

# Levering af væsentlige ydelser og adgang til ydelser i nordiske landdistrikter

Ágúst Bogason, Elin Slätmo

NORDREGIO POLICY BRIEF 2025:9







## Indledning

Levering af ydelser er én af de primære faktorer, der gør landdistrikter attraktive og levedygtige. Nylige og igangværende udviklinger, såsom migrationsstrømme, digitalisering og virkningerne af klimaforandringer, påvirker ydelsernes tilgængelighed og opfattelsen af, hvilke ydelser der er afgørende for hverdagen på landet.

Dette policy brief opsummerer resultaterne af projektet *Service Provision and Access to Services In Nordic Rural Areas – Secure, Trusted And For All Ages* og præsenterer politikanbefalinger.





## Hvad er levering af ydelser og hvorfor er det relevant for nordiske landdistrikter?

Modellerne for sociale ydelser i de nordiske lande har mange ligheder. Den 'nordiske model' er understøttet af en 'social kontrakt', der indebærer, at samfundet har et kollektivt ansvar for at levere visse ydelser og opfylde menneskelige behov, som f.eks. sundhedspleje, social omsorg og uddannelse. På grund af samfundsmæssige og demografiske ændringer, virkningerne af klimaforandringer, globalisering og andre faktorer, er efterspørgslen efter og behovet for ydelser under hastig udvikling. Undersøgelsesresultaterne viser, at væsentlige ydelser og behov for ydelser nu anses for at gå ud over de traditionelle velfærdsydelser. Disse ændringer påvirker leveringen af ydelser i landdistrikterne, da nedgang i befolkningstallet generelt skaber udfordringer for de offentlige myndigheder. Aktiviteter skal tilpasses til en skrumpende befolkning, der består af færre unge mennesker og flere ældre, samtidig med at behovet for ydelser stiger.

Norden er præget af forskellige typer fysiske og geografiske realiteter. De kræver hver især specifikke tilgange til levering af ydelser. Disse varierede geografier omfatter kyster, indenlandske områder, bjerge, permafrost, tyndt befolkede samt tætbefolkede områder. De nordiske offentlige myndigheder varierer også betydeligt i størrelse, forhold, sprog, arbejdskultur, skattegrundlag og ansvarsområder. Alle disse aspekter påvirker til gengæld, hvordan myndighederne er i stand til at levere ydelser og infrastrukturer i landdistrikterne. I Norden leverer forskellige nationale, regionale og kommunale myndigheder og institutioner, offentlige virksomheder, private selskaber, civilsamfundsaktører og andre private og offentlige aktører ydelser og infrastrukturen til ydelser i landdistrikter, både individuelt og i samarbejde med hinanden.

Formålet med projektet *"Service provisions and access to services in Nordic rural areas – secure, trusted and for all ages"* er at analysere, hvordan behov for væsentlige ydelser for forskellige landdistrikter kan forstås og defineres. Desuden hvordan løsninger på udfordringer inden for levering af ydelser i landdistrikter kan organiseres. Dette gjorde man ved at gennemgå researchlitteratur, regionale politiske analyser og otte casestudier fra hver af de nordiske lande og territorier. Der blev desuden afholdt workshops for at identificere eksempler, løsninger og ydelsesinitiativer i Norden. Det vurderes også, hvilke væsentlige ydelser, der er behov for, og hvordan de leveres i landdistrikterne i de nordiske lande.





