

LANDSBYPEDELLER

En ny form for offentlig-frivillig samproduktion i danske kommuner?



JENS KAAE FISKER

CENTER FOR LANDDISTRIKTSFORSKNING
Syddansk Universitet

2015



Alle rettigheder forbeholdes centret (CLF). Mekanisk eller fotografisk gengivelse af denne REPORT eller dele heraf er uden instituttets skriftlige samtykke forbudt ifølge gældende dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er uddrag til anmeldelser.

© Syddansk Universitet, Esbjerg og forfatterne, 2015.

Center for Landdistriktsforskning

CLF REPORT 49/2015

ISBN 978-87-91304-44-6

Undersøgelsen er udført med økonomisk støtte fra Landdistriktpuljen. For undersøgelsens udformning er alene Center for Landdistriktsforskning ansvarlig.

Jens Kaae Fisker
Center for Landdistriktsforskning
Syddansk Universitet
Niels Bohrs Vej 9-10
DK-6700 Esbjerg
Tlf.: 6550 4223
E-mail: jefi@sam.sdu.dk

Forsidefoto: Tønder Kommune (borgmesteren hilser den første landsbypedel i Tønder Kommune velkommen).

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	SAMMENFATNING	5
1.1.	Indledning og opsummering af forrige rapport	5
1.2.	Erfaringer med to landsbyedellordninger.....	6
1.3.	Landsbyedellordninger som samproduktion	7
1.4.	Hvad kan der gøres fremadrettet?	8
2.	INDLEDNING	10
2.1.	Baggrund og formål.....	10
2.2.	Metode og dataindsamling	10
2.3.	Rapportstruktur	13
3.	KONTEKST OG LITTERATURSTUDIE	14
3.1.	Indledning	14
3.2.	Centralisering, besparelser og nye løsninger	14
3.3.	Offentlig-frivillig samproduktion	15
3.4.	Landsbyedellordninger og forsøgsprojekter i Danmark	19
4.	CASE I: TØNDER KOMMUNE	23
4.1.	Baggrund og kontekst	23
4.2.	Udvikling og implementering af ordningen	23
4.3.	Interessenternes erfaringer.....	26
4.4.	Konklusion	35
5.	CASE II: RINGKØBING-SKJERN KOMMUNE	36
5.1.	Baggrund og kontekst	36
5.2.	Udvikling og implementering af ordningen	36
5.3.	Interessenternes erfaringer.....	39
5.4.	Konklusion	46

6.	SAMMENLIGNING AF DE TO LANDSBYPEDELORDNINGER.....	48
6.1.	Indledning	48
6.2.	Det kommunale perspektiv	48
6.3.	Landsbypedellernes perspektiv	49
6.4.	De frivilliges perspektiv	50
6.5.	Opsamling	51
7.	DISKUSSION AF LANDSBYPEDELLER SOM SAMPRODUKTION.....	52
7.1.	Indledning	52
7.2.	Rollefordeling – ‘omvendt’ samproduktion.....	52
7.3.	Den forestillede og den eksisterende landsbypedel	54
7.4.	Muligheden for hybridmodeller	55
7.5.	Social og geografisk retfærdighed	56
7.6.	Institutionelle rammer for samproduktion.....	57
8.	KONKLUSION	59
8.1.	Opsamling af de empiriske resultater.....	59
8.2.	En hjælpende hånd til landsbyerne	60
8.3.	Samproduktion som element i fremtidens velfærdsstat	61
8.4.	Indfrielse af pedelordningernes potentiale	62
9.	REFERENCER	64

1. SAMMENFATNING

1.1. INDLEDNING OG OPSUMMERING AF FORRIGE RAPPORT

Denne rapport udspringer af forskningsprojektet *Landsbypedeller – en effektiv måde at understøtte lokale ildsjæle på?* Første del af projektet er allerede afrapporteret i CLF Rapport nr. 44, som derfor opsummeres som indledning til denne sammenfatning. Derefter redegøres der kort for hovedresultaterne fra anden del af forskningsprojektet. Det drejer sig om erfaringer med landsbypedelordningerne i Tønder og Ringkøbing-Skjern (afsnit 1.2), refleksioner om landsbypedelordninger som offentlig-frivillig samproduktion (afsnit 1.3) og anbefalinger til det kommunale og det nationale niveau (afsnit 1.4).

I CLF Rapport nr. 44 indledte vi med at spørge, hvordan vi som samfund kan medvirke til at forhindre, at ildsjæle i landdistrikternes foreninger brænder ud. Baggrunden for dette spørgsmål var, at det er en bekymring, der ofte gives udtryk for, både blandt de foreningsfrivillige og blandt de kommunale aktører, som til daglig beskæftiger sig med landdistrikts spørgsmål. Helt konkret havde kommunerne Tønder og Ringkøbing-Skjern taget initiativ til opstart af landsbypedelordninger, som havde dette formål for øje. Med hjælp fra landdistriktspuljens midler blev et forskningsprojekt stablet på benene, hvor igennem Center for Landdistriktsforskning siden 2013 har fulgt de to ordninger.

Arbejdet blev indledt med en spørgeskemaundersøgelse, hvor de foreningsfrivillige i de to kommuners landdistrikter blev spurgt om deres ønsker og forventninger til en landsbypedelordning. Resultaterne viste, at der blandt de frivillige var en udpræget tro på, at lokalsamfundet kunne styrkes med en landsbypedel, først og fremmest ved at gøre det mere attraktivt at udføre frivilligt arbejde. Denne overbevisning gjorde sig især gældende i de mindste og mest perifært beliggende lokalsamfund.

Forventningen om et styrket lokalsamfund knyttede sig til (1) fysiske effekter i form af vedligeholdelse og forskønnelse, (2) øget sammenhængskraft gennem pedellens rolle som brobygger og bindeled mellem foreninger, samt (3) indirekte økonomiske effekter i form af øget bosætning og mere attraktive muligheder for fritidsaktiviteter. De frivillige pegede på en lang række konkrete opgaver, som en landsbypedel potentielt kunne løse. I prioriteret rækkefølge fordelte disse sig i hovedgrupperne praktiske, administrative, sociale og udviklende opgaver. Der var dog en markant overvægt af praktiske opgaver.

De foreningsfrivillige blev også spurgt om mulige udfordringer. I den forbindelse fremstod tre hovedtyper. For det første forventedes det, at der kunne opstå en problematik omkring den ligelige fordeling af arbejdstimer mellem foreningerne. For det andet blev der givet udtryk for en bekymring om, at landsbypedellen potentielt kunne fortrænge frivillige eller erhvervsdrivende, og for det tredje blev der gjort opmærksom på, at landsbypedellens kompetencer ville være afgørende for, om ordningen kunne fungere.

I tillæg til den empiriske undersøgelse indeholdte den forrige rapport også et litteraturstudie, hvor eksisterende erfaringer med landsbypedeller fra ind- og udland blev opsummeret og anvendt til at opstille en tentativ typologi for landsbypedelordninger. Her blev der skelnet mellem altfavnende og lavpraktiske modeller, samt mellem den organisatoriske forankring i den offentlige, frivillige eller private sektor. Det blev også antydnet, at landsbypedelordninger med fordel kunne anskues som offentlig-frivillig samproduktion.

