

Tillhandahållande av och tillgång till tjänster på nordiska landsbygder

Ágúst Bogason, Elin Slätmo

NORDREGIO POLICY BRIEF 2025:7





Introduktion

Tillhandahållandet av tjänster är en av de viktigaste faktorerna som gör landsbygdsområden attraktiva och levande. Pågående händelser som migrationsströmmar, digitaliseringen och klimatförändringarnas effekter påverkar tillgången till tjänster och synen på vilka tjänster som är essentiella i vardagen på landsbygden.

Det här policysammandraget sammanfattar resultaten av projektet *Service Provision and Access to Services In Nordic Rural Areas – Secure, Trusted And For All Ages* och presenterar några policyrekommendationer.



Vad är tillhandahållande av tjänster och varför är det relevant för Nordens landsbygdsområden?

De nordiska ländernas välfärdsmodeller har många likheter med varandra. Den "nordiska modellen" grundar sig i ett "samhällskontrakt" som innefattar att samhället har ett kollektivt ansvar att tillhandahålla vissa tjänster och uppfylla mänskliga behov som sjukvård, social omsorg och utbildning. På grund av demografiska förändringar i samhället, klimatförändringarnas effekter, globaliseringen och andra faktorer ändras efterfrågan på – och behovet av – tjänster i snabb takt. En minskad befolkning innebär en lägre skattebas och därmed utmaningar för de offentliga myndigheterna att tillhandahålla den service och de tjänster som traditionellt ansetts vara samhällets ansvar. Tjänsteutbudet måste i vissa landsbygdsområden anpassas till ett krympande befolkningsunderlag som består av färre ungdomar och fler äldre. Samtidigt ökar behovet av tjänster, andelen äldre som behöver äldreomsorg är fler, och klimatförändringar effekter påvisar behov att anpassa fysisk och digital infrastruktur till extremväder.

Norden består av olika sorters geografiska realiteter. Var och en kräver olika metoder för tillhandahållandet av tjänster. Den varierade geografin innefattar kustområden, inlandsområden, berg, öar, permafrost, glesbefolkade områden och tätbefolkade områden. De nordiska myndigheterna skiljer sig också avsevärt åt i termer av storlek, språk, arbetskultur, skatteunderlag och ansvarsområden. Alla de här delarna påverkar i sin tur myndigheternas förmåga att tillhandahålla tjänster och infrastruktur på landsbygden. I Norden tillhandahåller olika nationella, regionala och kommunala myndigheter och institutioner, statliga och privata företag, aktörer i civilsamhället och andra privata och offentliga aktörer tjänster och infrastrukturen för tjänster på landsbygden – både var för sig och i samarbete med varandra.

Målet med projektet *"Service provisions and access to services in Nordic rural areas – secure, trusted and for all ages"* är att analysera hur man kan förstå och definiera essentiella tjänster för olika typer av landsbygdsområden. En annan målsättning är att utforska hur man kan organisera lösningar på utmaningarna med att tillhandahålla tjänster på landsbygden. Detta har gjorts med en genomgång av internationell forskning, en analys av regional policy och åtta fallstudier från de olika nordiska länderna. Dessutom har det anordnats workshops för att hitta exempel, lösningar och tjänsteinitiativ i Norden. Projektet har också utvärderat vilka de essentiella tjänsterna är och hur de tillhandahålls på landsbygden i de nordiska länderna.



Vad har vi gjort?