## Hvad gjorde vi?

- Vi gennemgik nordisk og international litteratur om levering af ydelser i landdistrikter udgivet i tidsskrifter og af forskningsinstitutioner, offentlige myndigheder og civilsamfundsorganisationer for at vurdere og behandle det første researchspørgsmål: Hvilket behov er der for ydelser nu og i fremtiden i nordiske tyndt befolkede landdistrikter?
- Vi foretog en gennemgang af politikker for nordiske nationale ydelsesprioriteringer for landdistrikter og regioner i de fem nordiske lande og tre selvstyrende territorier. Politikanalyserne blev foretaget ved at gennemgå de nuværende nationale politikker for landdistrikter og/eller regioner, der udgør prioriteringerne vedrørende levering af ydelser i landdistrikterne. Dermed kunne man i gennemgangen fokusere på, hvordan politikker i landdistrikter kan styrke arbejdet med levering af ydelser, hvorved man kom ind på det andet researchspørgsmål: Hvordan giver man borgere i landdistrikterne gode, stedbaserede ydelser? Dette blev præsenteret og uddybet i en workshop med deltagelse af nordiske interessenter i 2021.
- Vi analyserede tilgængeligheden på basis af georefereret statistik for at skabe et vidensoverblik til brug som grundlag for casestudiearbejde. Som udgangspunkt for identificeringen af potentielle casestudieregioner analyserede vi tilgængeligheden af de fire ydelsesområder dagligvarebutikker, apoteker, biblioteker og uddannelsesfaciliteter i forhold til befolkningstæthed i landdistrikterne.
- Vi udførte casestudier i alle fem nordiske lande og de tre selvstyrende regioner i 2022. Dette omfattede 56 interviews og samtaler med forskellige aktører inden for området. Casestudierne kiggede nøje på de udfordringer og muligheder, der var blevet præsenteret i tidligere dele af researchen. Formålet var både at bekræfte de tidligere konklusioner og at identificere mulige ydelser, der betragtes som "væsentlige", men som ikke var blevet identificeret i tidligere dele af researchen. Casestudierne undersøgte det tredje researchspørgsmål: Hvad er de primære udfordringer og muligheder for sikker og pålidelig levering af ydelser i tyndt befolkede landdistrikter på tværs af hele Norden?
- Vi afholdte en workshop i 2023, hvor resultaterne af de tidligere aktiviteter blev præsenteret og diskuteret. Workshopen bidrog også til prioriteringen og udviklingen af politikanbefalingerne præsenteret i denne udgivelse. anbefalingerne er delt op i forslag til politiske beslutningstagere på nationalt niveau og på regionalt/lokalt niveau. Disse anbefalinger er baseret på researchresultaterne og blev diskuteret, prioriteret og udviklet yderligere i workshops med relevante interessenter fra de forskellige nordiske regioner.



# Hvad fandt vi frem til?

## Hvilke ydelser er væsentlige i landdistrikter?

Baseret på tidsskriftsartiklerne gennemgået til denne undersøgelse og input fra personer, der arbejder i nordiske offentlige myndigheder på nationalt, regionalt, lokalt og grænseoverskridende institutionelt niveau, ser det ud til, at de væsentlige ydelsesbehov for landdistrikterne nu (og i fremtiden) er sundhedspleje og social omsorg; uddannelse og børnepasning; fysisk infrastruktur; tilpasning til klimaforandringer og håndtering af klimapåvirkninger; digital infrastruktur; og beredskab og civilforsvar.

Den kombinerede research- og politikgennemgang viser, at de fleste af de væsentlige ydelser er omfattet af de nordiske landdistriktspolitikker. De 56 interviews i otte nordiske casestudieområder har også generelt bekræftet klassificeringen af væsentlige ydelser i landdistrikter. Feltarbejdet har imidlertid også identificeret nuancer og variationer i hver af disse kategorier. Dermed bekræfter undersøgelsen vigtigheden af at tilpasse ydelserne til stederne, så beboerne i nordiske landdistrikter kan trives og føle sig trygge og sikre. Feltarbejdet identificerede også yderligere ydelser som væsentlige, f.eks. kan kommercielle ydelser som lokale butikker og levering af brændstof, betalingstjenester, men også kulturelle og sportsmæssige aktiviteter, ses som væsentlige ydelser for hverdagen på landet i Norden.

|                                                                     | Danmark | Finland | Island | Norge | Sverige | Færøerne | Grønland | Åland |
|---------------------------------------------------------------------|---------|---------|--------|-------|---------|----------|----------|-------|
| Er ydelsen inkluderet i landdistriktspolitikken?                    |         |         |        |       |         |          |          |       |
| (Hvordan) sikrer landdistriktspolitikken stedbaserede ydelser?      |         |         |        |       |         |          |          |       |
| <b>Hvilke ydelser er inkluderet?</b>                                |         |         |        |       |         |          |          |       |
| Tilpasning til klimaforandringer og håndtering af klimapåvirkninger |         |         |        |       |         |          |          |       |
| Beredskab og civilforsvar                                           |         |         |        |       |         |          |          |       |
| Uddannelse og børnepasning                                          |         |         |        |       |         |          |          |       |
| Sundhedspleje og social omsorg                                      |         |         |        |       |         |          |          |       |
| Fysisk infrastruktur                                                |         |         |        |       |         |          |          |       |
| Digital infrastruktur                                               |         |         |        |       |         |          |          |       |