1.2. ERFARINGER MED TO LANDSBYPEDELORDNINGER

I anden del af forskningsprojektet er der gennemført endnu en spørgeskemaundersøgelse, som er blevet suppleret med en række opfølgende interviews med repræsentanter fra tre interessentgrupper: kommunale embedsfolk, landsbypedeller og foreningsfrivillige. Både spørgeskemaundersøgelsen og de kvalitative interviews blev gennemført i foråret 2015 med henblik på at undersøge, hvilke erfaringer der indtil videre er gjort med landsbypedelordningerne.

De to ordninger var ved forskningsprojektets begyndelse endnu ikke implementeret, men i begge kommuner var intentionen at etablere en ordning, hvor borgere i kommunal ansættelse gennem seniorjobordningen skulle tilknyttes hver deres lokalområder i kommunens landdistrikter. På grund af mangel på seniorjobbere i Ringkøbing-Skjern blev denne model kun gennemført i Tønder Kommune. I Ringkøbing-Skjern er der i stedet etableret en ordning, hvor nyttejobbere fra CompetenceCenter Ringkøbing sendes ud i arbejdsbold og varetager opgaver i landsbyerne. Det er derfor relevant at opsamle erfaringer med disse to modeller hver for sig.

I Tønder Kommune viser undersøgelsens resultater, at det har været muligt at skabe **et tillidsfuldt og uformelt forhold mellem lokalsamfund og pedel**. Den faste tilknytning til lokalsamfundet har skabt **kontinuitet i opgaveløsningen** og faciliteret en **selvorganiseret fleksibilitet** i ordningen. En sådan succesfuld implementering er dog kun opnået i enkelte lokalområder. De vigtigste succesfaktorer har i den sammenhæng været **udvælgelsen af landsbypedeller** og **faciliteringen af den indledende proces**, herunder tillidsopbygning og forventningsafstemning. På tværs af kommunens lokalområder har ordningen medvirket til **aflastning af de frivillige** og varetagelse af opgaver, som ellers ikke var blevet løst. Denne tendens er væsentlig mere udtalt i de lokalområder, hvor kommunen vurderer ordningen som mest velfungerende.

I Ringkøbing-Skjern Kommune har ordningen vist sig at udgøre **en væsentlig håndrækning til landsbyerne**, samtidig med at de involverede nyttejobbere oplever arbejdet som **meningsfyldt** og føler, at det bliver værdsat af lokalbefolkningen. Der er imidlertid kommunikationsudfordringer, som sætter begrænsninger for ordningens brug. Det drejer sig dels om **manglende synlighed** og dels om, at de frivillige ikke opfatter ordningen som en landsbypedelordning. Ligesom i Tønder er der desuden et behov for mekanismer, der mere effektivt kan sikre den geografiske udbredelse af ordningen til alle lokalområder i kommunens landdistrikter. En opsamling af forskelle og ligheder i de to ordninger findes i tabel 6.1.

De indsamlede data bekræfter i deres helhed, at landsbypedeller kan være med til at **aflaste frivillige** i landsbyernes foreninger, men viser også, at der er væsentlige udfordringer forbundet med at få ordningerne til at fungere efter hensigten. Den mest markante udfordring knytter sig til temaet **geografisk retfærdighed**. I ingen af de to ordninger er det lykkedes at etablere mekanismer, som effektivt sikrer, at alle lokalområder får gavn af ordningen. I henhold til eksisterende viden om samproduktion (se også afsnit 1.3) er dette ikke overraskende, da sikringen af social og geografisk retfærdighed ofte fremhæves som én af de største udfordringer i udviklingen af hensigtsmæssige samproduktionsordninger. Det centrale problem er, at de brugere og/eller lokalsamfund som tiltænkes at indgå i samproduktion, har **varierende forudsætninger for deltagelse**. På samme vis har landsbypedellerne også forskellige forudsætninger gennem deres faglige baggrund og indstilling til jobbet.

1.3. LANDSBYPEDELORDNINGER SOM SAMPRODUKTION

Der har i de senere år været stor interesse for såkaldt **offentlig-frivillig samproduktion**, hvor den offentlige sektor i stigende grad søger at samarbejde med den frivillige sektor omkring forskellige aspekter af serviceproduktion. Den generelle tendens er, at offentlige myndigheder forsøger at uddelegere opgaver til frivillige aktører. Rationalet bag er ikke blot at finde besparelser, men også at den frivillige sektor er bedre end det offentlige til at løse visse typer af opgaver. Landsbypedelordninger er en del af denne tendens, men de fleste danske ordninger afviger dog tilsyneladende på ét centralt punkt: den frivillige sektor overtager ikke opgaver fra det offentlige, men får kommunal hjælp til at løse frivillige opgaver. Landsbypedelordninger kan altså betegnes som **omvendt samproduktion**.

Det viser sig imidlertid, at der reelt er tale om en mere kompleks forrykning af opgaver og ansvarsområder – også i landsbypedelordninger. Den samproducerede serviceproduktion kan opdeles i forskellige aspekter: planlægning og design, implementering daglig koordinering, selve udførelsen af arbejdsopgaverne, mv. I de undersøgte landsbypedelordninger udføres arbejdsopgaverne kommunalt (omvendt samproduktion), men den løbende koordinering søges uddelegeret til de frivillige kontaktpersoner i lokalområderne. Der er dermed en **bevægelse af ansvar og opgaver i begge retninger** mellem den offentlige og den frivillige sektor. For udviklingen af samproduktionsordninger i bredere forstand betyder det, at der er behov for en nuanceret forståelse af serviceproduktion, der tager højde for de mange forskellige aspekter. En sådan forståelse kan danne bedre grundlag for at vurdere, hvordan en velfungerende balance mellem offentlige og frivillige aktører kan opnås. Det handler om at sikre, at de opgaver der uddelegeres rent faktisk 'matcher' den særlige kapacitet, som den frivillige sektor besidder.

I de undersøgte landsbypedelordninger er der desuden sket en samtænkning af landdistrikts- og beskæftigelsesområdet, som illustrerer, at koordinering og **samarbejde på tværs af forvaltningsområder** kan medvirke til at skabe nye løsninger. Kommunerne kan altså tilsyneladende varetage løsningen af forskelligartede problemstillinger gennem én ordning. I de undersøgte landsbypedelordninger har samtænkningen imidlertid også begrænset mulighederne for at tage hånd om de centrale udfordringer, som er nævnt i ovenstående. Sammenkoblingen med beskæftigessystemet betyder således, at kommunernes muligheder konstant afhænger af den 'pulje' af henholdsvis seniorjobbere og

nyttejobbere, der står til rådighed. De er dermed afskåret fra at foretage den grundige udvælgelse af landsbypedeller, som ellers ser ud til at være af afgørende betydning på baggrund af Tønder-casen. Tilsvarende afskærer brugen af nyttejobordningen Ringkøbing-Skjern Kommune fra at kunne tilbyde fast tilknyttede landsbypedeller, som kan varetage de løbende vedligeholdelsesopgaver, der efterspørges af de frivillige.

