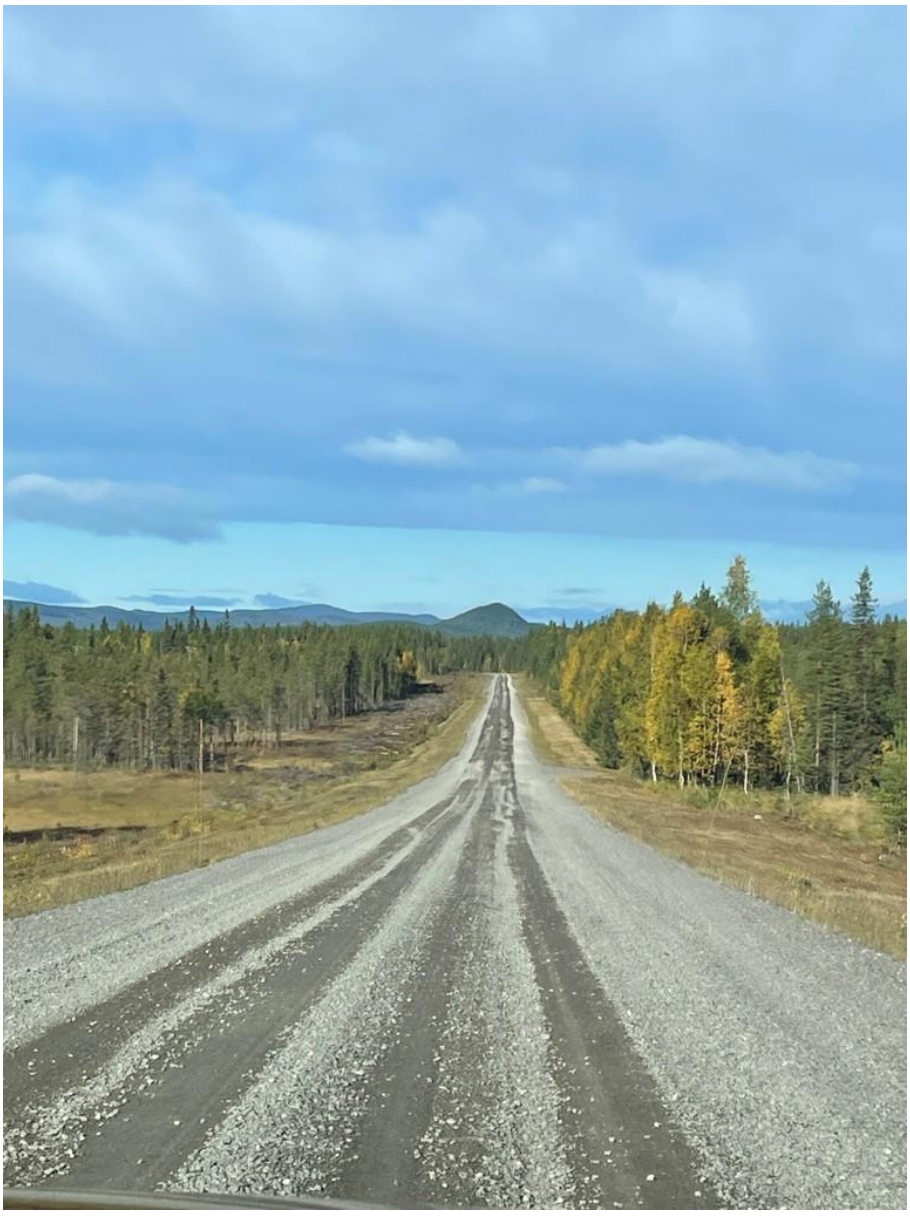
Tankevändor i Norden

Utblick om hur service tillgängliggörs i norska och finska landsbygder



Dokumentinformation

Titel: Tankevändor i Norden

Projektnummer: 24168

Rapportnummer: Trivector rapport 2025:87, IVL Rapportnummer C11330

ISBN: 978-91-7883-871-4

Författare: John Odhage, Emma Lund och Åsa Hult

Kvalitetsgranskning: Emma Lund

Beställare: Trafikverket FOI

Kontaktperson: Henrik Zetterquist

Dokumenthistorik:

Version	Datum	Förändring	Distribution
1.0	2026-08-31	Granskad	Publikt

Sammanfattning

Denna delrapport ingår i forskningsprojektet *Vänd på tänket för ökad tillgänglighet* och syftar till att genom en utblick mot Finland och Norge fördjupa kunskapen om lösningar som ökar tillgängligheten genom att föra service närmare människor, snarare än att utgå från att människor ska resa till servicen. Studien bygger på en genomgång av landsbygdspolitiken i Sverige, Finland och Norge, samt intervjuer med nationella, regionala och lokala aktörer i Finland och Norge.

Utgångspunkten är att tillgänglighet kan skapas på flera sätt. Förutom genom fysisk mobilitet kan den möjliggöras genom närhet och digital uppkoppling. Detta är särskilt relevant i nordiska landsbygder där långa avstånd och demografiska förändringar skapar liknande utmaningar. Samtidigt ger digitalisering, samverkan och mer platsbaserade arbetssätt nya möjligheter att organisera och tillhandahålla service.

Utvecklingen i Sverige, Finland och Norge har många gemensamma drag. I samtliga länder minskar närvaron av både offentliga och privata tjänster i delar av landsbygderna. Digitalisering framhålls som en viktig möjlighet, men medför samtidigt nya utmaningar. Bristande digital infrastruktur och låg digital kompetens riskerar att skapa nya former av utanförskap. En gemensam inriktning i ländernas landsbygdspolitik är också att i högre grad utgå från platsens förutsättningar och att kombinera olika former av service och olika aktörers resurser.

Finlands landsbygdspolitik kännetecknas av en tydlig koppling mellan nationell politik, EU:s struktur- och landsbygdsmedel och lokalt utvecklingsarbete. En central del är byaverksamheten, där lokala föreningar och nätverk ges en betydande roll i att utveckla och upprätthålla service. Ett återkommande arbetssätt är att samla flera funktioner i lokala mångservicecenter eller allaktivitetshus. Den lokala organiseringen gör det möjligt att utgå från platsens behov och kombinera offentliga resurser, privat verksamhet och ideellt engagemang.
I Norge är Merkurprogrammet ett tydligt exempel på ett mer strukturerat statligt stöd till lokal service. Programmet stödjer dagligvarubutiker och bokhandlar i distriktsområden genom en kombination av ekonomiskt stöd, kompetensutveckling och nära rådgivning. Genom pilotprojekt utvecklas också mer formaliserade serviceavtal mellan kommuner och butiker. Tanken är både att stärka butikernas ekonomiska förutsättningar och att använda dem som lokala nav för service och sociala möten.

Utblicken visar sammantaget att lösningarna inte främst handlar om en enskild teknik eller tjänst, utan om sätt att organisera service utifrån lokala förutsättningar. Lösningarna bygger ofta på att flera funktioner samlas, att offentliga, privata och ideella aktörer samverkar och att lokal kunskap och lokalt engagemang tas till vara. Erfarenheterna från Norge och Finland visar samtidigt betydelsen av långsiktiga

stödstrukturer. Det norska Merkurprogrammet visar värdet av att kombinera finansiering med kontinuerligt kunskapsstöd, medan den finländska byverksamheten visar hur lokala initiativ kan stödjas mer strategiskt och kopplas till den nationella landsbygdspolitiken. Båda exemplen ger uppslag till hur arbetet med tillgänglig service och livskraftiga mindre orter kan utvecklas även i Sverige.

Innehållsförteckning

Sammanfattning 3
1 Inledning 6
1.1 Syfte 6
1.2 Genomförande 6
1.3 Upplägg och läshänvisning 7
2 Bakgrund 8
2.1 Att tillhandahålla service utan fysisk mobilitet 8
2.2 Utmaningar och möjligheter i nordiska landsbygder 9
2.3 Svensk landsbygdspolitik 12
3 Finland 16
3.1 Finsk landsbygdspolitik 16
3.2 Insatser för att skapa tillgång till service i landsbygder 22
4 Norge 27
4.1 Norsk landsbygdspolitik 27
4.2 Merkurprogrammet skapar tillgång till service i landsbygderna 29
5 Reflektion och slutsatser 33
6 Referenser 34

1 Inledning

1.1 Syfte

Detta är en delrapport i forskningsprojektet *Vänd på tänket för ökad tillgänglighet*, som finansieras av Trafikverket och som bygger vidare på den tidigare studien *Rättvis tillgänglighet*. Syftet med huvudprojektet är att öka kunskapen om lösningar som ”vänder på tänket” och ökar tillgängligheten på landsbygder och i mindre tätorter genom att ta service till medborgarna i stället för att medborgarna ska behöva resa för att ta del av service, för att förstå om, hur och under vilka förutsättningar denna typ av lösningar kan bidra till ökad hållbarhet ur såväl miljömässigt som socialt och ekonomiskt perspektiv.

Syftet med detta deluppdrag är att genom en utblick till Norge och Finland och jämförelse med svenska förhållanden bidra med ytterligare och fördjupad kunskap om vad ”vänd på tänket”-lösningar är och kan vara för något och hur dessa möjliggörs i olika geografier och institutionella sammanhang. Resultatet kan berika förståelsen kring befintliga och potentiella lösningar, och samtidigt ge uppslag till alternativa aktiviteter. Framför allt kan denna kompletterande kunskap bidra till arbetet med kategorisering och konceptualisering av ”vänd på tänket”-lösningar.

1.2 Genomförande

Initialt skedde en skrivbordsundersökning för att finna och läsa in viss grundläggande information avseende de tre ländernas politik för landsbygd och regional utveckling – med syfte att fånga hur mål för tillgänglighet och livsbetingelser i landsbygder är formulerade och vilka strategier som tillämpas för att nå dem. I samband med detta genomfördes en viss kartläggning av olika aktörer som är dels ansvariga, dels engagerade i frågor rörande service till landsbygder och mindre tätorter, och kontakt upprättas för intervju hos vissa centralt placerade aktörer i Norge och Finland. Men utgångspunkt i detta kunde potentiella personer att intervjua identifieras. Kontakt togs på flera sätt: dels genom redan upparbetade kontakter med experter och handläggare i respektive länder (främst inom transportområdet) för att få förslag på personer att kontakta, dels genom direktkontakt med identifierade organisationer av central betydelse för våra frågor – såsom myndigheter och intresseorganisationer.

I Finland har intervjuer genomförts med en person på central statlig nivå, en forskare, en Leader-koordinator, en samordnare av utvecklingsfrågor på regional nivå,

samt två personer som företräder en lokal byverksamhet. I Norge har två utvecklingskonsulenter på regional nivå, en forskare och en person kopplad till en lokal verksamhet intervjuats. Intervjuer med handläggare och experter på nationell och regional nivå syftade till att diskutera förutsättningar och möjligheter att ge stöd till lösningar för att tillgängliggöra service och tjänster på landsbygder, samt identifiera intressanta exempel i lokala sammanhang. Utifrån kontakter och intervjuer med handläggare och experter identifierades intressanta pågående aktiviteter runt om i länderna och därefter genomfördes intervjuer med personer som antingen har startat upp aktiviteten eller på annat vis är nära involverad i dess praktik. Syftet är att få en uppfattning om förutsättningarna och omständigheterna kring den aktivitet som belyses.