**Figur 1.** Denne figur illustrerer analysearbejdet med politikker i nordiske landdistrikter og -regioner og bør kun læses sammen med teksten, da man ellers kan overse de mere subtile nuancer. Forholdene og spørgsmålene til venstre i figuren er spørgsmål, der er blevet stillet om det indsamlede materiale i hver af de nordiske lande og regioner. De anførte ydelser er udledt af researchgennemgangen udført af forfatterne og præsenteret i en foregående rapport. Grøn indikerer, at emnet er inkluderet i de gennemgåede dokumenter; gul, at det er inkluderet til en vis grad; rød, at det ikke er inkluderet.



## Hvordan leveres væsentlige ydelser i landdistrikter?

Offentlige, private og civilsamfundsaktører er ansvarlige for at sikre ydelser i landdistrikterne. Der findes også forskellige samarbejder og aftaler mellem aktørerne, der gør levering af ydelser muligt. Selvom de interviewede aktører understregede vigtigheden af kommunernes og regionernes uafhængighed for at kunne opretholde offentlige ydelser, findes der også samarbejder med andre offentlige aktører, og med private og civilsamfundsaktører, både formelle og uformelle. Det er værd at bemærke, at selvom samarbejdende levering af ydelser anses for at være en god idé af hensyn til ressourceeffektivitet, og som alternativ til kommunesammenlægninger, indebærer det også risici, da det bliver vanskeligere direkte at tillægge politisk ansvar for specifikke handlinger.

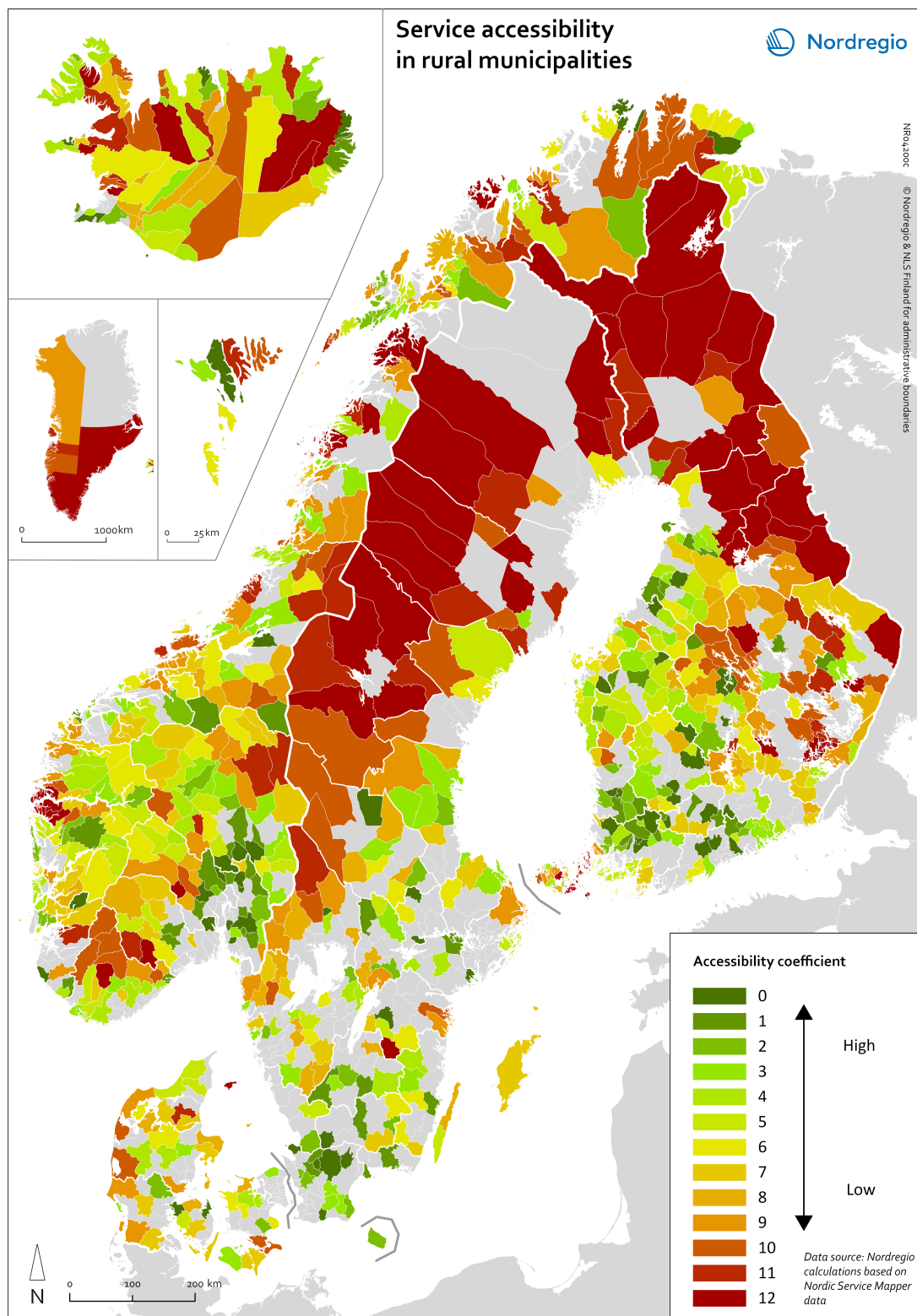
## Hvad er de primære udfordringer for leveringen af væsentlige ydelser i landdistrikter, og hvad er løsningerne?

