

Vesentlig tjenestetilbud og tilgang til tjenester i nordiske distrikter

Ágúst Bogason, Elin Slätmo

NORDREGIO POLICY BRIEF 2025:8





Innledning

Tjenestetilbud er en av nøkkelfaktorene for å gjøre distriktene attraktive og levedyktige. Nyere og pågående utviklinger, som migrasjonsstrømmer, digitalisering og effektene av klimaendringer, påvirker tjenestetilgjengeligheten og oppfatningen av hvilke tjenester som er vesentlige for hverdagslivet i distriktene.

Denne policyrapporten oppsummerer resultatene av prosjektet *Service Provision and Access to Services In Nordic Rural Areas – Secure, Trusted And For All Ages* i tillegg til å presentere politiske anbefalinger.



Hva er et tjenestetilbud, og hvorfor er det relevant for de nordiske distriktene?

Modellene for velferdstjenester i de nordiske landene har mange likhetstrekk. Den «nordiske modellen» er underbygget av en «sosial kontrakt» som innebærer et kollektivt ansvar for samfunnet for å yte visse tjenester og oppfylle menneskelige behov, for eksempel helse- og sosialomsorg og utdanning. På grunn av samfunnsmessige og demografiske endringer, effektene av klimaendringer, globalisering og andre faktorer, endrer etterspørselen og behovet for tjenester seg raskt. Forskningsresultatene viser at vesentlige tjenester og tjenestebehov nå anses å gå utover tradisjonelle velferdstjenester. Disse endringene påvirker tjenestetilbudet i distriktene, da en nedgang i befolkningen generelt medfører utfordringer for offentlige myndigheter. Aktivitetene må tilpasses en krympende befolkning, som består av færre unge og flere eldre, samtidig som behovet for tjenester øker.

Norden karakteriseres av ulike typer fysiske og geografiske realiteter. Hver av dem krever en spesifikk tilnærming til tjenestetilbud. Disse varierte geografiene inkluderer kyster, innlandsområder, fjell, øyer, permafrost, tynt befolkede områder og tettbefolkede områder. Nordiske offentlige myndigheter varierer også betydelig i størrelse, tilstand, språk, arbeidskultur, skattegrunnlag og ansvarsområder. I sin tur påvirker alle disse aspektene hvordan myndighetene klarer å tilby tjenester og infrastruktur til distriktene. Innen Norden yter ulike nasjonale, regionale og kommunale myndigheter og institusjoner, offentlige virksomheter, private virksomheter, sivilsamfunnsaktører og andre private og offentlige aktører tjenester og tjensteinfrastruktur i distriktene, både individuelt og i samarbeid med hverandre.

Formålet med prosjektet «*Service provisions and access to services in Nordic rural areas – secure, trusted and for all ages*» er å analysere hvordan vesentlige tjenestebehov for ulike ruraliteter kan forstås og defineres.

Og videre hvordan løsninger på utfordringene med tjenestetilbud til distriktene kan organiseres. Dette ble gjort ved en gjennomgang av forskningslitteratur, en regionalpolitisk analyse og åtte casestudier fra hvert av de nordiske landene og territoriene. I tillegg ble det holdt workshops for å identifisere eksempler, løsninger og tjenestetiltak i Norden. Det vurderte også hva de vesentlige tjenestebehovene er og hvordan de leveres i distriktene i de nordiske landene.



Hva gjorde vi?