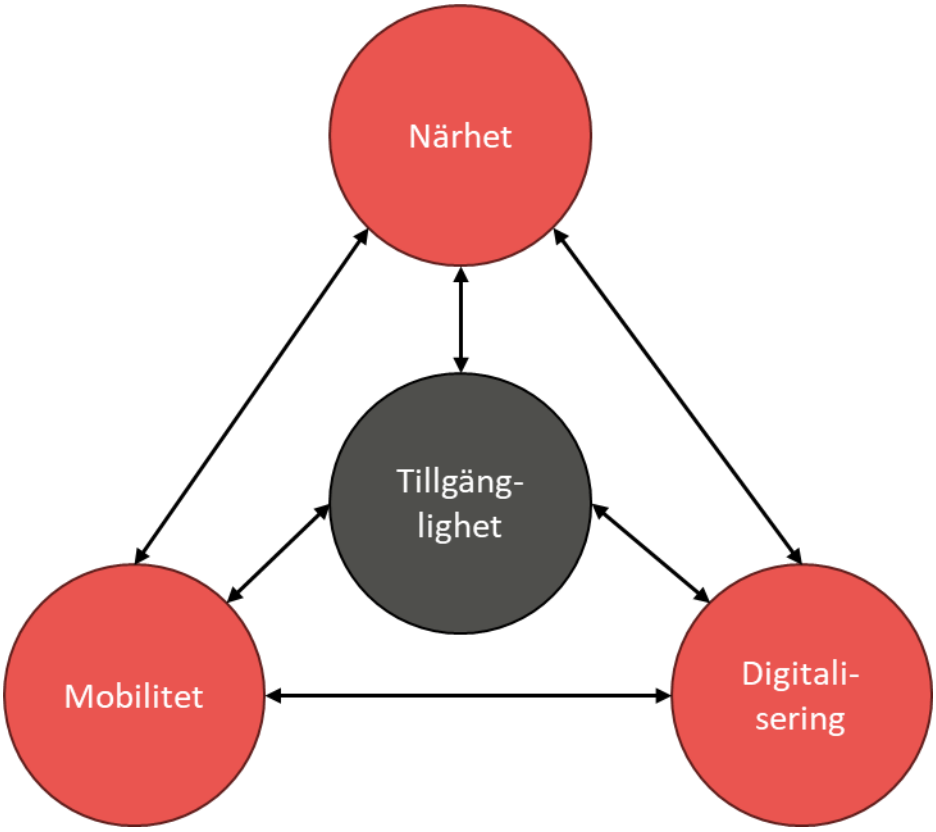
1.3 Upplägg och läshänvisning

Rapporten är upplagd enligt följande struktur: I andra kapitlet sammanfattas landsbygdspolitiken i Sverige, Finland och Norge. I det tredje och fjärde kapitlet sammanfattas resultaten från våra intervjuer med personer som arbetar med frågor kopplade till landsbygdspolitiken i Finland och Norge. I det sista kapitlet sammanfattar vi kort likheter och skillnader mellan de tre länderna.

2 Bakgrund

2.1 Att tillhandahålla service utan fysisk mobilitet

Tillgänglighet till service och tjänster ser vi vanemässigt främst skapas genom möjligheten att resa. Individens mobilitet är dock bara ett sätt att skapa tillgänglighet till tjänster och service. Ett nytt synsätt kallat Triple Access Planning menar att tillgänglighet kan möjliggöras av fysisk mobilitet, närhet till en plats och digital uppkoppling (Lyons, G., et.al., 2024), se Figur 2-1. Det är utifrån dessa tre perspektiv som vi i detta projekt analyserar hur olika lösningar kan skapa bättre tillgänglighet.



Figur 2-1 Nytt tillgänglighetsramverk för att beskriva tillgänglighetens tre delar, vilka sammantaget och på enskilt bidrar till att möjliggöra möten, utbyte av idéer och transaktioner i samhället. Källa:översättning från Lyons, G., et.al., 2024

Forskning visar att flera trender just nu präglar landsbygdsutvecklingen i de nordiska länderna. För det första spelar demografiska förändringar en central roll. Många landsbygdsområden upplever befolkningsminskning och åldrande, delvis på grund

av låga födelsetal och fortsatt utflyttning av unga till städer (Nordregio 2024). För det andra finns det tydliga brister på arbetskraft och kompetensmatchning i landsbygdsekonomin. Men en tredje trend avseende digitalisering och automatisering skapar nya möjligheter till kompetensutveckling och distansarbete, särskilt i glest befolkade områden, och öppnar således upp för nya möjligheter till utveckling för landsbygderna (OECD 2023). Inte minst pandemin påskyndade acceptansen för distansarbete. Dessutom ses att tillgången till offentliga och privata tjänster breddas i avlägsna områden genom teknik som smarta byar[1] och utbyggd bredbandsinfrastruktur (Nordregio 2023; Smart Rural 21). En fjärde framträdande trend är det starka fokuset på grön omställning och ekonomisk utveckling. Landsbygdsområden, rika på naturresurser, spelar en nyckelroll i övergången till hållbar tillväxt. Enligt Nordregio räknas var fjärde anställning i Norden idag som grön, och de menar att landsbygdsregioner har goda möjligheter att leda utvecklingen inom innovation och cirkulär ekonomi (Nordregio 2024; Nordregio 2022). Slutligen ses ett tydligt skifte mot platsbaserad och samverkansinriktad planering. Beslutsfattare blir alltmer medvetna om att landsbygdsregioner är mycket olika och kräver anpassade lösningar. Det handlar om politik som säkrar jämlik tillgång till vård, bredband och transport, och om strategier som utgår från lokala resurser och inkluderande utveckling (OECD 2023; Nordregio Roadmap 2022). Inom ramen för detta ingår också att förändra berättelserna om landsbygderna, om att dessa är platser för nya möjligheter, för en hållbar och rättvis framtid.

2.2 Utmaningar och möjligheter i nordiska landsbygder

Nordregio har gjort en studie i de fem nordiska länderna om servicesituationen i landsbygderna och om möjligheterna att tillhandahålla god platsbaserad service, samt vilka som är nyckelutmaningarna för ett säkert och tryggt serviceutbud (Nordregio 2023a). Utifrån resultatet har policyrekommendationer till nationella, regionala och kommunala aktörer tagits fram.

Det finns många likheter i länderna vad gäller prioriteringar, utmaningar och lösningar. Vi tar deras kartläggning och problematisering som en utgångspunkt i vår utblick på situationen i Finland och Norge, för att se på deras potentiella vänd-på-tänket-lösningar. En intressant notering vad gäller begrepp är att i Nordregios rapport används tillgänglig/tillgång (accessible, access to) i mindre omfattning och i stället talas det mer om ett tillhandahållande (provision) av service.

[1] Smarta byar kommer från ”Smart Village”-strategin som är en EU-driven strategi för att stärka landsbygdsområden genom att utnyttja digital teknik, lokala tillgångar och deltagande styrning för att förbättra livskvalitet, tjänster och hållbarhet. Den initierades och stöddes av Europeiska kommissionen, främst genom EU:s CAP-nätverk och projekten Smart Rural 21 och 27, vilket involverar samarbete mellan lokalsamhällen, regeringar och EU-institutioner och visar på hur arbetet kan bedrivas.

Nordregio har identifierat följande servicebehov för landsbygdsområden, nu och i framtiden: hälso- och sjukvård och social omsorg; utbildning och barnomsorg; fysisk infrastruktur; klimatanpassning och hantering av klimatpåverkan; digital infrastruktur; samt räddningstjänst och civilförsvar. De nämner också kommersiella tjänster som lokala butiker, tankstationer och betaltjänster men detta beskrivs som ”additionella tjänster”.

I fråga om hur servicebehovet tillhandahålls ansvarar såväl offentliga, privata som civilsamhällesaktörer för att säkerställa landsbygdstjänster. Det finns också olika samarbeten och avtal mellan dessa aktörer som möjliggör tjänsteleveranser. I materialet framhålles att aktörerna betonar vikten av kommunernas och regionernas oberoende och särskilda ansvar för att upprätthålla offentliga tjänster, men att det också finns samarbete med andra offentliga aktörer, och med privata och civilsamhällesaktörer, både formella och informella. Det kan noteras att även om samarbetande tjänsteleveranser anses vara en bra idé för resurseffektivitet, och som ett alternativ till kommunsammanslagningar, finns det också risker, eftersom det blir svårare att direkt tilldela politiskt ansvar för specifika åtgärder.

Det finns gemensamma utmaningarna för tjänsteutbudet på landsbygder i Norden. De viktigaste utmaningarna är arbetskraftsbrist och att attrahera rätt kompetens för att tillhandahålla landsbygdstjänster; tätt kopplat till detta är mobilisering av ekonomiska resurser för att täcka servicebehoven; och så har inte minst de fysiska och geografiska egenskaper, såsom klimat och långa avstånd, en stor påverkan på serviceutbudet. Brist på bostäder, byråkrati och administration, eftersatt digitalisering och ett stort turisttryck under högsäsong uppfattas också som utmaningar i vissa regioner.

Inte bara utmaningarna bär gemensamma drag över hela Norden, utan också möjligheterna och strategierna. De viktigaste som framhålls är möjligheterna med digitalisering av tjänster, men därtill också ett ökat samarbete mellan angränsande kommuner och orter som ett alternativ till sammanslagningar av offentliga myndigheter samt ökat samarbete mellan offentliga, privata och civilsamhällesaktörer.

Nordregio gör en rad rekommendationer för nationell respektive regional och lokal nivå. För nationell nivå föreslås följande åtgärder och insatser:

- Stärkt stöd på regional och lokal nivå för hur man prioriterar delegerade uppgifter enligt lagstiftning,
- Överväg att överta och driva lokala tjänster, alternativt öka stödåtgärder via budgetmedel för att tillse att lokala myndigheter/aktörer kan driva tjänsterna vidare.

- Vägled budgetprioriteringar för att underlätta vid lokala konflikter om vilka tjänster som ska behållas eller var nya ska utvecklas. T.ex. geografiska placeringar av landsbygdsskolor.
- Att delegera ansvar från nationell till lokal policynivå fungerar positivt genom att möjliggöra lokal anpassning av tjänsteutbudet. En viktig fråga är att säkerställa nödvändig finansiering och att delegering av uppgifter inte kopplas till ökad byråkrati.
- Att attrahera rätt kompetens till lokala tjänster, stödja möjligheter till distansarbete genom att möjliggöra sådan anställning och investera i digital infrastruktur.
- Erkänna att lokala tjänster är avgörande för att göra regioner attraktiva. Stödja lokala investeringar genom att inrätta en servicefond från vilken kommuner, regioner eller aktörsgrupper kan ansöka om finansiering för sätt att tillhandahålla tjänster.
- Ge bättre resursstöd till regioner som har säsongsbetonat tryck på sin infrastruktur, till exempel under turisthögsäsong.
- Bistå och stödja regioner och kommuner i att anpassa sina viktiga tjänster till klimatförändringarna. Detta kan göras på olika sätt, från kunskapsdelning till ekonomiskt stöd.
- Vara villig att ta över uppgifter som regioner eller kommuner inte kan utföra, eller säkerställa att lokala/regionala aktörer har tillräckliga resurser för att utföra uppgifterna.