Når man sammenligner casestudieresultaterne vedr. udfordringerne i leveringen af ydelser i landdistrikter, står det klart, at der er fællestræk på tværs af Norden. De vigtigste er mangel på arbejdskraft og tiltrækning af de rette kompetencer til at levere ydelser i landdistrikter; mobilisering af finansielle ressourcer til at dække behovet for ydelser; og fysiske og geografiske karakteristika, såsom klima og store afstande, som påvirker leveringen af ydelser. Mangel på boliger, bureaukrati og administration, digitalisering og turismepres i højsæsonen opfattes også som udfordringer i nogle regioner.

Desuden viser resultaterne, at muligheder og strategier for levering af ydelser i landdistrikter er fælles på tværs af Norden. De vigtigste er digitalisering af ydelser, øget samarbejde mellem nabokommuner og -byer som et alternativ til sammenlægninger af offentlige myndigheder samt øget samarbejde mellem offentlige, private og civilsamfundsaktører.

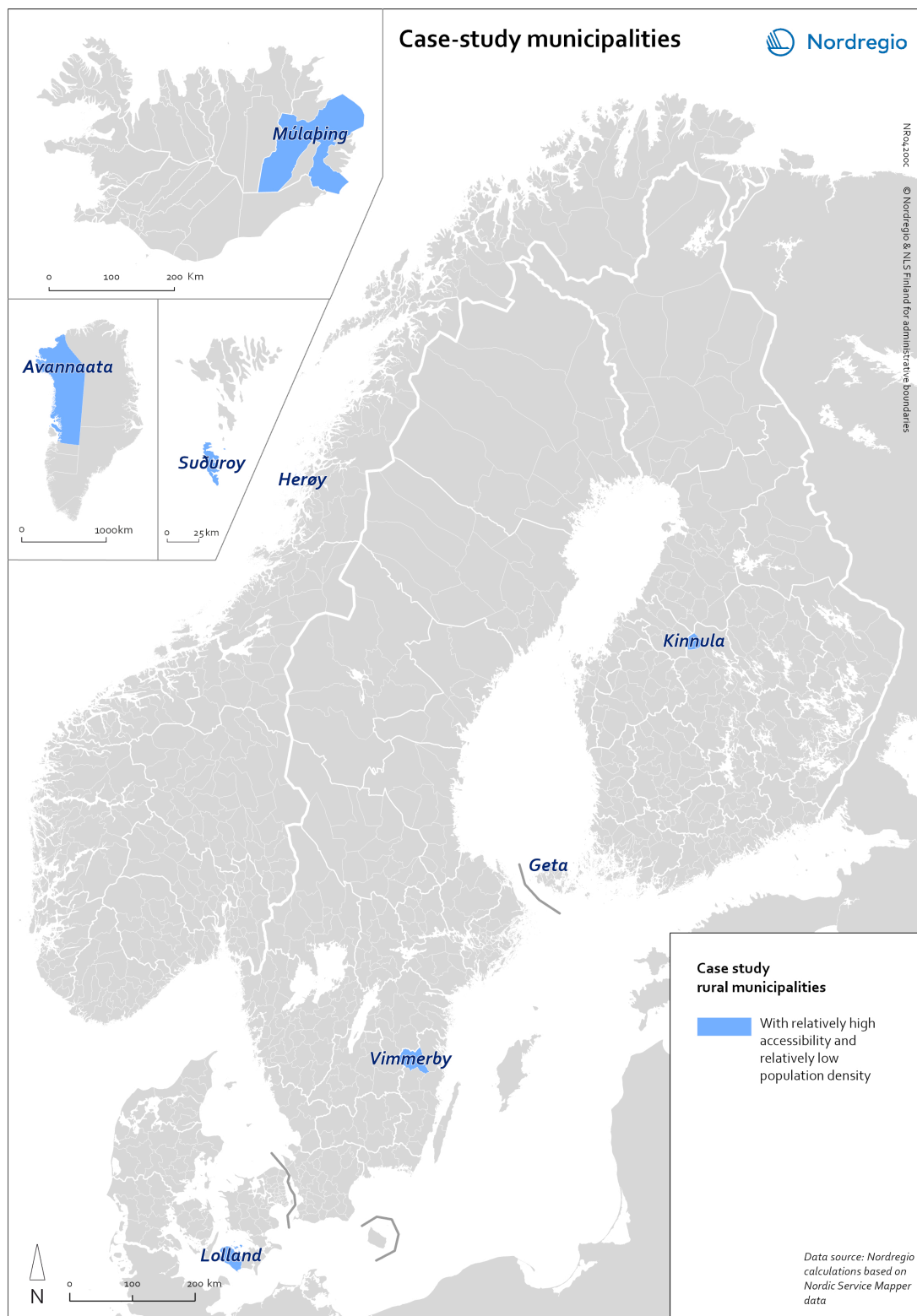






**Kort 1.** Tilgængelighed af ydelser i Norden efter kommune. Ydelseskategorierne, der indgår i analysen, er dagligvarebutikker, apoteker, biblioteker og uddannelsesfaciliteter. Dataene afspejler situationen i december 2019. Beregningerne af en 'tilgængelighedskoefficienten' er blevet foretaget særskilt for de fire typer ydelser og med hensyn til regionstypen og landet. Det vil sige, at tilgængeligheden afspejler situationen i det pågældende land eller den pågældende region, men stadig kan sammenlignes med situationen på tværs af hele Norden.





**Kort 2.** Placering af kommuner valgt som casestudier. Valget blev truffet ud fra en liste over de landkommuner i hvert land, der havde det højeste niveau af adgang til fire ydelser (biblioteker, apoteker, lokale butikker og uddannelse). Cases i Norge og Færøerne er undtagelser.