1.4. HVAD KAN DER GØRES FREMADRETTET?

På baggrund af de eksisterende landsbypedelordninger tyder meget på, at der er skabt et godt udgangspunkt for udvikling af landsbypedelfunktionen som et værktøj, der fremadrettet kan indgå som et mere fast element i den kommunale landdistriktspolitik. Det kræver imidlertid, at en række forhindringer bliver ryddet af vejen, og den udfordring kan ikke håndteres gennem kommunale initiativer alene. Anbefalingerne til fremtidig udvikling af landsbypedelordninger kredser derfor dels om, hvad der kan gøres fra kommunal side, og dels om hvordan udviklingen kan faciliteres fra nationalt niveau. De mest presserende spørgsmål, der bør tages stilling til på henholdsvis kommunalt og nationalt niveau, er sammenfattet i tabel 1.1.

Tabel 1.1: Nøglespørgsmål til kommuner og nationale myndigheder.

Kommunale spørgsmål	<ul style="list-style-type: none"> - Skal ordningen være et supplement til eller omstrukturering af serviceproduktionen i kommunens landsbysamfund? - Hvilken overordnet model skal danne grundlag for ordningen? - Hvordan vil kommunen sikre den geografiske retfærdighed? - Hvordan skal ordningen finansieres?
Nationale spørgsmål	<ul style="list-style-type: none"> - Hvordan kan der skabes større klarhed i de regler, der sætter de juridiske rammer for samproduktionsordninger? - Hvilke (eksisterende/nye) nationale rammer kan være med til at facilitere udveksling af erfaringer og viden om samproduktion? - Hvordan kan staten medvirke til at sikre kommunerne adgang til midler til udvikling og etablering af samproduktionsordninger?

Kommunernes første opgave er at beslutte sig for, hvilken overordnet model der skal danne grundlag for deres landsbypedelordning. De fire modeller, som Landdistrikternes Fællesråd opstillede i 2010, er fortsat et fornuftigt sted at starte (se afsnit 3.4). Der skal i den forbindelse træffes et grundlæggende valg: **skal ordningen medføre en gentænkning og omstrukturering af den eksisterende kommunale serviceproduktion i landdistrikterne, eller skal den blot være et supplement?** I de fleste eksisterende ordninger – herunder Tønder og Ringkøbing-Skjern – er det sidste tilfældet. Kommuner, der har mod på mere gennemgribende forandringer, kan med fordel vende blikket mod Fyn, hvor Assens og Nyborg Kommune på hver sin måde har valgt at udfordre deres egen tilgang til serviceproduktion på landet.

Der bør på forhånd overvejes grundigt, **hvordan kommunen vil sikre, at ordningen kan implementeres på en måde, der er geografisk retfærdig** – dvs. hvor alle lokalsamfund i landdistrikterne sikres lige adgang til at drage nytte af ordningen. Kommunen skal i denne sammenhæng være opmærksom på, at lokalsamfundene har forskellige forudsætninger, og at implementeringen derfor ikke nødvendigvis kan håndteres éns i alle lokalsamfund. Formand for Landdistrikternes Fællesråd, Steffen Damsgaard udtrykte denne pointe klart under en konference om landsbypedelordningen i Tønder: *”Vi kan kun behandle alle éns ved at behandle dem forskelligt.”* Denne udfordring kan

naturligvis kun håndteres fornuftigt, hvis kommunen har et indgående kendskab til de enkelte lokalsamfunds forudsætning.

Fra nationalt plan kan kommunernes juridiske hovedpine afhjælpes ved at skabe **større klarhed over de regler, som gælder når der etableres samproduktionsordninger**. Den manglende tydelighed kommer af, at den øgede interesse for samproduktion er et forholdsvist nyt fænomen, der udfordrer grundlæggende antagelser om rollefordeling i velfærdsstaten. Der kan derfor være behov for en præcisering af, hvordan forskellige love og regler skal tolkes. I forbindelse med landsbypedelordninger gælder det især, når ordningerne finansieres gennem beskæftigelsesområdets mekanismer, hvor arbejdsopgaverne varetages af ledige i systemet.

De eksisterende landsbypedelordninger er opstået på fragmentarisk vis med sporadisk vidensudveksling mellem kommunerne. Det betyder efter al sandsynlighed, at mange værdifulde erfaringer ikke finder vej til de aktører, som potentielt kunne have gavn af dem. Den samme udfordring er i spil for samproduktionsordninger mere generelt. Der er derfor grund til at overveje, om der fra national side kan etableres **institutionelle rammer, som kan facilitere erfarings- og vidensudveksling om samproduktion**. Der kan også blive tale om at udnytte allerede eksisterende rammer til dette formål

Når kommunerne overvejer at indføre landsbypedelordninger, er den største forhindring typisk, at ordningen skal finansieres. Selvom kommunen opfatter ordningen som et tiltag, der på længere sigt kan udgøre en effektivisering af serviceproduktionen i kommunens landdistrikter, så involverer udvikling og implementering uvægerligt omkostninger, der skal finansieres. Hvis der fra nationalt plan er politisk vilje til at satse på samproduktion som en fast del af det kommunale repertoire af løsningsmodeller, så kan denne forhindring fjernes ved at sikre **adgang til økonomiske midler for kommuner, der ønsker at bevæge sig i denne retning**. Der kan eventuelt være tale om forskellige former for medfinansiering, hvor kommunen støttes i udviklings- og implementeringsfasen.

2. INDLEDNING

2.1. BAGGRUND OG FORMÅL

Formålet med det analysearbejde, der præsenteres i denne rapport, er at samle op på de erfaringer, der indtil videre er gjort med landsbypedelordningerne i henholdsvis Tønder og Ringkøbing-Skjern Kommune. Rapporten er et led i forskningsprojektet *Landsbypedeller – en effektiv måde at understøtte lokale ildsjæle på?*, som udføres i samarbejde med de to nævnte kommuner og med støtte fra Landdistriktspuljen. Formålet med den del af projektet der afrapporteres her var at gennemføre og analysere resultater fra spørgeskemaundersøgelser (blandt foreningsaktive) og opfølgende interviews i hver af de to kommuner. Både den kvantitative og den kvalitative dataindsamling havde til formål at afdække, hvilke erfaringer de involverede interessenter indtil videre har gjort sig med de landsbypedelordninger, som er blevet implementeret i de to kommuner. Rapporten ligger således i naturlig forlængelse af CLF Rapport nr. 44, som primært omhandlede de forskellige interessenters forventninger til ordningerne.

I den forrige rapport påbegyndtes også et arbejde med at identificere og systematisere eksisterende viden om landsbypedelordninger fra ind- og udland. Dette arbejde er videreført og suppleret med et teoretisk perspektiv, der kredser om samproduktion af velfærdsservices mellem den offentlige og den frivillige sektor. Denne vinkel kan bidrage til at indsætte landsbypedelordninger i et bredere perspektiv som elementer i den pågående gentænkning og omstrukturering af velfærdsstaten, hvor serviceydelse i stigende grad samproduceres mellem offentlige myndigheder og frivillige foreninger. I rapporten analyseres først og fremmest de empiriske resultater fra de to undersøgte kommuner. Med dette som grundlag løftes diskussionen dog også til et niveau, hvor viden om de øvrige danske landsbypedelordninger inddrages i samspil med det nævnte teoretiske perspektiv om samproduktion.