- Vi har gått igenom nordisk och internationell litteratur om tillhandahållandet av tjänster på landsbygden som har publicerats i tidskrifter av forskningsinstitut, myndigheter och civila organisationer. Detta för att utvärdera och adressera den första forskningsfrågan: Vilka tjänstebehov finns, nu och i framtiden, på landsbygden och i glesbefolkade områden i Norden?
- Vi har genomfört en policygranskning av prioriteringen av regionala tjänster för landsbygden på nationell nivå i de fem nordiska länderna och tre självstyrande områdena; Danmark, Finland, Färöarna, Grönland, Island, Norge, Sverige och Åland. Vi utförde policyanalyserna genom att gå igenom de nuvarande nationella policyerna för landsbygden och/eller regionerna. De presenterar prioriteringarna för tillhandahållandet av tjänster på landsbygden. Därmed kunde granskningen fokusera på hur landsbygdspolicyer kan förbättra tillhandahållandet av tjänster och ta itu med den andra forskningsfrågan: Hur kan vi förse människor i landsbygdsområden med bra, platsbaserade tjänster? Den här frågan presenterades och dryftades också i en workshop som nordiska intressenter deltog i 2021.
- Vi har analyserat tillgänglighet baserat på georefererad statistik för att skapa en kunskapsöversikt som kan användas till fallstudier. För att identifiera regioner där man skulle kunna utföra fallstudier inledde vi med att analysera hur tillgängliga de fyra tjänsteområdena mataffärer, apotek, bibliotek och skolbyggnader var i relation till befolkningstätheten på landsbygden.
- Under 2022 utförde vi fallstudier i fem nordiska länder samt i tre självstyrande områden. Dessa innefattade 56 intervjuer och samtal med olika inblandade aktörer. Fallstudierna undersökte på utmaningarna och möjligheterna som identifierats i den litteratur som undersökts. Målet var både att bekräfta och/eller dementera de tidigare resultaten och att identifiera tjänster som skulle kunna anses vara "essentiella" men som inte hade identifierats av den tidigare forskningen. Fallstudierna undersökte den tredje forskningsfrågan: Vilka är de viktigaste utmaningarna och möjligheterna när det gäller att tillhandahålla säkra och stabila tjänster på landsbygden och i glesbefolkade områden i Norden?
- 2023 anordnade vi en workshop där resultaten av de föregående aktiviteterna presenterades och diskuterades. Denna workshop bidrog också till att prioritera och utveckla policyrekommendationerna som presenteras i den här publikationen. Rekommendationerna delas upp i förslag till politiker på nationell nivå och regional/lokal nivå.

Vad kom vi fram till?

Vilka tjänster är essentiella på landsbygden?

Baserat på de tidskriftsartiklar som granskats i den här studien och inlägg av personer som jobbar inom myndigheter på nationell, regional, lokal och internationell nivå i Norden visar denna studie att de essentiella tjänstebehoven på landsbygden är sjukvård och social omsorg; utbildning och barnomsorg; fysisk infrastruktur; klimatanpassning och hantering av klimatpåverkan; digital infrastruktur; och räddningstjänst och civilförsvar.

Den kombinerade granskningen av forskning och policyer visar att de flesta av dessa essentiella tjänster täcks av Nordens landsbygdpolicyer. De 56 intervjuerna i åtta nordiska fallstudier har också i allmänhet bekräftat klassificeringen av de essentiella tjänsterna på landsbygden. Men fältarbetet har också identifierat nyanser och variationer i var och en av kategorierna. Därmed bekräftar studien vikten av att geografiskt anpassa tjänsterna, så att invånarna på den nordiska landsbygden kan utvecklas och ha ett tryggt liv. Fältarbetet identifierade också att andra tjänster, exempelvis kommersiella tjänster som lokala butiker och bränsleleveranser, betalningstjänster samt kultur- och idrottsaktiviteter, kan anses vara essentiella tjänster i vardagen på den nordiska landsbygden.

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige	Färöarna	Grönland	Åland
Ingår tillhandahållandet av tjänster i policyn för landsbygden?								
Garanterar landsbygdpolicyn platsbaserade tjänster, och i så fall hur?								
Vilka tjänster ingår?								
Klimatanpassning och hantering av klimatpåverkan								
Räddningstjänst och civilförsvar								
Utbildning och barnomsorg								
Sjukvård och social omsorg								
Fysisk infrastruktur								
Digital infrastruktur								

Figur 1. Figuren illustrerar det analytiska arbetet med service och tjänster inom landsbygdpolicyer och regionala policyer i Norden och bör endast läsas tillsammans med texten, då man annars kan missa de mer subtila nyanserna. Delarna och frågorna till vänster är frågor som ställts om det insamlade materialet i varje land och region i Norden. Tjänsterna som räknas upp är hämtade från forskningsgenomgången som författarna har utfört och presenterat i en tidigare rapport. Grönt anger att ämnet ingår i dokumenten som har granskats, gult att det ingår i viss utsträckning och rött att det inte ingår.