För beslutsfattare på regional och lokal nivå föreslås bland annat:

- Bekämpa ekonomiska begränsningar och arbetskraftsbrist inom landsbygdstjänster genom att rekrytera personer från utlandet.
- Använd lokala och regionala strategiska planeringsverktyg och deltagande dialog för att anpassa serviceplatser till en krympande skattebas.
- Uppmuntra dialog mellan lokal nivå, staten och lokala företag för att bättre förstå vilka olika behov och arbetskraftskompetenser som finns i varje område.
- Använd dialog för att söka en balans mellan optimala serviceplatser och digitala lösningar. För att mildra lokala konflikter, be om stöd från regional och nationell nivå under processen.
- För att locka unga och familjer till landsbygden, investera i viktiga tjänster, inklusive idrotts- och konstanläggningar.
- Förbättra samarbetet mellan regioner och kommuner för att tillhandahålla bättre tjänster genom att dela resurser.
- Samarbeta för att anpassa tjänster till ett förändrat klimat.
- Vara villig att delegera vissa uppgifter från regional nivå till lokal nivå, och vice versa, för optimal effektivitet som bäst passar varje region.

Sammanfattningsvis kan vi se en rad utmaningar och möjligheter som är samstämmiga över hela Norden. Viktiga budskap till den centrala, statliga nivån är resurser, och stärkt förmåga att agera lokalt genom ökat eget ansvar men också genom att stärka kompetens och kunskap lokalt. För regional och lokal nivå handlar rekommendationerna mycket om att förstå de lokala behoven genom dialog, men också att samverka mellan olika nivåer. En reflektion är att ansvaret för samverkan, vem som ska se till att samverkan faktiskt sker mellan nivåer, inte nämns.

2.3 Svensk landsbygdspolitik

Huvudmålet för den svenska landsbygdspolitiken är ”en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.” (Regeringen 2017). Målet är konkretiserat i form av 3 delmål.

> **Delmål 1:** Landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning är långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömålen nås. Landsbygderna bidrar till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi.
>
> **Delmål 2:** Landsbygderna bidrar till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna samt till att relevanta miljökvalitetsmål uppfylls.
>
> **Delmål 3:** Likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna.

Landsbygdspolitiken har inte tidigare samlats men Tillväxtverket har sedan 2018 regeringens uppdrag att utforma genomförande och uppföljning av landsbygdspolitiken. Vart fjärde år ska en fördjupad återrapportering göras till regeringen kring utvecklingen med förslag och rekommendationer kring förändring. Landsbygdspolitiken sträcker sig över flera politikområden och ett viktigt uppdrag är att aktivera de andra relevanta myndigheternas verksamheter för synergier och ökad effektivitet. Kopplat till uppdraget har Tillväxtverket ett myndighetsnätverk bestående av 26 myndigheter samt länsstyrelserna, vilka har verksamhet som påverkar och bidrar till målen för en sammanhållen landsbygdspolitik (och den regionala utvecklingspolitiken).

I Tillväxtverkets senaste uppföljning (Tillväxtverket 2024) redovisas genomförandet utifrån de sex dimensioner som regeringens landsbygdsproposition menar att

politiken ska verka igenom. Dimensionerna konkretiserar vad som bör genomföras och ske för att målen ska nås. Dessa dimensioner är:

- Näringsliv och företagande
- Digital kommunikation och transportinfrastruktur
- Kompetensförsörjning
- Samhällsplanering och bostadsbyggande
- Kommersiell service, välfärdstjänster och kultur
- Statens närvaro i landsbygderna och civilsamhällets betydelse för landsbygdernas utveckling.

Frågorna kring landsbygdens utveckling är som bekant sektorsövergripande och förutsätter en samverkan mellan styrningsnivåer och ett sökande efter nya former och modeller, vilket innebär att alla sex dimensionerna är av betydelse för att genomföra politiken och skapa en livskraftig landsbygd med goda förutsättningar för individer att bo och verka över hela landet. Av särskild betydelse för denna utblick är frågorna som rör de sista två dimensionerna.

Tillväxtverket fick 2018 ett särskilt uppdrag att stötta och bidra med kunskap till ett 15-tal statliga myndigheter som agerar inom området den bredare landsbygdspolitiken för att möjliggöra en större samordning och effekt. En viktig aspekt är att göra myndigheternas politik mer territoriell, i betydelsen att deras insatser får en tydligare platsbaserad profil. Dessa 15 kom att inkluderas, eller var redan del i det nätverk om regional utvecklingspolitik som refereras till ovan. Nätverket har utvecklat en förändringsteori för ett genomförande av den sammanhållna landsbygdspolitiken och Tillväxtverket har parallellt tagit fram ett metodstöd för landsbygdsbedömning. Nätverket har återkommande träffar och har sedan 2021 övergått i en operativ fas.

Sett till den samlade landsbygdspolitikens målsättning är delmål 3 (se ovan) av särskild betydelse för våra efterforskningar i huvudstudien; likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna. I uppföljningsstrukturen sammanfattas den strävan som en fråga om *attraktivitet* och listade finns följande indikatorer.

Attraktivitet Likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna.	
Tillgång till bredband med hastighet 1 Gbit/s	
Tillgång till kommersiell och offentlig service	Dagligvarubutik, Drivmedelsstation och Grundskola.
Förekomsten av lärcentra på kommunal nivå	Bygger i dagsläget på rapporter och studier, och inte registerdata.
Inrikes inflyttningsnetto/1000 invånare	
Antal servicekontor och avstånd till statligt servicekontor	Bygger i dagsläget på rapporter och studier, och inte registerdata.
Likvärdig tillgång till kultur	Bygger i dagsläget på utredningar och studier från Kulturanalys.
Nöjdhet med bostadssituationen	Bygger på SCB:s medborgarundersökning.
Tid för kommunala planprocesser	Bygger på undersökningar från SKR.
Nöjdhet med möjligheterna till utbildning	Bygger på SCB:s medborgarundersökning.

Figur 2-2 Lista på indikatorer för uppföljning av delmål 3 i den sammanhållna landsbygdspolitiken. Källa: Tillväxtverket (2024)

Som syntes sammanfattar Tillväxtverket avseende den centrala indikatorn *Tillgång till kommersiell och offentlig service* att: ”Tillgängligheten med avseende på butik, drivmedel och grundskola är ganska stabil över tid när den studeras på kommungruppsnivå[2] (över den senaste tioårsperioden), men det finns stora skillnader inom kommuner, mellan kommuner och självklart mellan kommungrupperna. Under de senaste åren har analyser av tillgänglighet visat på en minskning av avstånden för människor i de mest avlägsna delarna av landet. Detta förklaras delvis av att människor i dessa områden flyttar till centralorter, men det har även förelegat en viss ökning i antalet butiker. Analyser som Trafikanalys gjort visar dessutom att tillgången till grundskolor är relativt god för befolkningen i hela landet (om man tillåter sig att utgå ifrån bil som transportmedel) medan bilden blir helt annan för gymnasium. Detta får självklart stora implikationer för landsbygdskommuner.” (Tillväxtverket 2024 s. 66-67).

För att stärka tillgängligheten till kommersiell service som dagligvaror, drivmedel, postombud, apoteksombud och grundläggande betaltjänster finns ett flertal olika stöd till dagligvarubutiker och drivmedelsstationer som kan beslutas av regionerna. Ett viktigt redskap för att stärka samordning och prioritering av de olika stöden till kommersiell service är de regionala serviceprogrammen för kommersiell service, som kan tas fram av regionerna. Utöver hantering av stöd till service kan de regionala serviceprogrammen också syfta till att föra in serviceperspektiv i olika planeringsprocesser och bidra till olika typer av möten med kunskaps- och

[2] Kommunerna är indelade i sex grupper: 1) storstadskommuner, 2) täta blandade kommuner (täta kommuner nära en stad), 3) glesa blandade kommuner (täta kommuner avlägset belägna), 4) tätortsnära landsbygdskommuner (tätortsnära landsbygdskommuner), 5) glesa landsbygdskommuner (landsbygdskommuner avlägset belägna), 6) mycket glesa landsbygdskommuner (mycket glesa landsbygdskommuner)

erfarenhetsutbyte. Tillväxtverket har i uppdrag att löpande stödja regionerna i arbetet med regionala serviceprogram och fördelar också vissa medel till regionerna.[3]

[3] Regionalt arbete med service - Tillväxtverket

3 Finland

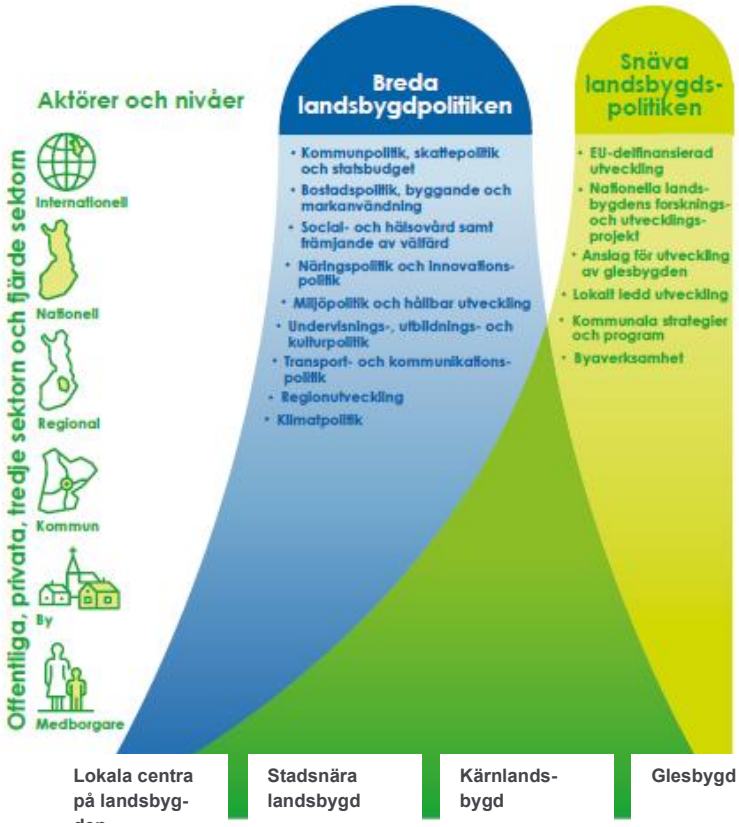
3.1 Finsk landsbygdspolitik

I Finland finns inte någon tydlig avgränsning av landsbygdspolitik, utan det är en kombination av olika program och uppgifter. Finland har en bred definition där 95 % av markarealen räknas som landsbygd.