2.2. METODE OG DATAINDSAMLING

2.2.1 ET FORSKNINGSPROJEKT I TO FASER MED TO CASES

Projektets undersøgelsesdesign blev fastlagt med henblik på at belyse, hvordan landsbypedelordninger kan bidrage til at skabe udvikling i landdistrikterne. Derfor har følgeforskningen haft fokus på, hvilke forhold der har betydning for, om ordningerne er blevet succesfulde. Især har det været væsentligt at afdække, om og hvordan de frivillige ildsjæle formår at udnytte den tilførte ressource til at frigive kræfter til foreningernes kerneaktiviteter samt nye idéer og tiltag.

På denne baggrund blev følgeforskningen opdelt i to faser, således at både forventninger til og erfaringer fra ordningerne kunne belyses. Projektets spørgeskemaundersøgelser er foretaget i to bølger i henholdsvis 2014 og 2015. Der er endvidere arbejdet med sideløbende undersøgelser i to kommuner. Udgangspunktet var, at begge kommuner påtænkte at indføre landsbypedelordninger, hvor seniorjobordningen blev anvendt som rekrutterings- og finansieringsgrundlag. En sådan blev dog kun realiseret i Tønder Kommune, imens Ringkøbing-Skjern Kommune i stedet implementerede en ordning, der baserede

sig på nyttejobordningen. Undersøgelsens komparative element ændrede dermed karakter og skabte mulighed for at sammenligne to forskellige modeller.

I lighed med enhver form for følgeforskning skal projektets resultater og analyser altså ses i lyset af, at udviklingen i de to kommuner undervejs har forandret betingelser og præmisser for den empiriske forskning. Både i kommunerne og blandt de involverede forskere er der i løbet af projektperioden sket udskiftninger af personale, som muligvis har medført, at nogle af de opsamlede erfaringer er gået tabt. I Ringkøbing-Skjern Kommune har det eksempelvis ikke været muligt at interviewe en (nu tidligere) medarbejder, som ellers har spillet en central rolle i udvikling og realisering af landsbypedelordningen.

2.2.2 KVANTITATIV DATAINDSAMLING

Den kvantitative dataindsamling til denne anden fase af forskningsprojektet bestod som nævnt i en spørgeskemaundersøgelse, hvor de foreningsfrivillige i de to kommuner blev spurgt om deres erfaringer med landsbypedelordningen. Spørgeskemaet blev distribueret til de samme respondenter som i den første fase. I nogle tilfælde var der i mellemtiden sket udskiftninger i nogle foreningers bestyrelse, hvilket gjorde, at ikke alle spørgeskemaer fandt vej til den rette respondent. Dette har i begge kommuner bidraget til at sænke svarprocenten. Denne var i det hele taget markant lavere end i første bølge. I Tønder Kommune gennemførte 27 % (70) hele spørgeskemaet, imens 9 % (22) kun svarede delvist. I Ringkøbing-Skjern svarede 36 % (108) på alle stillede spørgsmål (ingen delvise besvarelser).

I første bølge, hvor formålet var at belyse forventninger til en landsbypedelordning, var det relevant for alle respondenter at besvare hele spørgeskemaet. I anden bølge var formålet at indsamle respondenternes erfaringer. Det var derfor kun relevant for respondenter, der rent faktisk havde gjort sig sådanne erfaringer at besvare hovedparten af spørgsmålene. De spørgsmål, som var rettet direkte mod respondentens erfaring med ordningen blev derfor kun besvaret af respondenter, der som svar på de indledende spørgsmål havde angivet, at landsbypedelordningen havde været benyttet i deres forening og/eller landsby. Respondenter som svarede 'nej' eller 'ved ikke' til begge disse spørgsmål fik dog mulighed for at besvare de spørgsmål, som ikke omhandlede erfaringer og effekter.

Undersøgelsens resultater bærer præg af dette. Begge landsbypedelordninger er som nævnt forsøgsprojekter. De er stadig i et forholdsvist tidligt stadie, hvor deres geografiske udbredelse i kommunerne er begrænset. Derfor er det også kun et mindre antal respondenter, der har haft mulighed for at svare på, hvilke effekter ordningen har haft lokalt, og hvilke erfaringer de har gjort sig med den. I tolkningen af de empiriske resultater skal der tages højde for dette, imens det dog også skal understreges, at besvarelserne vurderes at være dækkende for de lokalsamfund, der rent faktisk har benyttet ordningerne.

Udover erfaringer og input til ordningernes fremtid er respondenterne også blevet bedt om at prioritere en række forskellige opgavetyper. Kategorierne er dannet ud fra resultaterne fra den første spørgeskemaundersøgelse og er således udtryk for respondenternes

egne input til, hvilke opgaver en landsbyedeller kunne tænkes at varetage. En teknisk fejl ved opsætningen af spørgeskemaet til Ringkøbing-Skjern Kommune har dog gjort, at data om prioritering af opgavetyper ikke har vist sig anvendelige. Det samme har ikke været tilfældet i Tønder Kommune, hvorfor disse data her indgår i analysen af de frivilliges erfaringer (afsnit 4.3).

2.2.3 KVALITATIV DATAINDSAMLING

Den kvalitative dataindsamling er foretaget med henblik på at belyse erfaringer med de to ordninger fra flere relevante perspektiver. Udgangspunktet har derfor været tre grupper af involverede interessenter, som hver især har kunnet bidrage med et væsentligt perspektiv: (1) kommunale medarbejdere, (2) landsbyedeller, og (3) frivillige. Sidstnævntes perspektiv er allerede dækket gennem spørgeskemaundersøgelsen, hvor respondenterne også fik lejlighed til at udfolde deres erfaringer i en række åbne svar. Der er foretaget enkelte opfølgende interviews i denne gruppe, men ellers har hovedfokus været rettet mod de to øvrige interessentgrupper, som ikke kom til orde i spørgeskemaundersøgelsen.

De kommunale medarbejdere kan opdeles i to grupper. For det første drejer det sig om de embedsfolk, som har været aktivt involveret i udvikling og design af de to ordninger, og for det andet drejer det sig om de medarbejdere, som har været involveret i ordningernes løbende drift i koordinatorfunktioner. Fordi kommunerne valgte forskellige organiseringsmodeller har det også været nødvendigt at variere udvælgelsen af informanter. De benyttede interviewguides har ligeledes været tilpasset den enkelte informant, og i Ringkøbing-Skjern blev Projekt Verdes koordinatorens interviewet sammen, så de havde mulighed for at diskutere deres egne erfaringer undervejs.

Rekrutteringen af informanter blandt landsbyedellerne er sket på baggrund af omstændighederne i foråret 2015, hvor de kvalitative interviews blev foretaget. På dette tidspunkt var der kun en enkelt landsbyedeller tilbage i Tønder Kommune, og det har derfor ikke været muligt at interviewe de øvrige pedeller, som har været tilknyttet. Den tilbageværende pedel var imidlertid også den første, der blev ansat, så han har erfaringer fra hele perioden. I Ringkøbing-Skjern, hvor pedellerne er nyttejobbere, er der stor løbende udskiftning. Blandt de interviewede pedeller var dog også nyttejobbere, som havde været tilknyttet Projekt Verde af flere omgange over længere tid.