## Politikanbefalinger

### Til politiske beslutningstagere på nationalt niveau

- Giv yderligere støtte på regionalt og lokalt niveau til, hvordan man skal prioritere uddelegerede opgaver i henhold til lovgivningen. Vejledning i budgetprioriteringer kan hjælpe med at lette eller ligefrem afværge lokale konflikter om, hvilke ydelser man skal beholde, eller hvor der skal udvikles nye. Et eksempel på, hvornår dette kan være nyttigt, er den geografiske placering af skoler i landdistrikter.
- Uddelegering af ansvar fra nationalt til lokalt politisk niveau virker positivt ved at tillade lokal tilpasning af leveringen af ydelser. En central problemstilling er at sikre den nødvendige finansiering, og at undgå, at opgaver ikke er forbundet med øget bureaukrati. Dermed får dem, der arbejder med de aktuelle problemstillinger, mulighed for at implementere politikkerne og finde frem til de bedste stedbaserede løsninger.
- For at tiltrække de rette kompetencer til ydelser på lokalt niveau, skal man understøtte muligheder for fjernarbejde ved at tillade sådanne ansættelser og investere i digital infrastruktur.
- Anerkend, at lokale ydelser er afgørende for at gøre regioner attraktive. Støt lokale investeringer ved at etablere en fond til ydelser, hvorfra kommuner, regioner eller aktørgrupper kan søge midler til måder at levere ydelser på.
- Giv bedre ressourcestøtte til regioner med sæsonrelateret pres på deres infrastruktur, f.eks. i højsæsoner for turisme.
- Hjælp og støt regioner og kommuner i tilpasningen af deres væsentlige ydelser til klimaforandringerne. Det kan man gøre på flere måder, fra videndeling til økonomisk støtte.
- Vær villig til at overtage opgaver, som regioner eller kommuner ikke kan udføre, eller sørg for, at aktører på lokalt/regionalt niveau har tilstrækkelige ressourcer til at udføre opgaverne.