I Finland är Landsbygdspolitiska helhetsprogrammet det centrala verktyget för bred landsbygdspolitik. Samordningsansvaret hanteras av Landsbygdspolitiska rådet. Den smala landsbygdspolitiken, som fokuserar på riktade insatser, omfattar i Finland Leadergrupperna, Landsbygdens utvecklingsprogram och Byaverksamheten, vilka alla syftar direkt till att utveckla landsbygden. Nätverksarbetet är en grundpelare.

Under de senaste femton åren, 2007–2023, har 77 kommunsammanslagningar genomförts i Finland. Under samma tid har kommunernas antal minskat med 120, dvs. med omkring en fjärdedel. År 2006 fanns det sammanlagt 431 kommuner i Finland, inklusive kommunerna på Åland, och år 2016 var antalet kommuner 313. Från början av år 2023 finns det sammanlagt 309 kommuner i Finland, varav 16 på Åland. En viktig aktör och genomförare av landsbygdspolitiken är de 4000 byar som finns i landet.

Den finländska moderna landsbygdspolitiken har funnits i nästan 30 år, och syftar till att säkerställa en livskraftig landsbygd med välmående invånare. Politikens ursprung går hela vägen tillbaka till 1970-talets strukturförändringar när landsbygden avfolkning accelererade. Politiken har utvecklats till en unik modell som fått internationell uppmärksamhet och baseras på en bred och en snäv inriktning samt ett platsbaserat perspektiv (Tillväxtanalys, 2016). I figuren nedan illustreras denna flerdimensionella politikmodell som uppmärksammar mångfalden och komplexiteten i utmaningar och lösningar.



Figur 3-1 Den breda och den snäva landsbygdspolitiken (Jord- och skogsbruksministeriet 2020)

I det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet för perioden 2021-2027, som heter ”Landsbygd som förnyas i tiden” formuleras rådets handlingsplan (Jord- och Skogbruksministeriet, 2021). Den finländska landsbygdspolitikens är anpassad till programperioden för EU:s regionala sammanhållningspolitik, som bidrar med stödmedel från den Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden för perioden 2021–2027, för genomförande av EU:s regionala strukturpolitik.

Övergripande mål eller vision för landsbygdspolitiken som det formuleras i helhetsprogrammet lyder:

”Den mångsidiga landsbygden är en nationell framgångsfaktor. Den erbjuder en grund och lösningar för gott liv, innovativitet, företagsamhet och ett hållbart samhälle. Finland utvecklas som en helhet genom att platsbaserade möjligheter stärks.”

Som referenspunkter är tre strategiområden formulerade inom vilka olika åtgärder och program genomförs. Dessa är ömsesidigt beroende, miljörättvisa och en ny kunskapsintensiv ekonomi.

Med **ömsesidigt beroende** avses ett tänkesätt där man närmar sig och granskar faktorer som en helhet och försöker förstå sambandet mellan olika faktorer. Målsättningen för denna strategi är:

”Finland utvecklas som en helhet med beaktande av människors och naturens samt olika områdens och sektorers ömsesidiga beroende. Målsättningen är ett samhälle som är övergripande hållbart och där utgångsläget är hänsynen till lokala behov och verksamhetsförutsättningar samt stärkandet av lokala resurser.”

I programmet utgör **miljörättvisa** ett brett perspektiv till hållbarhetsövergången. Kärnan i den är rättvisa mellan olika aktörer, platser och generationer. Strategins mål formuleras enligt följande:

”Finland utvecklas som en helhet. Användningen av naturresurserna som finns på landsbygden är ansvarsfull och rättvis och beaktar lokala miljöer, omständigheter, aktörer och näringar. Förutsättningarna för gott liv, företagsamhet och fungerande vardag tryggas i hela landet.”

Landsbygdens **kunskapsintensiva ekonomi** är starkt kopplad till naturmiljöer och till förmågan att kombinera olika kunskaper: teknologisk kunskap, forskningsinformation samt praktisk och lokal kunskap. Målstrategin för detta område är:

”Finland utvecklas som en helhet. De materiella och immateriella resurserna som finns på landsbygden kopplas till mångsidig kunskap och kompetens. Landsbygdens nya kunskapsintensiva ekonomi lyfts upp till toppen av de globala värdekedjorna. Människorna, samhällen och företagen som verkar på landsbygden och nya kunniga som styr kursen mot områdena skapar lösningar till en hållbar ekonomi.”

Kopplat till vision och strategier finns formulerat fem teman eller åtgärdsområden. Strategierna är genomgripande och styrande för samtliga teman och under varje tema är det sammantaget 73 åtgärder som föreslås att genomföras under programperioden. Dessa teman är

- Högre mervärde genom hållbar användning av naturresurser
- Landsbygdens aktörer som en del av nyckeln till en hållbar övergång
- Stärka konkurrens- och livskraft
- Trygga en fungerande vardag
- Stärka delaktigheten och gemenskapen

Huvuddelen av åtgärdsområdena, dvs fem teman, behandlar frågor som ligger nära Vänd på tänkets ansats om tillgänglig service för ett gott och hållbart liv, och tankar om rättvis tillgänglighet i hela landet. Vid en närmare titt på åtgärderna som listas framkommer en rad initiativ och förslag som väl ramar in möjliga, potentiella, vänd

på tänket-åtgärder. T ex åtgärder inom området ”Trygga en fungerande vardag”, som behandlar frågor om service.

Här återfinns:

- Åtgärd 42: Ta fram indikatorer som beaktar multilokalitet[4] och som främjar användningen av dem i samband med planering av servicenätet.
- Åtgärd 43: Utveckla verksamhets- och finansieringsmodeller för mångservicecentra.
- Åtgärd 45: Främja införande av serviceinnovationer på landsbygden, till exempel självbetjäningsbutiker och mobila butikstjänster.

Frågan om multilokalitet, utvecklande av mångservicecentra och inte minst mobila tjänster är uttryck för åtgärder och lösningar som ligger nära det vi undersöker i Vänd på tänket, i en vidgad förståelse för en mer tillgänglig landsbygd.

I helhetsprogrammet presenteras också en definition av vad de avser som service för en fungerande vardag: ”*Kärnan i närservicen utgörs av infrastruktur och trafiktjänster, social- och hälsovårdstjänster, småbarnspedagogik och utbildningstjänster samt biblioteks-, kultur-, ungdoms- och motionstjänster samt säkerhetstjänster. Säkerhetstjänster utgörs av den helhet som polisen, räddningsväsendet, akutvården och gränsbevakningsväsendet utformar. Andra viktiga tjänster som stödjer välbefinnandet i vardagen är dagligvaruhandel, apoteks-, post-, och banktjänster*.” (Jord- och Skogbruksministeriet, 2021;46)

Frågan om närservice är som sagt bara en av fem strategiområden, som alla på utifrån sina medel och metoder påverkar livskraft och individers möjligheter till ett gott liv, oavsett plats. Men frågan om service är av särskilt intresse för vår utblick. Programmet poängterera att ”Grunden i ett rättmätigt samhälle är att det för alla människor skapas möjligheter till ett gott liv oberoende boningsort.” (Ibid; 45). De pekar på att förändrade servicemönster och nya befolkningsstrukturer medför ett behov av att finna nya former av tjänster, verksamhetsmodeller och samarbeten för hur närservice tillgängliggörs, t ex genom samverkan mellan offentliga, privata, civila aktörer, eller med att tillämpa nya teknologier och innovationer. Utmaningar och möjligheter känns igen från övriga Norden, och programmet ger uttryck för stora ambitioner och formulerar en tydlig och omfattande ansats om åtgärder för hela landet att samlas omkring och genomföra.

[4] ”Multilokalitet” - att människor blir rörligare i förhållande till boende, arbete, fritidsboende och företagande. (https://www.norden.org/sv/news/allt-rorligare-arbetsliv-ger-hopp-krympande-regioner, 20250626)

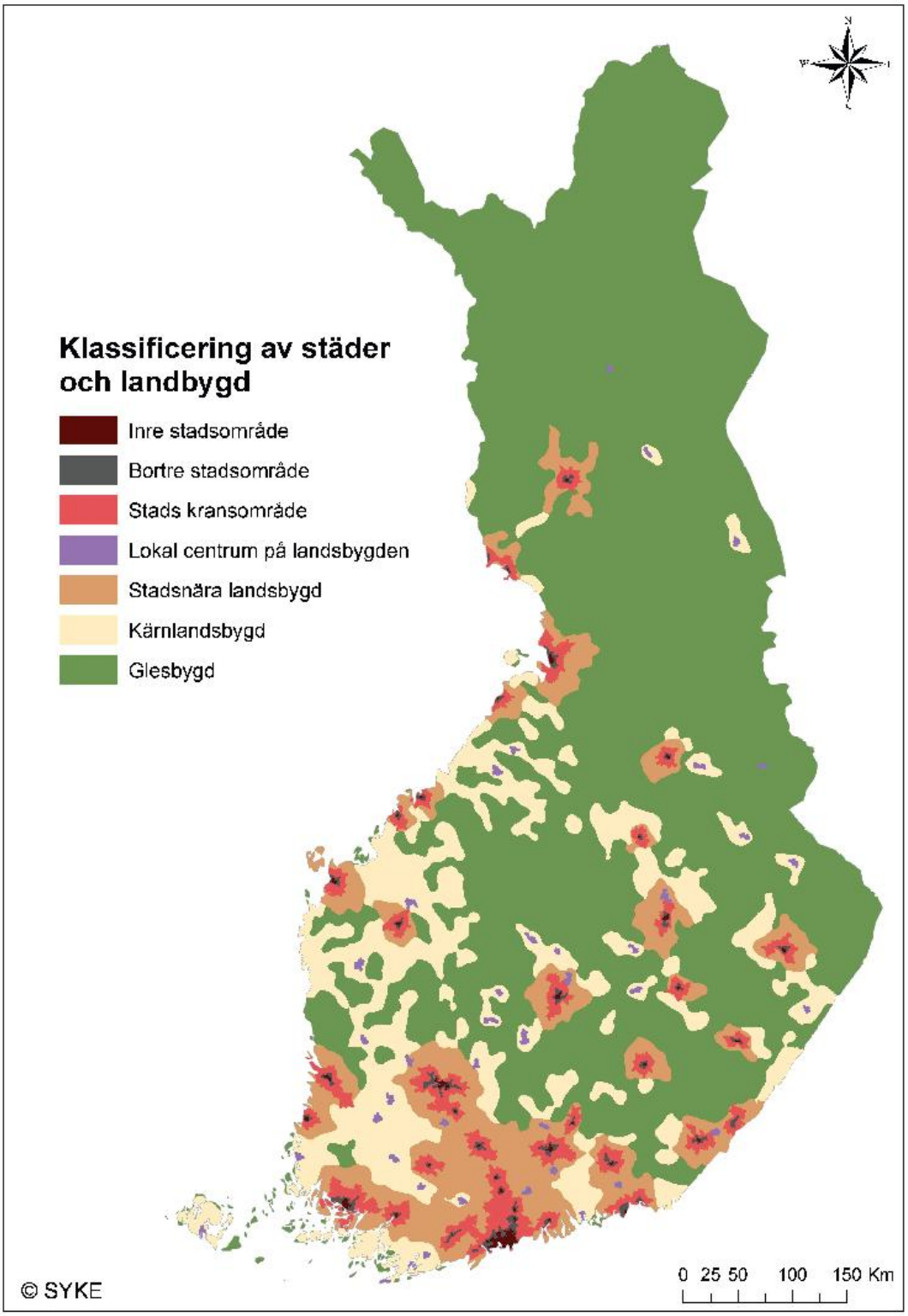
3.1.1 Organisering av genomförandet av den finländska landsbygdspolitiken

Det landsbygdspolitiska rådet i Finland (MANE) är ett nationellt samordningsorgan för landsbygdspolitik, vars uppdrag är att utveckla och följa upp genomförandet av den nationella landsbygdspolitiken, med fyråriga mandatperioder. Rådet är brett sammansatt med 34 medlemmar som representerar statliga myndigheter, kommunsektorn, näringsliv, forskarsamhället och civilsamhället. Jord- och skogsbruksministern fungerar som ordförande. Rådet ansvarar för att formulera strategiska riktlinjer, bland annat genom det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2021–2027, samt för att stödja samordningen mellan olika politikområden som påverkar landsbygden.