Den kvalitative dataindsamling har også omfattet viden om landsbyedellerordninger i de øvrige danske kommuner. Infomedia-søgninger blev i den forbindelse kombineret med afsøgning af kommunale hjemmesider med henblik på at identificere de kommuner, som enten har eller har haft landsbyedellerordninger. Medieomtalerne og den kommunale dokumentation blev derefter benyttet til at afdække, hvilke modeller der indtil videre har været i spil i en dansk kontekst. I denne afsøgning af viden blev fokus især rettet mod de kommuner, hvor ordningerne i særlig grad så ud til at afvige fra Tønder og Ringkøbing-Skjern.

2.3. RAPPORTSTRUKTUR

Rapporten tager udgangspunkt i en redegørelse for den samfundsmæssige kontekst som de danske landsbypedelordninger er opstået i. Det sker i afsnit 3, som endvidere indeholder en redegørelse for begrebet offentlig-frivillig samproduktion og dets relevans i forbindelse med landsbypedelordninger (afsnit 3.3). Den sidste del af afsnittet (3.4) er en redegørelse for de danske landsbypedelordninger med fokus på at fremhæve de forskellige modeller, som har været anvendt.

De næste to hovedafsnit udgør rapportens empiriske kerne. I afsnit 4 og 5 præsenteres således resultaterne af de empiriske undersøgelser i henholdsvis Tønder og Ringkøbing-Skjern. Afsnittene er opbygget efter samme skabelon. Efter en kort introduktion af kommunen redegøres der for, hvordan landsbypedelordningen blev til, hvordan den er designet, hvordan den blev implementeret, og hvilke intentioner der er for fremtiden. Derefter præsenteres og analyseres de tre forskellige interessentgruppers erfaringer hver for sig, inden der samles op og konkluderes.

3. KONTEKST OG LITTERATURSTUDIE

3.1. INDLEDNING

I denne del af rapporten redegøres der i afsnit 3.2 for, hvordan omstruktureringer og rationaliseringslogik i den offentlige sektor har ført til, at især kommunerne i stigende grad er blevet opmærksomme på potentialet i at udvikle nye løsninger i feltet mellem den offentlige og den frivillige sektor. Dette udgør konteksten for udvikling af de danske landsbyedelordninger. Begrebet offentlig-frivillig samproduktion indfanger denne tendens og introduceres derfor i afsnit 3.3 gennem en redegørelse for den akademiske litteratur på området. Det sidste element i kapitlet (afsnit 3.4) er en redegørelse for eksisterende danske landsbyedelordninger. Heri tydeliggøres det, at ordningerne ikke uden videre kan typeinddeles, fordi de varierer på en række meget forskellige parametre. De fleste ordninger er stadig kun indført på forsøgsbasis, og kommunerne eksperimenterer med varierende kombinationer af forskellige modeller.

3.2. CENTRALISERING, BESPARELSER OG NYE LØSNINGER

Fremvæksten af landsbyedelordninger i de danske kommuner skal ses i lyset af, at kommunernes økonomi bliver stadig mere presset. Det har ført til nedskæringer i den offentlige service, hvor især de mindre landsbysamfund har stået for skud. De mange skolelukninger har fået mest bevågenhed i den brede offentlighed, men også i forbindelse med ældrepleje, borgerservice og busdrift er det især landsbysamfundene, som er blevet ramt af besparelser. Det samme gælder vedligehold og forskønnelse af offentlige rum under kommunalt ansvar.

To anliggender har i særlig grad bidraget til at skærpe situationen. For det første medførte struktur- og kommunalreformen i 2007 en række rationaliseringer af de kommunale organisationer og deres måde at levere service til borgerne. Centralisering af de kommunale funktioner blev et af de mest anvendte redskaber i den sammenhæng. Og for det andet forstærkede den finansielle og økonomiske krise, som for alvor lod sig mærke i løbet af 2008, tendensen til at søge besparelser i den offentlige sektor.

Situationen har skabt frustration og proteststemning i de landdistrikter, hvor borgerne har følt sig hårdest ramt. Eksempelvis satte Carsten Blomberg Hansen fra Landdistrikternes Hus ord på frustrationen, da han i 2010 til Jyske Vestkysten (28-11-2010) udtalte: *"Det er svært at se, hvad strukturreformen har gjort godt for landdistrikterne. Vi er ved at have nået grænsen for hvor lidt, vi, der bor på landet kan nøjes med."* Og landsbyernes problemer begrænser sig ikke til forringelser i den kommunale service. Fraflytning, butiksdød og skolelukninger fremstår som en selvforstærkende trekant af afviklingstendenser, der let skaber grobund for pessimistiske fremtidsudsigter. Når landsbyerne alligevel overlever og i mange tilfælde trives langt bedre end nutidens dystre mediebildede ellers giver indtryk af, hænger det i høj grad sammen med et stærkt foreningsliv, der kun kan opretholdes og udvikles gennem frivilligt engagement (Sørensen, 2012).

For at imødekomme de kritiske røster og hjælpe de pressede lokalsamfund er der i kommunalt regi i stigende grad blevet rettet fokus mod at stable initiativer på benene,

der uden at være omkostningstunge, og allerhelst udgiftsneutrale, kan fungere som håndsrækninger til landdistrikternes lokalsamfund. Fra et kommunaløkonomisk perspektiv repræsenterer det frivillige engagement en ressource, som potentielt kan mobiliseres til at varetage nogle af de opgaver, som kommunen ikke længere kan tage sig af. Og denne tanke er heller ikke fremmed for landdistrikternes aktører. Carsten Blomberg Hansen udtrykker fx et håb om, at *”bruger vi pengene i kombination med et lokalt engagement, kan vi få et højere serviceniveau”* (Jyske Vestkysten, 28-11-2010). Også foreningen Landsbyerne i Danmark mener, at landsbypedeller kan være vejen frem. Formand Carsten Abild udtaler: *”Det koster kun småpenge i forhold til, hvad byerne får til anlæg og andre faciliteter, så det er en billig måde at hjælpe lokalsamfundet, der i forvejen ikke får så meget.”* I både den offentlige og den frivillige sektor har man således fået øjnene op for, at der muligvis kan udvikles løsninger, som kombinerer besparelser med opretholdelsen af et acceptabelt serviceniveau i landdistrikterne.

Matchet mellem rationaliseringslogik og muligheden for at mobilisere frivillige ressourcer til levering af velfærdsydelser skal dog ikke på denne baggrund opfattes som kommunernes eneste motiv for at søge fælles løsninger med den frivillige sektor. Det handler også om en bekymring for, at de ildsjæle, som landsbyerne er afhængige af, skal brænde ud og kaste håndklædet i ringen. Der er altså et ønske om at udnytte den frivillige sektors ressourcer og understøtte frivilligheden på én og samme tid. Landsbypedelordninger er i denne sammenhæng et godt eksempel på, hvordan kommunerne søger at involvere lokale borgere i serviceproduktionen, samtidig med at de tilbydes en hjælpende kommunal hånd.