- Gjennomgikk nordisk og internasjonal litteratur om tjenestetilbud i distriktene som er publisert i tidsskrifter og av forskningsinstitusjoner, offentlige myndigheter og samfunnsorganisasjoner for å vurdere og behandle det første spørsmålet i rapporten: Hva er tjenestebehovet nå og i fremtiden i nordiske distrikter og tynt befolkede områder?
- Utførte en politisk gjennomgang av nordiske nasjonale tjenesteprioriteringer for distrikter og regioner i de fem nordiske landene og tre autonome territoriene. De politiske analysene ble gjort gjennom en gjennomgang av gjeldende nasjonal distrikts- og/eller regionalpolitikk som presenterer prioriteringene for tjenestetilbudet i distriktene. Dermed kunne gjennomgangen fokusere på hvordan distriktspolitikken kan styrke arbeidet med tjenestetilbudet og tok for seg det andre spørsmålet i rapporten: Hvordan tilby folk i distriktene gode og stedsbaserte tjenester? Dette ble presentert og utgreid på en workshop i 2021 hvor nordiske interessenter deltok.
- Analyserte tilgjengelighet basert på georeferert statistikk for å skape en kunnskapsoversikt som kan brukes som grunnlag for casestudiearbeid. Som et utgangspunkt for identifisering av potensielle casestudieregioner ble tilgjengeligheten til de fire tjenesteområdene dagligvarebutikker, apotek, bibliotek og utdanningsinstitusjoner analysert i forhold til befolkningstetthet i distriktene.
- Utførte casestudier i alle de fem nordiske landene og de tre autonome regionene i 2022. Dette innebar 56 intervjuer og dialoger med ulike aktører på feltet. Casestudiene så nøye på utfordringene og mulighetene som ble presentert i tidligere deler av forskningen. Målet var både å verifisere de tidligere funnene samt å identifisere mulige tjenester som ble ansett som «vesentlige», men som ikke hadde blitt identifisert i tidligere deler av forskningen. Casestudiene utredet det tredje spørsmålet i rapporten: Hva er de største utfordringene og mulighetene for sikkert og trygt tjenestetilbud i distriktene og tynt befolkede områder over hele Norden?
- Arrangerte en workshop i 2023 der resultatene fra tidligere aktiviteter ble presentert og diskutert. Workshopen bidro også til å prioritere og utvikle policyanbefalingene som er presentert i denne publikasjonen. Anbefalingene er delt inn i forslag til beslutningstakere på nasjonalt og regionalt/lokalt nivå. Disse anbefalingene er basert på forskningsresultatene og ble diskutert, prioritert og utviklet videre i workshoper med relevante interessenter fra de ulike nordiske regionene.

Hva fant vi?

Hvilke tjenester er vesentlige i distriktene?

Basert på tidsskriftartiklene som er gjennomgått for denne studien og innspill fra personer som arbeider i nordiske offentlige myndigheter på nasjonalt, regionalt, lokalt og tverrnasjonalt institusjonsnivå, ser det ut til at de vesentlige tjenestebehovene for distriktene nå (og i fremtiden) er helsetjenester og sosial omsorg, utdanning og barnevern, fysisk infrastruktur, klimatilpasning og håndtering av klimapåvirkninger, digital infrastruktur og nødetater og sivilforsvar.

Den kombinerte forsknings- og policygjennomgangen viser at de fleste av disse vesentlige tjenestene dekkes av den nordiske distriktspolitikken. De 56 intervjuene i åtte nordiske casestudieområder har også, generelt sett, bekreftet klassifiseringen av vesentlige distriktstjenester. Feltarbeidet identifiserer imidlertid også nyanser og variasjoner i hver av disse kategoriene. Studien bekrefter derfor viktigheten av å tilpasse tjenester til stedet, slik at innbyggerne i nordiske distrikter kan trives og føle seg trygge og ivaretatt. Feltarbeidet identifiserte også tilleggstjenester som vesentlige, f.eks. kommersielle tjenester som lokale butikker og kraftstasjoner, betalingstjenester, men også kultur- og idrettsaktiviteter kan sees på som vesentlige tjenester for hverdagslivet i distriktene i Norden.

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige	Færøyene	Grønland	Åland
Er tjenestelevering inkludert i distriktspolitikken?								
(Hvordan) sikrer distriktspolitikken stedsbaserte tjenester?								
Hvilke tjenester er inkludert?								
Klimatilpasning og håndtering av klimapåvirkninger								
Nødetater og sivilforsvar								
Utdanning og barnevern								
Helsetjenester og sosial omsorg								
Fysisk infrastruktur								
Digital infrastruktur								

Figur 1. Denne figuren viser det analytiske arbeidet med nordisk distrikts- og regionalpolitikk og bør bare leses sammen med teksten, da man kan gå glipp av de små nyansene. Aspektene og spørsmålene til venstre i figuren er spørsmål om materialet som er samlet inn i hvert nordisk land og region. Tjenestene som er oppført, er hentet fra forskningsgjennomgangen som er utført av forfatterne og presentert i en tidligere rapport. Grønt indikerer at temaet er inkludert i de gjennomgåtte dokumentene, gult at det er inkludert til en viss grad, rødt at det ikke er inkludert.