Till sitt stöd har MANE ett sekretariat och flera tematiska, specialiserade nätverk. De består av experter och praktiker från myndigheter, kommuner, forskningsvärlden och civilsamhället. Nätverken, som ansvarar för områden som glesbygdsutveckling, inflyttning, sysselsättning, infrastruktur, civilsamhälle, välfärd och service, fungerar som operativa forum där idéer utvecklas, kunskap utbyts och pilotprojekt för landsbygden initieras. De finansieras via statens utvecklingsmedel och EU-medel. Nätverken kopplar nationell policy och lokal praktik, vilket skapar, eller ger möjlighet till en styrning med tvärsektoriell räckvidd och brett deltagande. Forskningsfinansiering för landsbygdens utveckling hanteras också av rådet genom anslag från regeringen och EU. Projekten väljs antingen via öppna utlysningar eller riktade konkurrensutsättningar, och har till syfte att stärka kunskapsbasen, stödja landsbygdsutveckling och ta fram beslutsunderlag.[5]

En viktig aktör är Finlands Byar. De är en paraplyorganisation som samlar cirka 4 000 byaföreningar, 19 regionala byanätverk och 53 leader-grupper. Deras mission är att främja livskraftiga landsbygder genom påverkansarbete på nationell nivå, kunskapsutbyte och nätverkande, med fokus på lokal delaktighet, service, miljö och välfärd. Svenskfinlands byar svarar för den svenskspråkiga verksamheten.[6]

[5] https://www.landsbygdspolitik.fi/
[6] https://suomenkylat.fi/suomen-kylat/finlands-byar



Figur 3-2 Klassificering av stads- och landsbygd oberoende av kommungränserna

3.2 Insatser för att skapa tillgång till service i landsbygder

Finland är på flera sätt en landsbygdsprofilerad nation. Mer än 95% av Finlands markareal är landsbygd, där omkring en tredjedel av befolkningen bor. Det pågår dock, på en generell nivå, och sedan flera år tillbaka, ett långsamt tillbakadragande av möjligheter till goda livsbetingelser i landsbygderna, inte minst i de glesare norra och östra regiondelarna av landet. I samtal med företrädare för statens landsbygdspolitik, forskare inom akademin och lokala aktörer, återges en relativt samstämmig berättelse om denna förändring.

En tjänsteperson på Landsbygdspolitiska rådet vid Jord- och skogsbruksministeriet uttrycker sig på följande sätt:

”I Sverige har ni centraliserat jättestarkt sedan länge, men också i Finland sker detta nu. Staten eller det offentliga har därtill snabbare dragit sig tillbaka från landsbygden än den privata sektorn…”

Det handlar om att offentliga tjänster, såsom äldrevården, polisen och sjukvården centraliseras, skolorna stänger, samt att man i många kommuner drar ner på kollektivtrafiken och glesar ut den i rum och tid. Men det handlar också om att kommersiella aktörer som livsmedelsbutiker, drivmedelsstationer och banker drar sig från landsbygden och lämnar vita fläckar med områden utan tillgång till service och tjänster. Detta drabbar självklart alla i landsbygderna, men intervjupersonerna är överens om att det allra mest drabbar de redan utsatta och sårbara som äldre, ungdomar och arbetslösa

Utmaningarna är inte obekanta. Liknande tendenser återfinns i många länder, med en minskad närvaro av tjänster över de senaste decennierna (Nordregio, 2025:7). En lösning som ofta framhålles är digitaliseringen förmåga att möjliggöra tjänster, så också i Finland. I och med regionalisering av sjukvården har frågan om digitala tjänster för att tillhandahålla en närvård i mer glesa områden seglat upp som en viktig väg framåt. Ett problem med detta är att den digitala infrastrukturen är eftersatt i landsbygderna och den infrastruktur som finns är gles och har kapacitetsbrister. Finland har de största skillnaderna i överföringshastighet mellan stad och landsbygd i EU, så prioriteringen ligger på att få till optisk fiber ut i landsbygderna genom EU:s landsbygdsfond. En intervjuperson menar att Finland till viss del fortfarande är kvar och diskuterar basal infrastruktur, och har ännu inte kunna realisera lösningar.

Förhoppningarna finns att många tjänster, t ex inom hälsovården kan nå ut i form av digitala hjälpmedel när väl infrastrukturen är på plats. Men här uppstår andra och nya utmaningar. Flera framhåller problem med att erhålla digital identifiering, men också att få vanlig ID-kort blir en alltmer utmanande uppgift. Förmågan att kunna identifiera sig är avgörande för att kunna få tillgång till automatiserade och digitala tjänster. Det skiljer dessa centraliserade och anonyma system från mötet mellan individer i gemensamt, lokalt, sammanhang. I sammanhang med försvinnande service, såsom polisen för passfoto och handling, eller bankkontoret för digital ID-handling, blir det absolut nödvändiga kravet på verifierbar identifiering alltmer utmanande. Därtill dras kollektivtrafik in och taxiservicen blir allt dyrare och otillgängligare, då inget nytt subventionerat avtal ännu finns framtaget för landsbygderna. En intervjuad tjänsteperson

beskriver en situation av utanförskap för många individer i landsbygderna, som de kallar digitalt marginaliserade grupper.

”Du kommer inte till banken, inte till fotografen, kommer inte till polisen vilket du måste göra för att du ska kunna få tillgång till ID, så att du kan göra vad som helst och få tillgång till digitala tjänster. På finska heter det… vad heter det på svenska, jo digitalt marginaliserade grupper… alltså… ett totalt utanförskap. Vi pratar inte bara om gamla och arbetslösa utan därtill om unga och till och med arbetsföra…”

Det handlar på ett grundläggande plan om de basala förutsättningarna för service som en uppbyggnad av fysisk infrastruktur – inte minst den digitala, men också om bättre samordning av aktiviteter, och att få tillgång till information och kunskap om hur situationen ser ut, i de olika delarna av landet. Flera intervjupersoner framhåller hur lokala initiativ genom EU:s landsbygdsmedel och Leader samt forskarinsatser arbetar med att möjliggöra och hitta nya tillvägagångsätt för att lösa utmaningarna. Det pekas också på att det är ett fortsatt viktigt arbete från statens sida att koordinera och bidra med resurser till de mer lokala och regionala lösningarna, så som kraven på bokbussar i varje kommun, stöd till livsmedelsbutiker och de nyligen upprättade arbetshubbarna[7] runt om över landet.

En annan viktig lösning som framhålles, och som också knyter an till den betydelse som landsbygderna fortsatt spelar i Finland och behov av bättre samordning och ökad samverkan, finns Byaverksamheterna. Byaverksamheterna syftar på ett övergripande plan till att skapa sammanhållning och möjliggöra aktiviteter i landsbygderna genom att samla olika aktiviteter och möjliggöra och stötta en fortsatt närvaro av service. Mycket av detta arbete bygger på lokala engagemang men det stöttas upp av staten och intresseorganisationer för landsbygdsfrågor.

En viktig del av landsbygdspolitikens genomförande i Finland är tydligt fokuserat på byutveckling och arbetar i en relativt platt och samverkansinriktad struktur. Från regering via det breda landsbygdsrådet direkt till en tredje sektors intresseorganisationer som har till uppgift att informera, utbilda, utveckla och stötta byaföreningar men också lantbruket. En uttalad ambition i landsbygdspolitikens Helhetsprogram är att trygga en fungerande vardag i landsbygderna genom att satsa på att ”genomföra lokala och regionala försök, där landsbygdens tjänster och mångservicecenter utvecklas med beaktande av lokala behov, fast bosatta i olika åldrar, fritidsbefolkning samt behov i fråga om multilokalitet och distansarbete.” (Jord- och skogsbruksministeriet, 2021)

En företrädare för Finlands byar (Svenskfinlands byar) som arbetar med hållbarhetsfrågor i landsbygden, lyfter att avstånden ökar i landet, i takt med att tjänster försvinner och centraliseras. Detta gäller inte bara sjukvården, utan också skolan och åldringsvården som med åren successivt hyvlats ner, inte bara i takt med demografiska utvecklingsbanor, utan snarare än

[7] Ett nyligen inrättat system är arbetshubbar som syftar till att förbättra förutsättningarna på arbetsmarknaden, stärka möjligheterna för arbetssökande och öka sysselsättningen. Dessa är lokala nav för arbetsmarknads-service i 45 så kallade arbetsområden där kommunerna ansvarar, och erbjuder individanpassat stöd för jobb, utbildning och integration. De samordnar arbetsförmedling med sociala och hälsorelaterade tjänster, för att föra hjälpen närmare invånarna och stärka kommunernas ansvar för sysselsättning. Systemet permanentades under 2025, efter en testperiod med piloter under två år där 125 kommuner deltog. (Pilotförsök med arbets- och näringstjänster - Arbets- och näringsministeriet, 20250619)

mer omfattande i de mer glesa delarna. Inte minst gäller detta skolan. Intervjupersonen lyfter dock goda exempel på byar som själva tagit initiativ för att skapa olika varianter av ”mångservicecenter” lokalt.

”Det finns byar där affärer har stängt och byborna har skapat ett eget bolag och byggt upp en lokal för bybutik och ett allmänt samlingsutrymme, ett byns vardagsrum och lite annan verksamhet som frisör osv. Någon har skapat bolag, en privat aktör kommer in och driver butiken och byborna får använda de andra utrymmena, det finns postfack och man kan beställa produkter och utlämning från apotek och systembolag. Sedan har vi andra former av center där man inte har bybutik utan i stället sådant som förskola, festsal, idrottshall, bibliotek, café, gym, folketshus. Man tar in andra typer av service i samma hus helt enkelt.”