3.3. OFFENTLIG-FRIVILLIG SAMPRODUKTION

3.3.1 VOKSENDE INTERESSE BLANDT AKADEMIKERE OG BESLUTNINGSTAGERE

Både landsbypedelordninger og de andre nye initiativer, der opstår i denne kontekst, kan i samlet flok indgå under betegnelsen offentlig-frivillig samproduktion, hvor velfærdsservice ikke på konventionel vis leveres af staten (i Danmark oftest i skikkelse af kommunen), men samproduceres af offentlige og frivillige organisationer (Thuesen & Rasmussen, 2015; Sørensen & Torfing, 2012). Serviceproduktion involverer strengt taget altid et element af samproduktion, fordi services netop bliver til i samspillet mellem producent og (for)bruger. Når offentlige myndigheder producerer serviceydelser, er de således altid afhængige af, hvordan de berørte borgere tager imod og gør brug af ydelsen. De senere års diskussion af samproduktion er præget af en lidt mere snæver definition, hvor samproduktion opfattes som særlige institutionelle konstruktioner, hvor systematisk samproduktion mellem offentlige og frivillige aktører søges opdyrket. Tendensen til at søge løsninger i feltet mellem den offentlige og den frivillige sektor er i øvrigt ikke kun et landdistriktsfænomen, men noget der i ligeså høj grad gør sig gældende i de større byer (Sørensen & Torfing, 2012).

Baggrunden for den voksende interesse i diverse former for samproduktion skal ifølge Sørensen & Torfing (2012: 7) findes i *”forestillingen om, at borgernes erfaringer, viden, ideer og knofedt kan bidrage til at gøre den offentlige velfærdsservice bedre, billigere, mindre paternalistisk og mere differentieret og brugervenlig.”* Samproduktion er i denne optik attraktiv for offentlige myndigheder, fordi det tilsyneladende åbner

mulighed for på én gang at skabe både kvantitative og kvalitative fremskridt i serviceproduktionen. For frivillige aktører kan det ligeledes være tillokkende, fordi man øjner muligheden for større indflydelse på den lokale serviceproduktion.

Historisk har interessen for samproduktion typisk været for opadgående i perioder præget af besparelser i den offentlige sektor, og det er således ikke tilfældigt, at den første markante bølge af litteratur på området kan spores til USA i starten af 1980'erne (se fx Sharp, 1980; Whitaker, 1980; Parks et al, 1981; Brudney & England, 1983). Her havde 'reaganomics' gjort betydelige indhug i den offentlige sektors ressourcer, hvilket øgede behovet for at finde nye løsninger i håndteringen af den offentlige serviceproduktion. Brudney & England (1983: 59) opsummerer den daværende situation som følger: *"The past decade has witnessed increasing pressures on urban government to provide more and better quality services while at the same time holding the line on (or reducing) costs."* Hvis dette virker bekendt, er det højst sandsynligt, fordi det minder en del om den nuværende situation, hvor især finanskrisen siden 2007 har været med til at accelerere en allerede eksisterende tendens til besparelser i den offentlige sektor. Igen ser vi sideløbende en opblomstring i både samproduktionspraksis og -litteratur (se fx Pestoff, 2006; Bovaird, 2007; Needham, 2007).

3.3.2 SAMPRODUKTIONENS SVÆRE BALANCEGANG

Udover debatten om det hensigtsmæssige i at anvende en bred eller en snæver definition af samproduktion har den akademiske litteratur beskæftiget sig med at belyse de positive og negative konsekvenser af samproduktionsordninger. Sådanne overvejelser spiller en væsentlig rolle i bestræbelserne på at opstille brugbare retningslinjer for etableringen af velfungerende ordninger. Det centrale spørgsmål er, om de optimistiske forestillinger, der tidligere er omtalt, reelt bliver indfriet, når idéen om samproduktion føres ud i livet. Den væsentligste faldgrube er, at inddragelsen af frivillige i produktionen af offentlige serviceydelser kan være med til at *"retfærdiggøre sociale nedskæringer i den offentlige sektor og overlade centrale velfærdsopgaver til frivillige, der ikke er i stand til at løfte dem"* (Sørensen & Torfing, 2012: 3). Udover kvalitetsforringelser kan dette medføre, at medarbejdere i den offentlige sektor føler sig truet på jobsikkerheden, samtidig med at der blandt de frivillige aktører kan spredes en nervøsitet for, at *"deres autonomi begrænses gennem indgåelsen af forpligtende samarbejdsaftaler med det offentlige"* (Sørensen & Torfing, 2012: 3).

Ovenstående overvejelser er ikke udtryk for en for-eller-imod diskussion om det hensigtsmæssige i øget samproduktion. Der er ikke afgørende argumenter, som taler imod, at de forestillede potentialer i samproduktion skulle være realisérbare. Til gengæld er der en række forhold, som gør, at potentialernes indfrielse ikke nødvendigvis forløber gnidningsfrit i alle situationer. Uanset hvilken form for samproduktion, der er tale om, bør forbeholdene således tages alvorligt, så de negative konsekvenser så vidt muligt undgås. Det drejer sig overordnet om at finde den rette balance eller – som Brudney & England (1983) udtrykte det – at skabe et 'kritisk mix' af konventionelle serviceydelser og frivillige, borgerdrevne aktiviteter. Især lagde de vægt på, at samproduktion ikke bør påtvinges borgerne, men indføres ad frivillighedens vej.

Balancegangen kommer også til udtryk hos Salamon (1987), for hvem velfungerende samproduktion opstår, når der drages nytte af den frivillige sektors særlige fordele, uden at udnyttelsen samtidig underminerer fordelene. Han pegede specifikt på følgende aspekter af den frivillige sektor (Salamon, 1987: 44):

1. Organiseringsmæssig fleksibilitet
2. Mindre operationel skala med bedre mulighed for skræddersyede løsninger
3. Eksisterende og mangfoldige institutionelle rammer med lokal forankring
4. En evne til at søge helhedsorienterede snarere end fragmenterede løsninger

For alle fire punkter gælder det, at deres udnyttelse gennem samproduktion potentielt kan være med til at underminere dem. Indgåelsen af forpligtende aftaler under stringente rammer kan fx mindske den organiseringsmæssige fleksibilitet. De institutionelle rammer og konkrete ordninger, der konstrueres i bestræbelserne på at skabe øget samproduktion, bør altså designes under hensyntagen til denne balanceakt.

3.3.3 SOCIAL OG GEOGRAFISK RETFÆRDIGHED

Den offentlige myndighed har et særligt ansvar for at sikre ordningens sociale og geografiske retfærdighed. De frivillige ressourcer er ikke ligeligt fordelt, hverken geografisk eller socialt, og der er derfor en risiko for, at samproduktionens goder ikke fordeles ligeligt. De mest ressourcestærke lokalsamfund og sociale grupper har således i udgangspunktet bedre mulighed for at involvere sig og dermed drage nytte af samproduktionsordningen. Salamon (1987: 45) konstaterer derfor også: *"In the absence of some mechanism like government, it is extremely difficult to channel the available resources reliably to the areas and populations that need them the most."*

At geografisk og social retfærdighed fortjener særligt opmærksomhed i forbindelse med samproduktion på landet understreges af et studie udført i danske landdistrikter af Thuesen & Rasmussen (2015). De undersøgte, hvordan lokalsamfundenes institutionelle kapacitet varierer på sogneniveau og fandt ud af, at der er markante afvigelser i lokalsamfundenes *readiness for joint action*. Denne indikator er sammensat af 14 forskellige parametre, hvoraf fire relaterer sig til vidensressourcer, seks til relationelle ressourcer og fire til mobiliseringskapacitet. Undersøgelsens resultater er ikke direkte et udtryk for paratheden til at indgå i samproduktionsordninger, men kan bruges som en indikator.