Hur tillhandahålls essentiella tjänster på landsbygden?

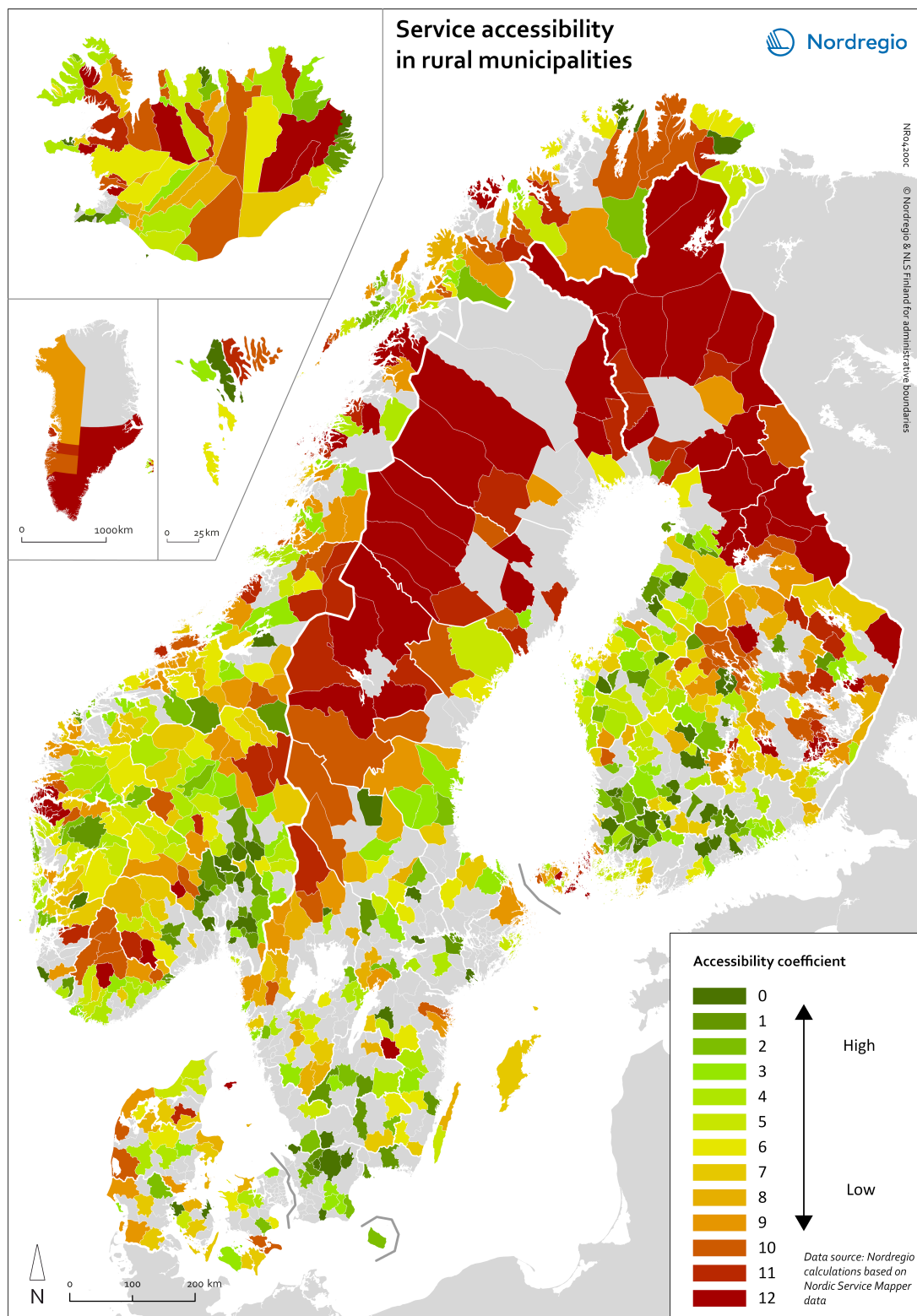
Offentliga och privata aktörer är tillsammans med civilsamhället ansvariga för tjänster på landsbygden. Det finns också olika samarbeten och avtal mellan aktörerna som möjliggör tillhandahållandet av tjänster. Även om aktörerna som intervjuades underströk vikten av att kommuner och regioner själva kan upprätthålla offentliga tjänster förekommer även samarbete med andra offentliga aktörer samt med privata aktörer och civilsamhället – både på ett formellt och ett informellt plan. Det kan noteras att samarbeten kring tjänster anses vara ett bra sätt att hantera resurser effektivt, och ett bra alternativ till att slå ihop kommuner, men att det också finns risker med det eftersom det blir svårare att utkräva ett direkt politiskt ansvar för specifika åtgärder.