Det är en sorts verksamhet som förenar offentliga tjänster, privat företag och frivilligt engagemang från lokalbefolkningen. Finansieringsformerna är varierade, men det handlar om olika privata och offentliga stiftelser, EU-medel, inte minst i form av Leaderstöd. Men såklart också privata aktörers investeringar. Det är tydliga former av offentlig-privatsamverkan, och där organisationen ”Finlands byar” bidrar med att stötta och utbilda, men det är också en utveckling där tillbakadragandet av tjänster leder till att eldsjälar tar över byggnader och försöker skapa alternativ användning eller t o m driva i egen regi tidigare offentliga tjänster, såsom äldrevård och förskola. Det är mycket av en gråzon och det förutsätter oftast ett väldigt stort engagemang från de lokala krafterna.

3.2.1 Exempel: Såka byagård

Ett exempel på de utmaningar som målas upp ovan är Såka by. Två personer som är engagerade i bygden har intervjuats inom ramen för projektet. De berättar att Såka är en livskraftig by i Karleby stad med omkring 900 invånare och en yta på cirka 40 km². Byn ligger i den så kallade stadsnära landsbygden, enligt landets klassificering av städer och landsbygd.[8] Skälen till en framgångsrik sammanhållning kan nog delvis förklaras med närheten till den växande staden Karleby med omkring 47 000 invånare, som har en växande betydelse i förmedling och förädling av råvaror för den gröna omställningen. Det är endast 12 km till Karleby från Såka.

Såka har tidigare ingått i ett forskningsprogram om hållbar byverksamhet, där de framhölls som ett lyckat exempel på ett allaktivitetshus som kliver in när kommunen drar sig tillbaka.[9] Skälet till att de drog i gång verksamheten var fyra eldsjälar i form av fyra mammor som ville ha förskola till byn. Detta väcktes tidigt 90-tal och kom att realiseras redan 1994 när bygdehuset uppfördes. Syftet var att främja barn- och äldreomsorgen och den lokala sociala sammanhållningen.

[8] *Stadsnära landsbygdsområden* är funktionsmässigt och fysiskt nära stadsområden. Dessa landsbygdsområden är kopplade till städernas pendlingsområden. I den stadsnära landsbygden bor ca. 7 procent av Finlands befolkning, ungefär 400 000 personer. (Landsbygdspolitiskt helhetsprogram 2021-2027, Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2021:15)
[9] https://yle.fi/a/7-458623, 20260618

Figur 3-3 Såka byagård tidigt 10-tal. (Yle/Ida-Maria Björkqvist)

Bygdehuset är en stor byggnad som innehåller många olika funktioner; förskola för ett 50-talet barn, skola för 60 elever, matsal, gymnastiksal, festlokal, ett gym som drivs av en privat aktör, ett rum för fotvård som kommer en gång i månaden. Byggnaden uppfördes genom olika fondmedel men numera är stora delar av verksamheten finansierad genom den omsorgspeng som följer förskole- och skolverksamhet. Vissa stödmedel söks från EU-fonder, lotterifonder mm.

Båda intervjupersonerna ger uttryck för att det finns en tydlig byanda, en *talko*anda[10], på orten, vilket de menar borgar för ett engagemang, och att möjligheter alltid ges en handgriplig inramning med folk som ställer upp med frivilligt arbete inom gemenskapen. Samtidigt menar de att andan varit slumrande en tid men de känner att de är på gång igen, att det har funnits en saknad kring bygemenskapen. Till exempel lyfter de fram idéer kring generationsöverskridande aktiviteter där seniorer engageras att medverka på pedagogiska utflykter i skog, natur och kultur, med förskole- och skolelever.

Numera är det genom ett sorts ”servicesedelsavtal” med staten som huvudparten av verksamheten i byagården finansieras, och det berör skolan och förskoleverksamheten. Vad gäller dessa verksamheter så är upptagningsområdet större än själva Såka och inbegriper flera byar i området och tillgängligheten ombesörjs med busskjuts eller privata färdmedel. Högstadie- och gymnasieskola finns i Karleby. En intressant detalj i sammanhanget är att många nyinflyttade i landsbygden runt Såka är finskspråkiga men de ändå valt att sätta sina barn i Såka svenskspråkiga skola på grund av att det är en mindre skola och kortare avstånd.

Intervjupersonerna ser en positiv utveckling för Såka, byn växer, det sker en inflyttning och byggs nya hus, men i en ganska långsam takt. De pekar också på att Karleby är en tillväxande ort och att avståndet dit är inom ett rimligt pendlingsavstånd. Det sker dock en fortsatt

[10] Enligt wikipedia är ”talko” finlandssvenska för frivilligt gemensamt arbete och kommer troligtvis via finskan från ryskans ”toloka”, vilket har samma betydelse. (https://sv.wikipedia.org/wiki/Talko, 20250618)

centralisering av service. Inte minst framgår detta i att den offentliga åldringsvården har lämnat. Tidigare fanns det också bank, bankomat och livsmedelsbutik i byn och de är sedan länge flyttade till en plats närmare Karleby, femton minuters bilväg bort.

3.2.2 Sammanfattningsvis

Den finska landsbygdspolitiken har liknande utmaningar som i övriga Norden, inte minst Sverige, avseende tillbakadragande av offentlig och privat service, problem med matchning på arbetsmarknaden och utmaningar med digital infrastruktur, vilket ramar in de olika lösningar och metoder som de väljer att arbeta med för att lösa problemen.

Dessa är framför allt en tydlig sammankoppling mellan landets politik och EU:s strukturfondspolitik för finansiering, en platt organisering av genomförandet och ett försök till flernivå- och sektorsövergripande styrning.

Genom att fokusera på landsbygdernas bygemenskaper möjliggörs att de specifika platsbaserade utmaningarna och redan befintliga engagemangen blir utgångspunkt för att knyta samman politikområden, sammankoppla olika resurser och inte minst forma utformningar som är anpassade. Byarnas ”allaktivitetshus” är exempel på denna utveckling där service kan bli kvar på orten.

4 Norge

4.1 Norsk landsbygdspolitik

Norge använder termen ”distrikt” snarare än ”landsbygd”. Samordningsansvaret för den breda landsbygds- och regionalpolitiken ligger i Norge hos Kommunal- och moderniseringsdepartementet. Den smala landsbygdspolitiken, som fokuserar på riktade insatser, omfattar i Norge politiska instrument under Kommunal- och distriktsdepartementet, där huvuddelen av resurserna går direkt till fylkeskommunerna med ansvar för regional utveckling och värdeskapande. Medel avsätts också till Merkur-programmet som ger både ekonomiskt stöd och kompetensutveckling till dagligvarubutiker och bokhandlar i landsbygder (Merkurprogrammet beskrivs mer i detalj nedan).

Det gällande målen för Norges distrikts- och regionalpolitik uttrycks på följande sätt: *”Regjeringa har som mål for distrikts- og regionalpolitikken at folk skal kunne leve eit godt liv i heile Noreg, at alle lokalsamfunn skal ha rom for utvikling og verdiskaping, og at folketalet skal auke i distriktskommunar. Regjeringa vil arbeide for at folk har tilgang på arbeid, bustad og gode tenester nær der dei bur. Regjeringa vil leggje til rette for trygge, berekraftige og levande lokalsamfunn i heile landet gjennom desentraliserte løysingar.”* (Regional- og distriktspolitikk - regjeringen.no, Meld.St 27 (2022-2023) Melding til Stortinget. ”Eit godt liv i heile Noreg-distriktspolitikk for framtida”)

I utredningen *Det handler om Norge* (NOU 2020:15) analyseras konsekvenserna av demografiska utmaningar i distrikten i Norge med slutsatsen att äldre befolkning, befolkningsnedgång i distrikten och ett decentraliserat boende är en utmaning. De äldre förväntas öka och blir kvar i distrikten, vilket kan göra att befolkningen inte minskar fram till 2040, men de behöver service och kommer att behöva vård. Utredningen konstaterar att förväntningarna på kommunerna till stor del inriktats på att stimulera tillväxt, och att det ägnats lite uppmärksamhet åt hur planering kan göras för att säkerställa god service i områden med spridd bebyggelse, oavsett befolkningsutveckling (NOU 2020:15, sid 13)

Distriktsmeldingen 2024 som citeras ovan pekar ut zoner där staten kan sätta in särskilda åtgärder för att göra dem mer attraktiva att bo och verka i. Nord-Troms och Finnmark samt fjällregioner omfattas av dessa speciella insatser. Utmaningar i dessa områden är bland annat att det kostar mer att bygga än vad man får ut vid försäljning. Staten använder flera verktyg för att stärka dessa områden, bland annat ger norska statens husbank bättre villkor, de erbjuder gratis barnomsorg, de som flyttar dit får nedskrivet studielån, skattefördelar samt gratis färja. Det som har visat sig vara den mest effektiva åtgärden är enligt en intervjuad forskare sänkt arbetsgivaravgift.

4.1.1 Reflektioner från forskarintervju

Som en del av projektet har en intervju genomförrts med en norsk forskare som jobbar med samhällsplanering och regional utveckling. Forskaren beskriver hur Norge under efterkrigstiden har haft en stark distriktspolitik med tydlig omfördelning mellan regioner för att skapa lika möjligheter i hela landet, men menar att det under senare år skett en omsvängning där regionerna i högre grad förväntas skapa sin egen utveckling. Likhetstanken försvagas därmed i praktiken.

Kommunernas mål har tidigare varit att växa i folkmängd och det har varit väldigt starkt att befolkningen ska upprätthållas, men under de senaste 20–25 åren har befolkningen minskat i många regioner, vilket upplevs som ett politiskt nederlag. De senaste åren har flyktingar från Ukraina hjälpt till att stabilisera nedgången i befolkningstal i regioner eftersom Norge placerar flyktingar de första fem åren. Men efter den perioden är det många som flyttar till urbana områden. Samtidigt trycker nuvarande regering på att det är viktigt att alla distrikt i Norge är befolkade även av säkerhetspolitiska skäl. Samma sak gäller Svalbard. Garnisoner och områden i Nordnorge var på väg att läggas ner men byggs nu upp igen och försvarets aktiviteter har en stor betydelse för distriktspolitiken när garnisoner skapar arbetstillfällen och behov av service, skolor och infrastruktur etc.

Den intervjuade forskaren menar att det blir mer krävande för små kommuner att upprätthålla tjänsteutbudet eftersom de får lägre skatteunderlag när befolkningen minskar och åldras och de dessutom har ett generellt lägre löneläge. Många landsbygdskommuner har också en fluktuerande befolkning med hytteturism vissa delar av året vilket påverkar kommunens skattebas. Boende med fritidshus tar del av infrastruktur, vatten, ström etc. och kan behöva hemtjänst, men de betalar inte skatt i kommunen där fritidshuset ligger. De kommunerna skulle behöva få ta del av skatteintäkter från andra om de ska stå för tjänster och infrastruktur för säsongsboende samtidigt som de ska ha råd att utveckla bärkraftigt boende och infrastruktur för de som är fastboende.