Hvordan tilbys vesentlige tjenester i distriktene?

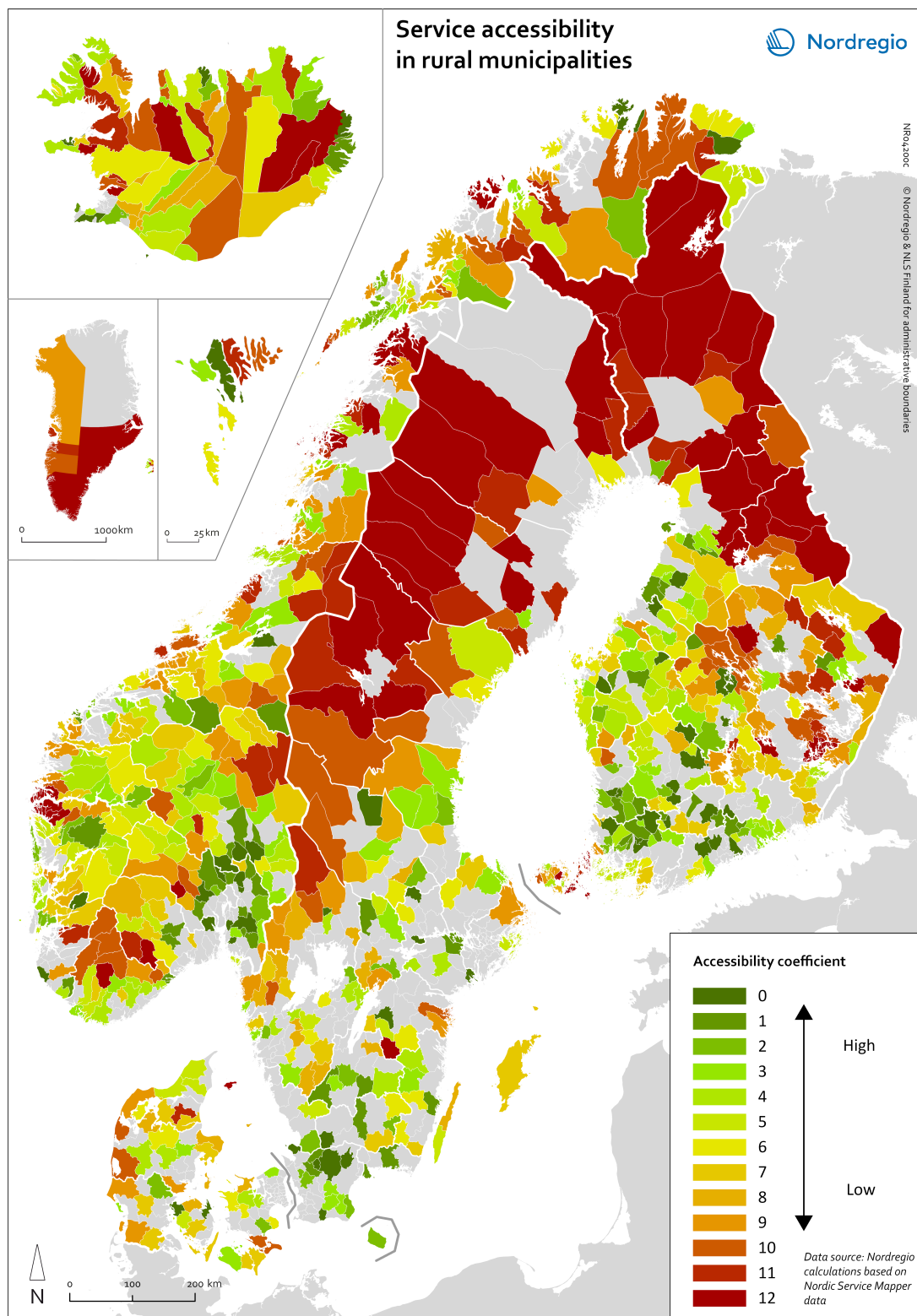
Offentlige aktører, private aktører og sivilsamfunnsaktører har ansvar for å sikre tjenester i distriktene. Det er også ulike typer samarbeid og avtaler mellom disse aktørene som muliggjør tjenestetilbudene. Selv om aktørene som ble intervjuet, understreket betydningen av kommunenes og regionenes uavhengighet for å opprettholde offentlige tjenester, finnes det også samarbeid med andre offentlige aktører samt private aktører og sivilsamfunnsaktører, både formelle og uformelle. Det kan bemerkes at samtidig som et samarbeid om tjenestetilbudet anses som en god idé for ressurseffektivitet, og som et alternativ til kommunesammenslåing, er det også risiko forbundet med det, ettersom det blir vanskeligere å direkte tildele politisk ansvar for konkrete handlinger.

