði tóku þátt í vinnustofunum.

Heimildir

Copus, A., Kahila, P., Dax, T., Kovács, K., Tagai, G., Weber, R., Grunfelder, J., Meredith, D., Ortega-Reig, M., Piras, S., Löfving, L., Moodie, J., Fritsch, M., & Ferrandis, A. (2021). European shrinking rural areas: Key messages for a refreshed long-term European policy vision. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*(8), 280-309. <http://dx.doi.org/10.7203/terra.8.20366>

Qvist Eliassen, S., Ormstrup Vestergård, L., Sigurjónsdóttir, H., Turunen, E., & Penje, O. (2020). Rural housing challenges in the Nordic region. *Nordregio Report 2020:7*. <http://doi.org/10.6027/R2020:7.1403-2503>

Grundel, I., & Magnusson, D. (2022). Planning to grow, planning to rock on – Infrastructure management and development in shrinking municipalities. *European Planning Studies*, 31(6), 1184–1202. <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2108311>

Hagen, A., Higdén, U., & Övervåg, K. (2023). Planning to meet challenges in shrinking rural regions: Towards innovative approaches to local planning. *Fennia - International Journal of Geography*, 200(2), 175–190. <https://doi.org/10.11143/fennia.119752>

Heleniak, T., & Sanchez Gassen, N. (2020). The demise of the rural Nordic region? Analysis of regional population trends in the Nordic countries, 1990 to 2040. *Nordic Welfare Research*, 5(1), 40-57. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-4161-2020-01-05>

Kahila, P., & Teräs, J. (2021). Mitä on älykäs sopeutuminen? Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja 26/2021 (policy brief). <https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2116852/26-2021-Mit%C3%A4+on+%C3%A4lyk%C3%A4s+sopeutuminen.pdf/a1314c89-f051-8d1b-5bc2-1cce3bbb5690/26-2021-Mit%C3%A4+on+%C3%A4lyk%C3%A4s+sopeutuminen.pdf?t=1633947450947>

Kahila, P., Hirvonen, T., Jolkkonen, A., Kurvinen, A., Lemponen, V., Makkonen, T., Rautiainen, S., Copus, A., Teräs, J., Turunen, E., Lebbing, J., Vester, L., & Meijer, M. (2022). Mitä on älykäs sopeutuminen? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnon julkaisusarja 2022:42. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164165/VNTEAS_2022_42.pdf

Stjernberg, M., Vasilevskaya, A., & Penje, O. (2024). Towards a grid-based Nordic territorial typology: A new tool for spatial analysis across the urban-rural continuum. *Nordregio Report 2024:9*. Nordregio, Stockholm. <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1845364/FULLTEXT01.pdf>

Sousa, S., & Pinho, P. (2015). Planning for shrinkage: Paradox or paradigm. *European Planning Studies*, 23(1), 12-32.
<https://doi.org/10.1080/09654313.2013.820082>

Syssner, J. (2015). Planning for shrinkage? Policy implications of demographic decline in Swedish municipalities, *Journal of Depopulation and Rural Development Studies*. <https://doi.org/10.4422/ager.2015.14>

Syssner, J. (2018). Dealing with urban and rural shrinkage: Formal and informal strategies. In G.-J. Hospers & J. Syssner (Eds.), *Dealing with urban and rural shrinkage*. LIT Verlag.

Syssner, J. (2022). What can geographers do for shrinking geographies? *Fennia*, 200(2), 98–119. <https://doi.org/10.11143/fennia.120536>

Um þetta rit

Ný nálgun á fólksfækkun: Snjöll aðlögun fyrir sveitarfélög og landshluta á Norðurlöndum

Elin Cedergren, Hilma Salonen & Lumi Tomren

Í þessu stefnuýfirliti eru kynntar niðurstöður verkefnisins „Smart adaptation to Rural Realities: Approaches and Practices in Nordic Municipalities and Regions“. Hún byggist yfirferð á norrænum og evrópskum heimildum um fólksfækkun, bakgrunnsrannsókn á byggða- og dreifbýlispróun og viðtölum við sérfræðinga. Í verkefninu voru haldnar vinnustofur með fulltrúum sveitarfélaga, svæða og ríkisins frá Svíþjóð, Finnlandi, Noregi, Íslandi og Danmörku. Stefnuýfirlitið fjallar um snjallar aðlögun til að takast á við lýðfræðilegar breytingar, með áherslu á endurmat á auðlindanýtingu, aðlögun þjónustu og eflingu nýskapandi lausna fyrir svæði sem glíma við fólksfækkun. Settar eru fram tillögur fyrir stefnumótendur á sveitarstjórnarstigi, landshlutastjórnarstigi og landsvísu á Norðurlöndum um þau tækifæri sem felast í beitingu aðlögunaraðgerða til að mæta lýðfræðilegum breytingum.

Nordregio Policy Brief 2025:24

ISSN: 2001-3876

<http://doi.org/10.6027/PB2025:24.2001-3876>

© Nordregio 2025

Ritstjóri (íslensk þýðing): Ágúst Bogason

Samskipti og umbrot: Miia Itänen, Nordregio

Kort: Daniel Pils, Nordregio

Mynd á forsíðu: Carl Tronders/Unsplash

Myndir: Miia Itänen, Elin Cedergren, Laura Karlin/norden.org, Mads Schmidt Rasmussen/norden.org

Nordregio

Nordregio er leiðandi norræn og evrópsk rannsóknarmiðstöð fyrir byggðaþróun og áætlanagerð, stofnuð af Norrænu ráðherranefndinni árið 1997. Við stundum lausnamiðaðar og hagnýtar rannsóknir sem taka á núverandi vandamálum bæði frá sjónarhóli rannsakenda og frá sjónarhóli stjórnámálamanna. og hagsmunaaðila. Rannsóknir Nordregio eru stundaðar á alþjóðlegum, svæðisbundnum og staðbundnum vettvangi og ná yfir stórt landfræðilegt svæði, með áherslu á Norðurlönd, Eystrasaltssvæðið, Evrópu og norðurslóðir.

Nordregio

Holmamiralens Väg 10

Skeppsholmen

Stokkhólmi, Svíþjóð

www.nordregio.org