Vilka är de främsta utmaningarna med att tillhandahålla essentiella tjänster på landsbygden och vilka är lösningarna?

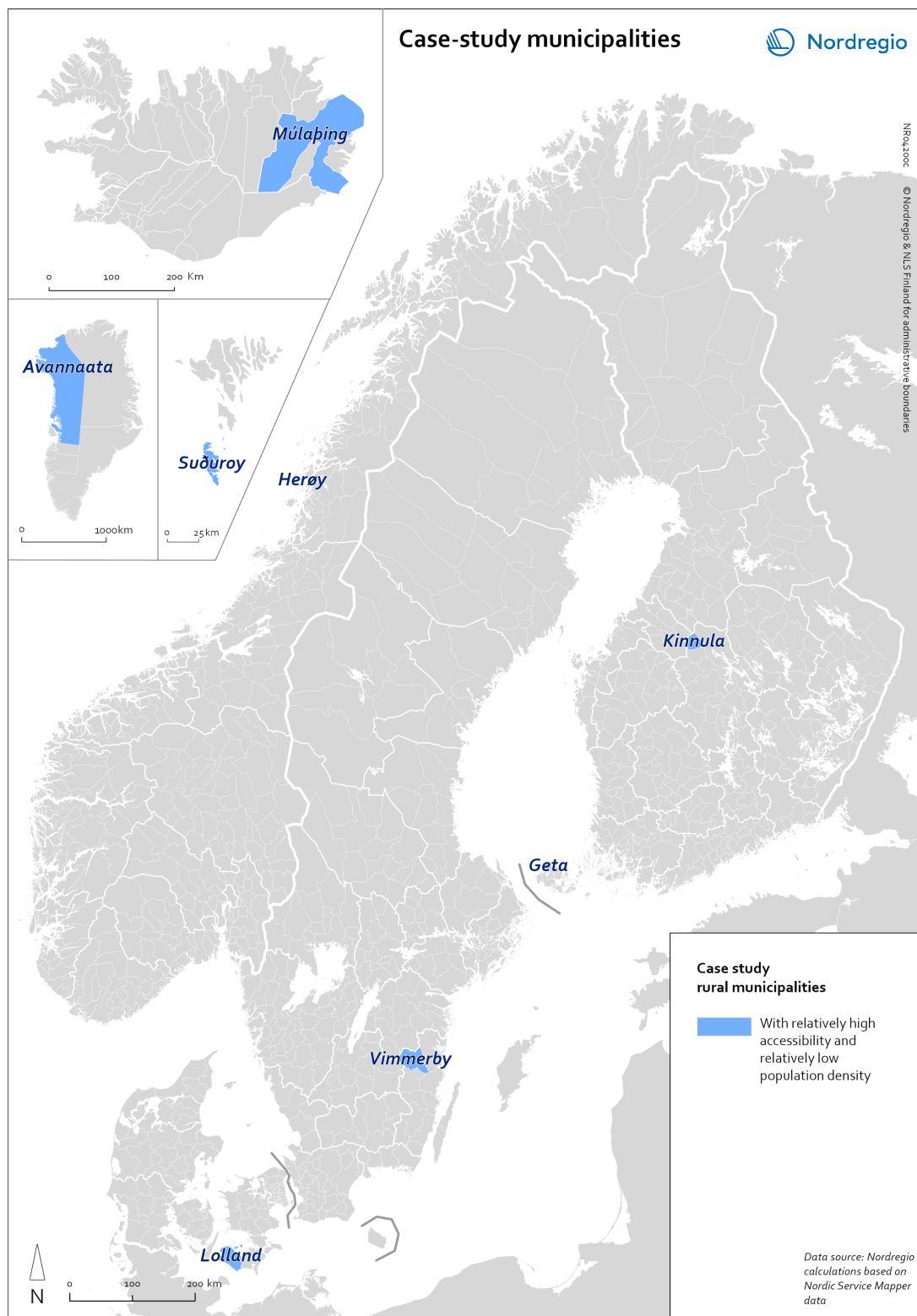
När man jämför resultaten från fallstudierna om utmaningar med tjänster på landsbygden blir det tydligt att det finns gemensamma drag i Norden. De viktigaste är arbetskraftsbrist och förmågan att locka rätt kompetenser för att tillhandahålla tjänster på landsbygden; att uppamma ekonomiska resurser för att täcka tjänstebehoven; och fysiska och geografiska egenskaper, exempelvis klimat och långa avstånd, som påverkar tillhandahållandet av tjänster. Bostadsbrist, byråkrati och administration, digitalisering och ett hårt turisttryck under högsäsong upplevs också som utmaningar i vissa regioner.