Hva er de største utfordringene forbundet med levering av vesentlig tjenester i distriktene, og hvilke løsninger finnes det?

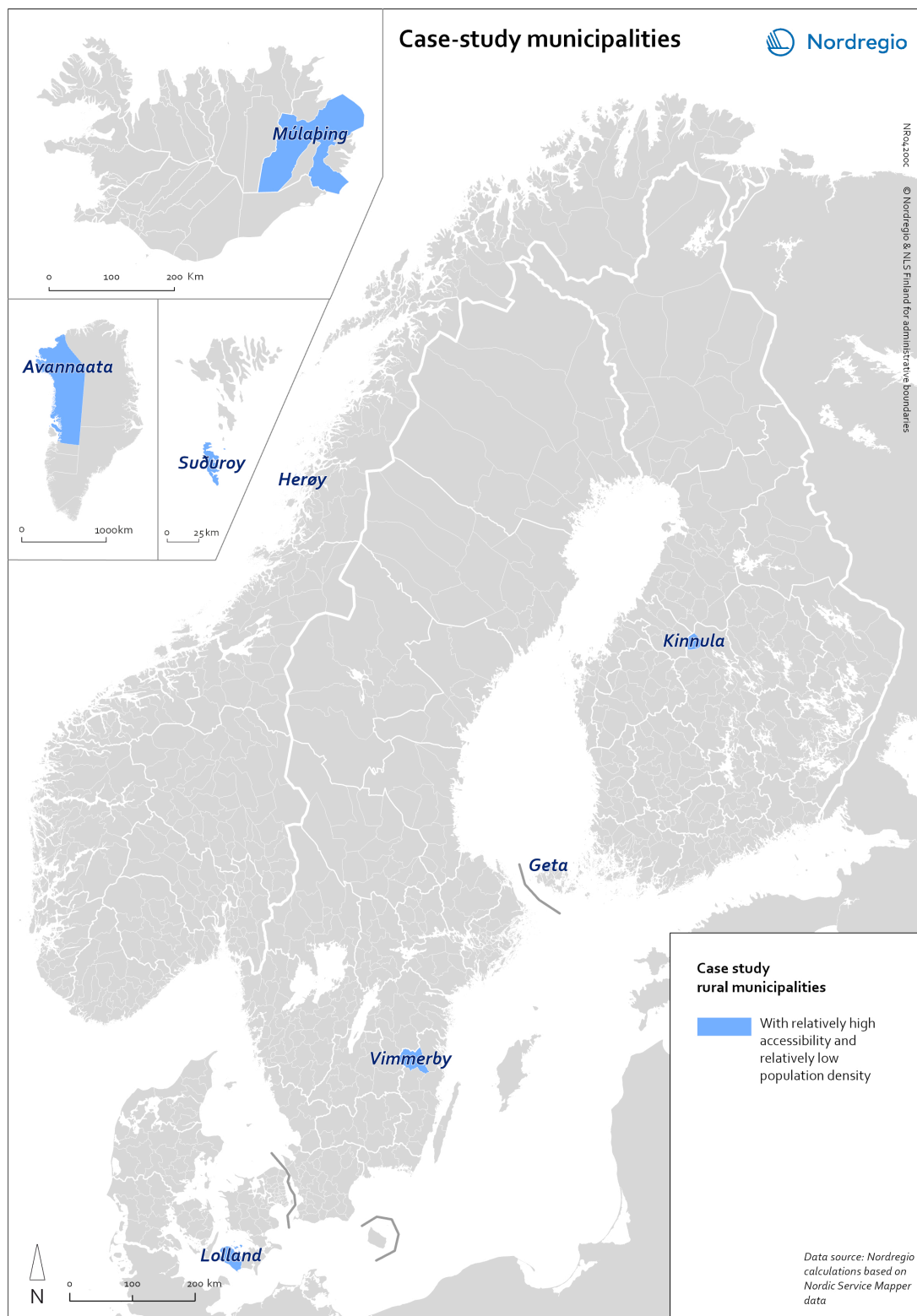
Når man sammenligner resultatene fra casestudien over utfordringer i tjenestetilbudet i distriktene, blir det tydelig at det er fellestrekk i hele Norden. Det viktigste er mangel på arbeidskraft og det å tiltrekke seg den riktige kompetansen til å yte tjenester i distriktene, mobilisere økonomiske ressurser for å dekke tjenestebehovene og fysiske og geografiske karakteristikk, som klima og lange avstander, som påvirker tjenestetilbudet. Mangel på boliger, byråkrati og administrasjon, digitalisering og turistpress i høysesongen oppleves også som utfordringer i enkelte regioner.