## Til politiske beslutningstagere på regionalt og lokalt niveau

- Bekæmp økonomiske begrænsninger og mangel på arbejdskraft inden for ydelser i landdistrikter ved at rekruttere personer fra udlandet. Inkluder sprogtræning og uddannelsesudvikling som en del af ansættelserne, og tilbyd tiltalende lønninger. Samarbejde mellem kommuner og regioner kan hjælpe med at muliggøre tiltalende lønninger og attraktive ansættelsesvilkår. Brug lokale og regionale strategiske planlægningsværktøjer og inddragende dialog til at tilpasse ydelsesplaceringer til et faldende skattegrundlag. Denne form for strategisk planlægning omfatter både intern og ekstern kommunikation, f.eks. via øget offentlig inddragelse ved at gennemføre samtaler med de lokale om det, der foregår, hvordan de ser situationen, og hvad deres prioriteter er.
- Tilskynd til dialog mellem de lokale niveauer, staten og lokale virksomheder for at få en bedre forståelse for de forskellige behov og arbejdsstyrkens kompetencer i hvert område.
- Brug dialog til at forsøge at opnå balance mellem optimale ydelsesplaceringer og digitale løsninger. For at dæmpe lokale konflikter, kan man bede om støtte fra regionalt og nationalt niveau under processen.
- For at tiltrække unge mennesker og familier til landdistrikterne, kan man investere i væsentlige ydelser, herunder sports- og kunstfaciliteter.
- Styrk samarbejdet mellem regioner og kommuner for at levere bedre ydelser ved at dele ressourcer. Samarbejd om at tilpasse ydelser til klimaforandringerne. Denne form for samarbejde kan fokusere på at udvikle et offentligt planlægnings- og administrationsorgan. Et, der tager højde for, hvordan forskellige ydelser skal tilpasses til klimaforandringerne med flere alvorlige vejrhændelser. Man bør f.eks. lave planer for boligområder og andre vigtige faciliteter som sundhedscentre, hospitaler og skoler – hvordan de kan forsynes med elektricitet, vand og kloakering, samt sikring af lokale veje og transportknudepunkter som lufthavne og havne under ekstreme vejrhændelser.
- Vær villig til at uddelegere visse opgaver fra regionalt til lokalt niveau, og omvendt, for optimal effektivitet, der passer bedst til hver region.





# Om denne publikation

## Levering af væsentlige ydelser og adgang til ydelser i nordiske landdistrikter

Dette policy brief er baseret på resultater fra researchprojektet *Service Provision and Access to Services In Nordic Rural Areas – Secure, Trusted And For All Ages*. Projektet blev bestilt af den nordiske tematiske gruppe "Green and Inclusive Rural Development". Gruppen er en del af det nordiske samarbejde Nordic Co-operation Programme for Regional Development and Planning 2021-2024 og vil bidrage til [Nordic Vision 2030](#), om at blive den mest integrerede og bæredygtige region i verden. Den tematiske gruppe omfatter nationale og regionale udviklingsrepræsentanter og -eksperter, der sammen med researchere fra Nordregio udvikler og deler ny viden og samtidig skaber nordisk merværdi gennem samarbejde.

Politik anbefalingerne præsenteret i dette policy brief er baseret på resultaterne fra to foregående projektrapporter offentliggjort i 2022 og 2023. Disse resultater blev derefter præsenteret og diskuteret i en workshop med relevante og interesserede deltagere fra de nordiske lande i februar 2023. Workshoppen blev brugt til at validere researchresultaterne, samt til at tilføje nuancer og uddybe resultaterne, og til at prioritere og udvikle politik anbefalinger.

### Yderligere læsning:

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/#>

## Researchkontaktpersoner:

### Ágúst Bogason

Research Fellow

[agust.bogason@nordregio.org](mailto:agust.bogason@nordregio.org)

**Forfattere:** Ágúst Bogason & Elin Slätmo, Nordregio

**Kommunikation og layout:** Miia Itänen, Nordregio

**Kort:** Anna Vasilevskaya, Nordregio

**Billeder:** Ágúst Bogason, Sofia Strömgård, Unsplash

**Nordregio policy brief 2025:9**

**ISSN:** 2001-3876

**DOI:** <http://doi.org/10.6027/PB2025:9.2001-3876>