Dessutom visar resultaten att möjligheterna till, och strategierna för, tillhandahållandet av tjänster på landsbygden är desamma i hela Norden. De viktigaste är digitaliseringen av tjänster, ett ökat samarbete mellan grannkommuner som ett alternativ till att slå ihop myndigheter och ett ökat samarbete mellan offentliga aktörer, privata aktörer och civilsamhället.





Karta 1. Tillgången till tjänster i olika kommuner i Norden. Tjänstekategorierna som ingår i analysen är mataffärer, apotek, bibliotek och skolbyggnader. Uppgifterna reflekterar situationen i december 2019. Beräkningarna av en "tillgänglighetskoefficient" har utförts separat för alla fyra typer av tjänster och med hänsyn till typen av region och land. Det innebär att tillgängligheten reflekterar situationen i respektive land och region, men fortfarande kan jämföras med situationen i Norden som helhet.



Karta 2. Platserna som valts ut till fallstudierna. Valet gjordes från en lista över de landsbygdskommuner i varje land som hade bäst tillgång till fyra tjänster (bibliotek, apotek, lokala butiker och utbildning). Undantagen är fallstudierna i Norge och på Färöarna.



Policyrekommendationer

För politiker på nationell nivå

- Det är positivt att delegera ansvar från nationell till lokal policynivå, eftersom tillhandahållandet av tjänster då kan anpassas lokalt. En avgörande fråga är att garantera den nödvändiga finansieringen och att se till att delegeringen av uppgifter inte leder till ökad byråkrati. Då kan de som arbetar med problemen ifråga implementera policyer och hitta de bästa platsbaserade lösningarna. Ytterligare stöd för hur delegerade uppgifterna ska prioriteras på regional och lokal nivå med hänsyn till lagstiftningen. Nationella riktlinjer om budgetprioriteringar kan minska risken för lokala konflikter om vilka tjänster man ska behålla eller var nya ska utvecklas. Ett exempel på när detta kan vara användbart är när man ska bestämma var en landsbygdsskola ska ligga.
- För att attrahera rätt kompetenser på lokal tjänstenivå behövs stöd till distansarbete genom att sådana anställningar uppmuntras och att det sker investeringar i den digitala infrastrukturen.
- Tillstå att lokala tjänster är avgörande för att göra regioner attraktiva. Stötta lokala investeringar genom att etablera en nationell fond där kommuner, regioner och andra lokala aktörer kan ansöka om finansiering för att tillhandahålla tjänster.
- Tillhandahåll ett bättre resurstöd till regioner som har ett säsongsbaserat tryck på sin infrastruktur, exempelvis när det är högsäsong för turism.
- Hjälp och stötta regioner och kommuner med att anpassa sina essentiella tjänster till klimatförändringarna. Detta kan göras på olika sätt, från att dela kunskap till att ge ekonomiskt stöd.
- Var villiga att ta över uppgifter som regioner eller kommuner inte kan utföra, eller se till att lokala/regionala aktörer har tillräckligt med resurser för att utföra uppgifterna.