Videre viser resultatene at muligheter og strategier for tjenestetilbudet i distriktene deles over hele Norden. De viktigste er digitalisering av tjenester, økt samarbeid mellom nabokommuner og tettsteder som et alternativ til sammenslåing av offentlige myndigheter og økt samarbeid mellom offentlige aktører, private aktører og sivilsamfunnsaktører.





Kart 1. Tjenestetilgjengelighet etter kommune i Norden. Tjenestekategoriene som inngår i analysen, er dagligvarebutikker, apotek, bibliotek og utdanningsinstitusjoner. Dataene gjenspeiler situasjonen i desember 2019. Beregningene av en «tilgjengelighetskoeffisient» er utført separat for de fire tjenestetypene og med hensyn til regiontype og land. Dette betyr at tilgjengeligheten reflekterer situasjonen innenfor det respektive landet og regionen, men kan likevel sammenlignes med situasjonen i hele Norden.



Kart 2. Plassering av kommunene som er valgt til casestudier. De utvalgte ble plukket fra en liste over distriktskommuner i hvert land som hadde høyest tilgang til fire tjenester (bibliotek, apotek, lokale butikker og utdanning). Unntakene er valgene i Norge og på Færøylene.



Politiske anbefalinger

For beslutningstakere på nasjonalt nivå

- Ytterligere støtte på regionalt og lokalt nivå om hvordan man skal prioritere delegerte oppgaver i henhold til lovverket. Veiledning i budsjettprioriteringer kan bidra til å lette eller til og med unngå lokale konflikter om hvilke tjenester man skal beholde, eller hvor man skal utvikle nye. Et eksempel på når dette kan være nyttig er hvor man skal plassere distriktsskoler.
- Delegere ansvar fra nasjonalt til lokalt politisk nivå er et positivt tiltak, og gir mulighet for lokal tilpasning av tjenestetilbudet. Et sentralt punkt er å sikre nødvendig finansiering, og at delegering av oppgaver ikke fører til mer byråkrati. Dette vil gjøre det mulig for dem som jobber med disse sakene å implementere politikken og finne de beste stedsbaserte løsningene.
- For å tiltrekke den rette kompetansen til tjenester på lokalt nivå bør man støtte fjernarbeidsmuligheter ved å tilby slike ansettelsesforhold og investere i digital infrastruktur
- Erkjenne at lokale tjenester er viktige for å gjøre regioner attraktive. Støtt lokale investeringer ved å etablere et tjenestefond der kommunene, regionene eller aktørgruppene kan søke om midler for måter å yte tjenester på.
- Gi bedre ressursstøtte til regioner som har sesongmessig press på infrastrukturen sin, for eksempel i turisthøysesongen.
- Bistå og støtte regioner og kommuner med å tilpasse sine vesentlige tjenester til klimaendringer. Dette kan gjøres på ulike måter, fra kunnskapsdeling til økonomisk støtte.
- Være villig til å overta oppgaver som regioner eller kommuner ikke kan gjennomføre, eller sikre at aktører på lokalt/regionalt nivå har tilstrekkelige ressurser til å utføre oppgavene.