Det sker en centralisering både i regional och lokal offentlig sektor för att spara resurser, men eftersom folk bor väldigt utspritt på stora arealer blir det långa avstånd vid centralisering av t.ex. barnomsorg och hemtjänst. Det finns flera anledningar att arbeta med en lokal centralisering. Många, särskilt ungdomar, vill bo tätt och ha nära till butik etc även om man bor på landsbygd. Transporter och kollektivtrafik är också en stor utmaning. Många gånger finns bara skolbuss att tillgå som kollektivtrafik och beställningsbara turer.

En annan utmaning är kompetensbrist på bland annat lärare, sjuksköterskor, teknisk personal m.fl. Digital vård utvecklas snabbt, inklusive digital läkarkontakt, medicindispensers och sensorer i hemmet och GPS-spårning för äldre. Samtidigt behövs det människor, tekniken kräver bemanning och kompetens vilket är en utmaning. Kommuner har ofta bara sin kommun att rekrytera från. Det är få som vill byta liv. För att hantera kompetensförsörjning testas lösningar som att ge möjlighet att jobba 14 dagar och vara ledig 14 dagar, och att vård- och omsorgspersonal kan önska scheman själva. En del kommuner har bostäder så att man kan testa att komma och provbo och jobba i mindre orter.

Den intervjuade forskaren menar också att det är viktigt att se över vilka tjänster som ska finnas fysiskt på plats nära befolkningen, vad kan ligga i distriktshuvudorterna och vilka tjänster

som kan digitaliseras. Digitalisering av tjänster är viktigt, men också kombinationen av digitala och ambulerande tjänster. Intervjupersonen menar att man är på väg att digitalisera ”allt”, även för pensionärer, men att det kan skapa problem eftersom alla är inte så digitala och att det då behövs ambulerande och digitalt stöd – någon som kan hjälpa till. Idag hamnar det ansvaret på kommunerna eftersom det saknas en nationell strategi.

Ett sätt att försöka hantera situationen på landsbygd med minskande befolkning är att förändra tankemodeller och visa att utveckling kan ske även med en stabil eller minskande befolkning. Ett exempel som tas upp av den intervjuade forskaren är aktionsforskningsprojektet RURAL-plan som genomförts i Norge, Sverige och Schweiz och som fått stor uppmärksamhet för sin modell, Rural Plan Innovation Lab (RUPIL-modellen). Den är tänkt att ge distriktskommuner ett sätt att planera för utveckling även utan befolkningstillväxt. RUPIL-modellen utgår från en förankrad process hos beslutsfattare som kommunernas själva leder, realistisk demografisk värdering och aktiv medverkan från en bred representation där alla aktörer i lokalsamhället är med och utvecklar (invånare, politiker, kommun/region, näringsliv, organisationer etc). Man mobiliserar gemensamma resurser och kan på så sätt få ut mer. Tanken utgår från att de som bor på plats är de som bäst kan säga vad de vill ha och hur de vill ha det i framtiden. Projektet faciliterar och lokalsamhällen utvecklar själva sina strategier.[11]

4.2 Merkurprogrammet skapar tillgång till service i landsbygderna

Merkurprogrammet är ett statligt program som har till uppgift att stötta distriktsbutiker på landsbygd i Norge och följande avsnitt bygger på en intervju som genomförts inom ramen för projektet med två representanter för programmet. Merkurprogrammet startade för 30 år sedan (1995). En grundtanke med programmet är att bygdeutveckling ska ske genom att stötta och utveckla dagligvarubutiken på orten samt bokhandlar. Syftet är att säkra tillgänglighet till en dagligvarubutik och med tilläggstjänster som ökar omsättningen säkra drift och ge invånare i lokalsamhället bättre tjänster. Det finns önskemål även från bensinstationer och kiosker om att bli del av Merkurprogrammet och kunna söka stöd, men det har de fått nej på med motiveringen att det skulle snedvrida konkurrensen. Det är alltså bara fullvärdiga dagligvarubutiker som omfattas av stödet.

Merkurprogrammet har en budget på 80 miljoner NOK och det finns en stor enighet om stödet över den politiska skalan. Programmet ligger under av kommunal- och distriktsdepartementet. Distriktcentret, ett statligt kompetenscenter som etablerades 2008 för att driva lokal samhällsutveckling, ansvarar för att förvalta och utveckla Merkurprogrammet. En del om det handlar om att utveckla nya strategier och bidra till att Merkurbutiker deltar i att utveckla och testa nya offentliga tjänster som kan bidra till att hantera samhällsutmaningar i landsbygder. Distriktscentrat har 10 konsulenter som ansvarar för Merkurprogrammet och de jobbar över hela Norge med butiker och bokhandlar på landsbygd.

[11] RUral Plan Innovation Lab (RUPIL) - Universitetet i Innlandet

4.2.1 Både ekonomiskt stöd och kompetensutveckling

Merkurprogrammet ger både ekonomiskt stöd och kompetensutveckling. Butikerna uppmuntras att erbjuda fler tjänster än bara dagligvaror, som till exempel drivmedel, att vara ombud för paket och apoteket men även att utföra olika tjänster åt kommunen. Av Merkurprogrammets 80 miljoner går 20 miljoner till kompetensutveckling och resterande 60 miljoner till ekonomiskt stöd, främst i form av investeringsstöd och stöd till utbyggnad av butik. Det ekonomiska stödet varierar i storlek beroende på omsättning och de butiker som omfattas kan maximalt ha 15 miljoner NOK i årsomsättning. Stödet betalas ut retroaktivt och storleken på stödet som butikerna kan söka beror på omsättningen. Vid en omsättning på under 8 miljoner kan de ansöka om 75% stöd, är omsättningen över 8 miljoner kan de ansöka om 50% stöd.

För de allra mista butikerna med låg omstättning finns det även ett servicestöd. De som har en årlig omsättning under 5 miljoner kan få 150 000 i stöd per år om de erbjuder 3 tilläggstjänster. Merkurprogrammet har också en tät koppling till kompetensutvecklings-programmet, där det är viktigt att de som får ekonomiskt stöd även får del av kompetensutveckling som ska bidra till att butikerna ökar sin omsättning.

Det finns 560 närbutiker och 73 bokhandlar som räknas som Merkurbutiker. Signifikant för distriktsbutikerna som räknas som Merkurbutiker är att de är den enda butiken i orten. De har svag lönsamhet och i genomsnitt har de 10 tilläggstjänster till butiken. Det genomsnittliga avståndet till butik är 17 km och 16% av kunderna kommer med båt till butiken. 2024 gick 80% av stödet till investeringar i ny teknik. För att öka tillgängligheten och kunna ha öppet längre har många butiker fått stöd att bli fjärrbetjäningsbutik med ny teknik. Det har varit bra ekonomiskt och det har även gjort det mer attraktivt för unga att ta över butiker. Konceptet innebär att butiken är delvis bemannad, där fjärrbetjäning innebär att de som jobbar i butiken kan bli nådda för frågor om var varor är t.ex. även om de inte befinner sig i butiken. Det ger större rörelsefrihet för den som jobbar i butiken. Merkurprogrammet ger däremot inte stöd till butiker som är helt digitala och obemannade då grundtanken är att butiken förutom att erbjuda varor har en viktig funktion som social samlingspunkt.

Stödet till kompetensutveckling kan vara individuellt skräddarsytt till respektive butik, men man arbetar även med generella kompetensprogam till exempel för nya handlare. Merkurprogrammet ordnar också regionala konferenser med aktuella teman som också fungerar som mötesplats för erfarenhetsutbyte mellan handlarna, något som är extra viktigt för de mindre butikerna. Varje år utses årets handlare i respektive region.

4.2.2 Samverkan mellan butik och kommun

Inom ramen för Merkurprogrammet har man också börjat utforska hur samverkan mellan butik och kommun kan formaliseras i olika typer av serviceavtal och inköpssamarbeten. Det kan röra sig om turistinformation, information om tekniska tjänster, kommunens tjänster, kommunal information, beredskap etc. Merkurprogrammet har drivit ett pilotprojekt som heter ”Kommunbutik 2.0” med inspiration från Sverige. Syftet med pilotprojektet var att få till ett formaliserat samarbete med serviceavtal mellan kommun och butik där butikerna kunde få betalt för att utföra olika tjänster åt kommunen. Det kan handla om att tillgängliggöra information från

kommunen genom en informationstavla, men även att t.ex. hålla koll på äldre som brukar handla en viss dag och flagga till hemtjänsten om de inte dyker upp som förväntat. Delvis handlar det om uppgifter som butikerna ofta redan gör, men genom att reglera det i ett avtal och faktiskt betala för servicen har man gjort det mer attraktivt för butiker att ta på sig uppgifterna. Mycket fokus är på hur den åldrande befolkningen på landsbygd ska kunna bo kvar längre tid hemma. Butikerna kan bistå med enkla saker som att hålla koll på de äldre, bistå med hemleverans av mat eller handlarunda, men också att de äldre får sitt sociala behov tillgodosett. Merkurprogrammets konsulenter har nu möten med intresserade kommuner och diskuterar om butiker kan ta på sig vissa delar av hemtjänstens uppgifter.

En annan möjlighet är inköpssamarbeten med kommunerna som innebär att kommunerna stöttar butiken genom att handla lokalt. Lagen ger kommunerna ett stort handlingsutrymme vad gäller inköp, men som kommunerna inte känner till eller inte nyttjar. Merkurprogrammets konsulenter har mycket fokus på att utveckla detta och ser det som en möjlighet för verksamheter att överleva. De kan gå in med kompetensstöd och stötta och medla mellan kommun och butik, ordna möten och hjälpa till att utarbeta avtal om lokala inköp så att det kommer på plats.

Norge har fler dagligvarubutiker per capita än Sverige och det är väldigt få Merkurbutiker som lägger ner. Merkurhandläggarna har dock utarbetat en handlingsplan för de ser att nedläggningarna kan komma att öka framöver. Intervjupersonerna nämner att när en butik var nedläggningshotad samarbetade Merkur med lokalbefolkningen och de boende gick ihop och äger nu själva butiken. Kommunen gick också in med medel och Fylkeskommunen och Innovation Norge gick in med lånegarantier.

Ett annat exempel på hur staten kan stötta det lokala serviceutbudet är en pågående pilot med närcentertjänst där nio utvalda kommuner ska testa hur de kan öka tillgången till statliga offentliga tjänster genom att utlokalisera tjänsterna till närcenter där invånarna ska kunna ordna pass, göra teoriprov till körkortet etc.

Intervjupersonerna menar att en viktig och helt avgörande framgångsfaktor för Merkurprogrammet är närheten till butikerna via Merkurkonsulenterna. Det är ett väl utarbetat koncept som pågått länge och de tio konsulenterna har byggt upp en gedigen kunskapsbas. Kombinationen av pengar, kunskap och stöttning tillsammans med det breda poliska stödet för programmet och kontinuiteten i arbetet gör en stor skillnad.