För politiker på regional och lokal nivå

- Bekämpa ekonomiska begränsningar och arbetskraftsbrist inom tjänstesektorn på landsbygden genom att rekrytera människor från utlandet. Erbjud språkträning och utbildning som en del av anställningarna samt lockande löner. Samarbeten mellan kommuner och regioner kan underlätta lockande löner och attraktiva anställningsvillkor. Använd lokala och regionala strategiska planeringsverktyg och inkluderande dialog för att anpassa tjänsteplatserna till ett minskande skatteunderlag. Sådan strategisk planering innefattar intern och extern kommunikation, exempelvis genom att allmänhetens deltagande ökar via samtal med lokalbefolkningen om vad som pågår, hur de ser på situationen och vad de prioriterar.
- Uppmuntra dialog mellan de lokala nivåerna, staten och de lokala företagen för att få en bättre bild av hur behoven och arbetskraften ser ut i varje område.
- Använd dialog för att hitta en balans mellan optimala placeringar av tjänster och digitala lösningar. Be om hjälp på regional och nationell nivå under processen för att minska risken för lokala konflikter.
- Gör landsbygden attraktiv för ungdomar och familjer genom att investera i essentiella tjänster, inklusive anläggningar för idrott och kultur.
- Öka samarbetet mellan regioner och kommuner för att tillhandahålla bättre tjänster genom att dela på resurserna. Samarbeta kring att anpassa tjänsterna till ett förändrat klimat. Sådana samarbeten kan fokusera på att utveckla en struktur för offentlig planering och förvaltning. Den behöver ta i beaktande hur olika tjänster måste anpassas till ett förändrat klimat med fler extrema väderhändelser. Planera exempelvis för bostadsområden och andra viktiga byggnader som vårdcentraler, sjukhus och skolor – hur de kan få en säker tillgång till el, vatten och avlopp, samt säkra lokala vägar och viktiga transportplatser som flygplatser och hamnar under extrema väderhändelser.
- Var villiga att delegera vissa uppgifter från regional till lokal nivå, och vice versa, för att uppnå en optimal effektivitet som är bäst för just den regionen.



Om den här publikationen

Tillhandahållande av essentiella tjänster och tillgång till tjänster på Nordens landsbygd

Det här policysammandraget är baserat på resultaten av forskningsprojektet *Service Provision and Access to Services In Nordic Rural Areas – Secure, Trusted And For All Ages*. Projektet startades av den nordiska temagruppen för en grön och inkluderande utveckling av landsbygden. Gruppen är en del av Nordic Co-operation Programme for Regional Development and Planning 2021-2024 och kommer att bidra till [Nordic Vision 2030](#), där målsättningen är att bli världens mest integrerade och hållbara region. Temagruppen innefattar representanter för, och experter på, utveckling på nationell och regional nivå som tillsammans med forskarna på Nordregio utvecklar och delar med sig av ny kunskap samtidigt som de gör den mer värdefull för Norden via samarbeten.

Policyrekommendationerna som presenteras i det här policysammandraget är baserade på två tidigare projektrapporter som publicerades 2022 och 2023. De resultaten presenterades och diskuterades sedan vid en workshop med relevanta och intresserade deltagare från de nordiska länderna i februari 2023. Denna workshop användes till att bekräfta forskningsresultaten, lägga till nyanser och utveckla dem samt prioritera och ta fram policyrekommendationer.

Mer läsning:

Slätmo, E., Bogason, Á., Vasilevskaya, A., & Salonen, H. (2022). Essential rural services in the Nordic Region: – Challenges and opportunities. <https://pub.nordregio.org/r-2022-1-essential-rural-services/#>

Slätmo, E., Bogason, Á., Salonen, H., Cedergren, H. & Huynh, D. (2023). Service provision and access to services in Nordic rural areas. <https://pub.nordregio.org/r-2023-2-service-provision-and-access-to-services-in-nordic-rural-areas/#>

Kontaktuppgifter till forskare:

Ágúst Bogason

Research Fellow

agust.bogason@nordregio.org

Författare: Ágúst Bogason & Elin Slätmo, Nordregio

Kommunikation och layout: Miia Itänen, Nordregio

Kartor: Anna Vasilevskaya, Nordregio

Bilder: Ágúst Bogason, Sofia Strömgård, Unsplash

Nordregio policy brief 2025:7

ISSN: 2001-3876

DOI: <http://doi.org/10.6027/PB2025:7.2001-3876>