Den store variation blandt de undersøgte lokalsamfund bekræfter, at det ved design og implementering af samproduktionsordninger er nødvendigt at tage højde for, at den nødvendige institutionelle kapacitet i landdistrikterne langt fra kan forventes at være til stede i alle lokalsamfund. Uden mekanismer, der imødekommer denne problemstilling, må det således forventes, at de lokalsamfund, som i forvejen står stærkest med et velorganiseret foreningsliv og en høj grad af frivilligt engagement, også har de bedste forudsætninger for at drage nytte af en samproduktionsordning. Kommunerne risikerer på denne måde at skabe en utilsigtet, geografisk skævvridning i områder, der i forvejen er præget af stor ulighed. Derfor anbefaler Thuesen & Rasmussen (2015: 51) da også følgende: *"If the trend towards more cross-sector collaboration and co-production continues, it will be important for municipalities to assist with local capacity building in some parishes."*

En forudsætning for at udvikle socialt og geografisk retfærdige samproduktionsordninger er på denne baggrund, at den eller de involverede offentlige myndigheder er i besiddelse af en tilstrækkeligt detaljeret, kontekstuel viden om de lokalsamfund, som ordningen er tiltænkt. De skal kunne foretage en vurdering af, hvor der er behov for særlig assistance til institutionsopbygning, og i de enkelte lokalsamfund skal de vide, hvilke foreninger og andre aktører der er mest relevante som samarbejdspartnere. Thuesen & Rasmussens undersøgelse viste i den forbindelse, at det ikke nødvendigvis er mest hensigtsmæssigt at samarbejde med lokalråd, sogne- eller borgerforening, selvom de umiddelbart fremstår som de mest åbenlyse partnere. I nogle lokalsamfund er det i stedet idrætsklubben eller en anden forening, der fungerer som samlingspunktet med de bedste forudsætninger for at mobilisere frivillige ressourcer. Det kan i denne forbindelse også være relevant med viden om interne lokale spændinger og konflikter, som den kommunale indblanding potentielt både kan forværre og være med til at løse op for.

3.3.4 SAMPRODUKTIONENS ROLLEFORDELING OG ASPEKTER

Samproduktion spreder sig over et relativt bredt spektrum af rollefordelinger mellem den offentlige og den frivillige sektor. For at tegne et billede af de mulige kombinationer har Bovaird (2007) udviklet en matrix, der forholder sig til rollefordelingen mellem professionelle serviceproducenter og brugere/lokalsamfund med hensyn til henholdsvis planlægning og levering af serviceydelser. En dansk oversættelse af matricen er gengivet i tabel 3.1. Den eksakte rollefordeling i forskellige samproduktionsordninger kan være afgørende for, hvor velfungerende de bliver. Igen er pointen, at beslutninger om rollefordeling kræver udførlig kontekstuel viden om både brugeren/lokalsamfundet og den type service, der er tale om.

Tabel 3.1: Matrix for rollefordeling i samproduktion mellem professionelle og brugere/lokalsamfund (efter Bovaird, 2007: 848).

	Professionelle står for al planlægning	Brugere/lokalsamfund inddrages i planlægning	Ingen professionelle input i planlægning
Professionelle som eneleverandører af services	Traditionel levering af professionel service	Traditionel levering af professionel service, men begge parter deltager i planlægning	N/A
Professionelle og brugere/lokalsamfund som samleverandører	Brugere/lokalsamfund som medleverandører af professionelt planlagte services	Fuld samproduktion mellem brugere/lokalsamfund og professionelle	Brugere/lokalsamfund assisteres professionelt i selvorganiserede services
Brugere/lokalsamfund som eneleverandører	Brugere/lokalsamfund som eneleverandører af professionelt planlagte services (uddelegering)	Brugere/lokalsamfund som eneleverandører af services planlagt i fællesskab	Traditionelle, selvorganiserede services i lokalsamfundet

Bovaird (2007) gør endvidere opmærksom på, at produktionen af services kan fininddeles i faserne serviceplanlægning, design, implementering, drift, levering, monitorering og evaluering, og at der skal tages særskilt stilling til rollefordelingen inden for hver fase. Han konkluderer i et bredere perspektiv, at der er behov for at gentænke leveringen af services: *"This framework suggests the need to reconceptualize service provision as*

a process of social construction in which actors in self-organizing systems negotiate rules, norms, and institutional frameworks rather than taking the rules of the game as a given” (Bovaird, 2007: 858). I den optik løftes debatten om samproduktion fra fragmenterede overvejelser vedrørende etableringen af velfungerende samproduktionsordninger til en mere generel diskussion af velfærdssamfundets serviceproduktion. Helt simplificeret er Bovairds pointe, at samproduktion bør opfattes som reglen snarere end undtagelsen, fordi al serviceproduktion i en eller anden grad allerede samproduceres.

Den akademiske litteratur om offentlig-frivillig samproduktion spreder sig empirisk over et meget bredt felt af serviceområder, der hver især frembyder forskellige vilkår og forudsætninger for samproduktion. Desuden er det meste af den tidlige forskning empirisk forankret i en amerikansk kontekst, hvor velfærdsstatens institutionelle rammer er markant anderledes end i Danmark. Når landsbypedelordninger i denne rapport anskues som samproduktion, kan der derfor heller ikke overføres viden direkte fra litteraturen. Denne fungerer i stedet som en række pejlemærker, der kan guide os i forhold til, hvilke aspekter af ordningerne vi især bør rette vores opmærksomhed mod.

3.4. LANDSBYPEDELORDNINGER OG FORSØGSPROJEKTER I DANMARK

De mange forsøg med landsbypedelordninger, der i de seneste fem år er blevet gennemført i danske kommuner, er et af de håndgribelige resultater af den søgen mod offentlig-frivillig samproduktion, som er beskrevet i det ovenstående. Selvom ordningerne er af forskellig karakter, har de alle det tilfælles, at de sigter mod at række en hjælpende hånd til den frivillige sektor i landdistrikterne. I mange tilfælde sker det i helt bogstavelig forstand ved at tilføre ekstra hænder til aflastning af ildsjælene. I andre tilfælde er der i stedet tale om, at der opsættes nye rammer for de frivillige med det formål at gøre det mere attraktivt at engagere sig i det frivillige foreningsliv.

I den forrige rapport beskrev vi, hvordan de eksisterende landsbypedelordninger fra ind- og udland fordeler sig i forskellige grupperinger (reference). Der er ordninger, som opererer fuldt og helt i den frivillige sektor, hvor lokale borgere tager initiativ til at etablere en pedelfunktion, der drives på frivillig basis, uden at offentlige myndigheder er direkte involveret. Tilsvarende er der enkelte eksempler på ordninger i den private sektor, hvor en større virksomhed finansierer og organiserer en pedelfunktion for det lokalsamfund, som de er beliggende i. Men det store flertal af eksisterende ordninger er på den ene eller anden måde forankret i offentlige institutioner. De danske ordninger kan alle placeres i denne brede gruppering¹, som dog dækker over markante, interne forskelle med hensyn til opgavetyper, finansiering, organisering og rekruttering.