4.2.3 Exempel: Närbutiken i Svatsum

Ett exempel på en butik som har fått stöd från Merkurprogrammet är närbutiken i Svatsum, fem mil från Lillehammer. Intervjupersonen som arbetar i butiken berättar att det är en bygdeägd hybridbutik som är öppen dygnet runt och bemannad delar av dagen, och som är ombud för apotek, post, paket, saltstenar och foder till djur. Butiken har funnits länge på orten men med minskad befolkning har butiken också minskat i storlek och gått från den lite större Jokerbutiken till en närbutik (från 2016). Det bor cirka 200 personer i bygden och butiken har behov av alla kunder de kan få. Butiken som också inrymmer en mack får endast lov att ha öppet på söndagar och helgdagar under de perioden som det är mycket (hytte)turister i trakten.

Under perioder med turister fördubblas butikens omsättning. I Norge är grundregeln att butiker är stängda på söndagar och helgdagar om inte orten blir klassad som turistort. De finns en del bönder i bygden och de använder butiken som social samlingspunkt och de fikar ofta i butiken medan de tankar eller laddar traktorn.

Butiken använder sig av Merkurprogrammet i stor utsträckning både för ekonomisk stöttning och rådgivning kring hur de kan få butiken att gå runt. Den intervjuade beskriver att Merkur stöttar från marken. Till exempel behövdes två frysboxar bytas ut och då kunde butiken söka medel för det hos Merkur. Nyligen har butiken fått hjälp av Merkur att göra butiken till en större social mötesplats än tidigare. Merkur föreslog att kommunen och fylkeskommunen skulle stötta butiken med 100 000 kr vardera för att framhäva butiken och bygga ut mötesplatsen/fiket i butiken till dubbel storlek, vilket gör att de nu kan ha cafédelen öppen även på söndagar.

Butiken är den enda arbetsplatsen i bygden (förutom lantbruken) och den största utmaningen är att få tag i folk som kan jobba i butiken. Intervjupersonen hoppas att butiken finns kvar även framåt. Det är ett generationsskifte nu med många äldre som behöver butiken, särskilt om de inte kan köra bil längre. För ett tag sedan flyttade det ut folk och hus stod tomma men nu har några barnfamiljer flyttat dit trots att förskola och skola lagt ner.

4.2.4 Sammanfattningsvis

Utvecklingen av service på landsbygd i Norge drivs genom det statliga Merkurprogrammet som utvecklar och stöttar dagligvarubutiker och bokhandlar. Kombinationen av brett politiskt stöd för Merkurprogrammet, närhet till butikerna för att skräddarsy lösningar kombinerat med ekonomiskt stöd och kunskapsstöd ger en mer enhetlig och tydlig riktning för stödet. Genom att stötta butikerna att utföra även tilläggstjänster är tanken att samla service till butikerna och att butiken även kan fylla en funktion som social samlingsplats. Försök görs även med att få statliga offentliga tjänster närmare de boende i landsbygder genom pilotförsöket med närcentertjänst.

5 Reflektion och slutsatser

Det finns många likheter mellan utvecklingen för service på landsbygder i Sverige, Norge och Finland, där både offentliga och privata aktörer drar sig tillbaka och utbudet av service minskar. Digitaliseringen ses som en viktig möjlighet framöver men innebär också nya utmaningar, både kring utbyggnad av infrastruktur, digital kompetens och behovet av att kunna verifiera sin identitet för att nyttja olika tjänster.

Även i landsbygdspolitiken finns likheter. Att utgå från platsens förutsättningar med ett territoriellt angreppssätt är en uttalad strategi i Finland och implicit tillämpad i Norge i praktiken sedan länge, och numera också en uttalad strategi för den svenska landsbygdspolitiken.

I alla länderna finns också strategier som handlar om att tänka helheter och koppla samman olika typer av service och aktiviteter och koppla samman olika typer av aktörer. Det lokala engagemanget och samverkan med lokala ideella krafter är en nödvändighet för att lyckas med att tillhandahålla lokal service i glesa geografier, men kan också föra andra nyttor med sig genom att skapa lokal sammanhållning.

Det finns flera saker att inspireras av mellan de nordiska länderna, inte minst det norska Merkurprogrammet är intressant med ett strukturerat arbetssätt för att stötta butiker inte bara ekonomiskt utan även med kunskap. Även Finlands arbete med Byaverksamheterna kan vara värt att titta vidare på för att hitta inspiration till att stärka det svenska arbetet med att även på ett mer strategiskt plan ge stöd åt ideella initiativ som stärker mindre orters livskraft.

6 Referenser

Jord- och skogsbruksministeriet (2020). *Landsbygd som förnyas i tiden Landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2021-2027.* Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2020:15

Meld. St. 27 (2022–2023). Melding til Stortinget *Eit godt liv i heile Noreg – distriktspolitikk for framtida.* [Tilråding frå Kommunal- og distriktsdepartementet 20. juni 2023, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Støre)].

Nordregio (2022). *A Roadmap for Rural Development in the Nordic Region*. Stockholm: Nordregio. Available at: https://nordregio.org/publications/a-roadmap-for-rural-development/ [Accessed 10 Jun. 2025].

Nordregio (2023a) *Service Provision and Access to Services In Nordic RuralAreas – Secure, Trusted And For All Ages* [Nordregio Policy Brief 2023:1].

Nordregio (2023b). *Remote Work, Multilocality and Rural Development*. Stockholm: Nordregio. Available at: https://nordregio.org/publications/remote-work-and-multilocality/ [Accessed 10 Jun. 2025].

Nordregio (2024). *State of the Nordic Region 2024*. Stockholm: Nordregio. Available at: https://nordregio.org/state-of-the-nordic-region-2024/ [Accessed 10 Jun. 2025].

Nordic Council of Ministers (2022). *Fields to Futures: 40 Proposals for Youth-Inclusive Rural Development*. Copenhagen: Nordisk Ministerråd. Available at: https://norden.diva-portal.org [Accessed 10 Jun. 2025].

Nordic Rural Youth Panel (2022). *Final Report and Recommendations*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers. Available at: https://norden.diva-portal.org [Accessed 10 Jun. 2025].

NOU 2020: 15 (2020). *Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene.*

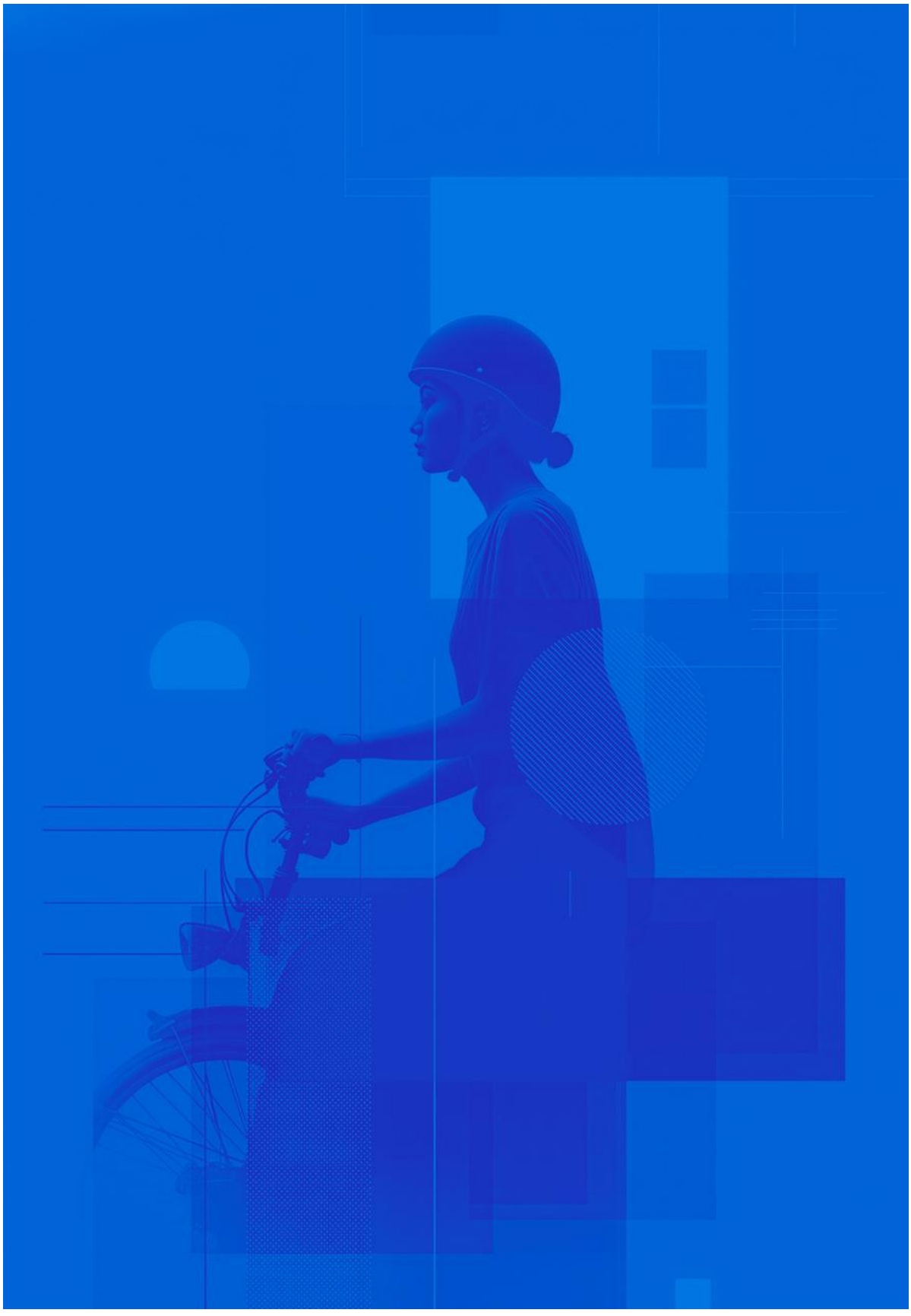
OECD (2023). *Rural Innovation and Development in the Nordics*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Available at: https://www.oecd.org/regional/ [Accessed 10 Jun. 2025].

Regeringen (2017) *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop* Prop. 2017/18:179

Smart Rural 21 (2021). *Smart Village Approaches for Rural Communities*. Brussels: European Network for Rural Development. Available at: https://www.smartrural21.eu/ [Accessed 10 Jun. 2025].

Tillväxtanalys (2016). *Landsbygdspolitik och landsbygdssäkring – i Norge, Finland, Storbritannien och Kanada.* Tillväxtanalys dokument 2016:11.

Tillväxtverket (2024) *Uppföljning av den sammanhållna svenska landsbygdspolitiken – fördjupad rapport 2024*, Ä2024-1725



Trivector Mobility

010 - 456 56 00 · hej@trivector.se · trivectormobility.se · Org.nr: 556555-1701