For beslutningstakere på regionalt og lokalt nivå

- Bekjempe økonomiske begrensninger og mangel på arbeidskraft innen distriktstjenester ved å rekruttere folk fra utlandet. Inkluder språkopplæring og utdanningsutvikling som en del av ansettelsesforholdet, og tilby tiltalende lønninger. Samarbeid mellom kommuner og regioner kan bidra til å legge til rette for tiltalende lønninger og attraktive ansettelsesforhold. Benytte lokale og regionale verktøy for strategisk planlegging og deltakende dialog for å tilpasse tjenestestedene til et krympende skattegrunnlag. Slik strategisk planlegging omfatter intern og ekstern kommunikasjon, for eksempel gjennom økt offentlig deltakelse ved å ha en dialog med lokalbefolkningen om hva som skjer, hvordan de ser på situasjonen og hvilke prioriteringer de har.
- Oppmuntre til dialog mellom de lokale nivåene, staten og det lokale næringslivet for å få en bedre oversikt over de ulike behovene og kompetansene i hvert område.
- Bruke dialog for å finne en balanse i optimale tjenestesteder og digitale løsninger. Be om støtte fra regionalt og nasjonalt nivå under prosessen for å dempe lokale konflikter.
- Invester i vesentlige tjenester, inkludert idretts- og kunstfasiliteter, for å tiltrekke unge mennesker og familier til distriktsområder.
- Styrke samarbeidet mellom regioner og kommuner for å tilby bedre tjenester ved å dele ressurser. Samarbeide om å tilpasse tjenester til et endret klima. Slike samarbeid kan fokusere på å utvikle et offentlig planleggings- og styringsorgan. Et organ som vurderer hvordan ulike tjenester må tilpasses et klima i endring med mer alvorlige værhendelser. Lag for eksempel planer for boligområder og andre viktige fasiliteter som helsesentre, sykehus og skoler – hvordan de kan forsynes med strøm, vann og kloakk – samt planer for å sikre lokale veier og transportknutepunkter som flyplasser og havner i perioder med ekstremvær.
- Være villig til å delegere enkelte oppgaver fra regionalt nivå til lokalt, og omvendt, for optimal effektivitet som passer best for hver enkelt region.



Om denne publikasjonen

Tillhandahållande av essentiella tjänster och tillgång till tjänster på Nordens landsbygd

Denne policyrapporten er basert på resultatene av forskningsprosjektet *Service Provision and Access to Services In Nordic Rural Areas – Secure, Trusted And For All Ages*. Prosjektet ble bestilt av temagruppen for grønn og inkluderende distriktsutvikling i Norden. Gruppen er en del av det nordiske samarbeidsprogrammet for regional utvikling og planlegging 2021–2024 og skal bidra til [Nordic Vision 2030](#) for å bli verdens mest integrerte og bærekraftige region. Temagruppen inkluderer representanter og eksperter for nasjonal og regional utvikling som sammen med forskerne ved Nordregio utvikler og deler ny kunnskap samtidig som de skaper nordisk merverdi gjennom samarbeid.

De politiske anbefalingene som presenteres i denne policyrapporten, er basert på resultatene fra to tidligere prosjektrapporter publisert i 2022 og 2023. Disse resultatene ble deretter presentert og diskutert i en workshop med relevante og interesserte deltakere fra de nordiske landene i februar 2023. Workshopen ble brukt til å validere forskningsfunnene, samt å legge til nyanser og utgreie resultatene, og til å prioritere og utvikle politiske anbefalinger.

Ytterligere referanser:

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/#>

Forskningskontakter:

Ágúst Bogason

Research Fellow

agust.bogason@nordregio.org

Forfattere: Ágúst Bogason & Elin Slätmo, Nordregio

Kommunikasjon og layout: Miia Itänen, Nordregio

Kart: Anna Vasilevskaya, Nordregio

Bilder: Ágúst Bogason, Sofia Strömgård, Unsplash

Nordregio policy brief 2025:8

ISSN: 2001-3876

DOI: <http://doi.org/10.6027/PB2025:8.2001-3876>