Udover den sektorbaserede gruppering skelnede vi i den forrige rapport også mellem altfavnende og lavpraktiske modeller. Det gjorde vi for at sætte fokus på, hvor forskellige landsbypedelordninger indholdsmæssigt kan tage sig ud afhængigt af, hvilke ansvarsområder og opgavetyper der overdrages til pedelfunktionen. Når vi ser på de diskussioner, der ofte er gået forud for implementeringen af de eksisterende ordninger,

¹ Søgningen efter eksisterende danske landsbypedelordninger baserer sig på kommunernes hjemmesider og presseomtale via Infomedia. Det er således muligt, at der findes yderligere ordninger i den frivillige sektor, som enten slet ikke er omtalt eller hvor ordet landsbypedel ikke anvendes.

er det gennemgående, at den altfavnende model bringes i spil tidligt i processen som et idealbillede på potentialet i en landsbypedelfunktion. De realiserede ordninger placerer sig imidlertid oftest tættere på den lavpraktiske model, fordi man i realiseringsfasen typisk går efter det, der i den givne situation kan lade sig gøre.

Alle de danske landsbypedelordninger er institutionelt forankrede i kommunerne. Der findes altså ikke rammer, ordninger eller støttemuligheder på hverken regionalt eller nationalt niveau, som tager direkte sigte mod landsbypedeller. Det betyder ikke, at finansieringen af ordningerne er et rent kommunalt anliggende. Flere kommuner er lykkedes med at få bevilget statslige midler fra forskellige puljer til deres forsøgsprojekter, og i mange tilfælde muliggøres ordningerne delvist gennem andre former for statslig finansiering. Det drejer sig først og fremmest om nationale tiltag på beskæftigelsesområdet, hvor seniorjob-, nyttejob- og flexjobordningerne har været benyttet. Der er altså ofte en tæt sammenhæng mellem finansierings- og rekrutteringsmodel i en landsbypedelordning.

I CLF rapport nr. 44 henviste vi til eksisterende eller tidligere ordninger i Esbjerg, Nyborg, Haderslev, Varde, Holbæk, Hjørring og Ringsted, men også i kommunerne Aabenraa, Assens, Brønderslev, Frederikshavn, Fanø, Kolding og Vejen har landsbyerne mulighed for at benytte sig af en pedelfunktion. Derudover har landsbypedeller været under overvejelse i Gribskov, Syddjurs, Aalborg, Ikast-Brande, Lemvig og Rebild, uden at det i disse kommuner indtil videre har ført til implementering af en ordning. Interessen for landsbypedeller er altså fortsat stor i kommunerne, hvor yderligere ordninger kan forventes etableret i den nærmeste fremtid, ligesom de eksisterende må forventes at gennemgå revisioner på baggrund af de indledende erfaringer, der er gjort.

Landdistrikternes Fællesråd har spillet en vigtig rolle i udbredelsen af landsbypedelordningerne. De iværksatte i 2009 pilotprojektet *Landsbypedel* med det formål at *”undersøge forhindringer og muligheder for at lægge kommunale opgaver og servicefunktioner ud i lokalsamfundene, tæt på borgerne, og gerne lægge disse opgaver i borgernes hænder”* (Landdistrikternes Fællesråd, 2010: 3). I projektet var der indlejret et håb om, at *”der vil være penge at spare, administrationen af landdistrikterne kan lattes, og man vil få mere tilfredse borgere, der tager hånd om deres eget lokalsamfund og lokalsamfundets fremtid”* (ibid.). Det daværende Velfærdsministerium bidrog med 400.000 kr., som blev suppleret af mindre medfinansieringer fra de deltagende kommuner. Gennem pilotprojekter i fire kommuner forsøgte man at opstille og afprøve forskellige organisationsmodeller, der skulle fungere som inspiration for andre kommuner. Projektets afrapportering fandt imidlertid sted, inden selve pilotprojekterne blev gennemført, og der findes således ingen samlet opsamling på erfaringerne.

På baggrund af intentionerne i de fire kommuner i 2010 blev der opstillet fire modeller, der kan sammenfattes som følger (Landdistrikternes Fællesråd, 2010: 9f):

1. **Hovborg-modellen** (Vejen Kommune): Landsbyen etablerer en erhvervsdrivende forening, som ansætter landsbypedellen. Kommunen og andre aktører kan så købe serviceydelser af foreningen. Modellen er altså forankret i den frivillige sektor, men er økonomisk afhængig af kommunen.

2. **Jyderup-modellen** (Holbæk Kommune): En almennyttig forening baseret i landsbyen fungerer som såkaldt 'anden aktør' i kommunens beskæftigelsesindsats og udfylder en pedelfunktion gennem aktivering af kontanthjælpsmodtagere.
3. **Sønderho-modellen** (Fanø Kommune): Landsbyedellen ansættes af kommunen i en ordinær stilling, hvis indhold kommunen og lokalrådet definerer i fællesskab.
4. **Nordenskov/Næsbjerg-modellen** (Varde Kommune): Landsbyedellen finansieres gennem lukning af lokale busruter, der kun anvendes af skolebørn. Pedellen fungerer i stedet som skolebuschauffør og står i sin resterende tid til rådighed for lokalsamfundet til andre opgaver.

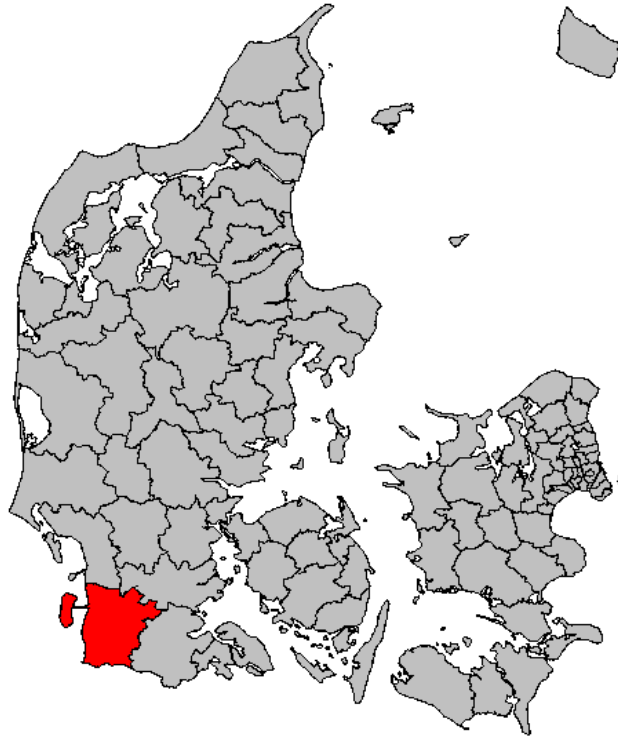
Disse modeller ser ud til at have haft en vis indflydelse på de ordninger, der siden er etableret på tværs af landet. Det gælder især Jyderup-modellen. Der er ikke eksempler på, at den er blevet direkte kopieret, men grundprincippet om at kombinere landsbyedelordninger med den kommunale beskæftigelsesindsats ser ud til at have dannet skole. På baggrund af kommunernes økonomiske situation er denne tendens forståelig, fordi finansieringsmodellen stort set er udgiftsneutral. Beskæftigelsesindsatsen kan ikke spares væk, så effektiviseringer på det område bliver i stigende grad rettet mod at nyttiggøre aktiveringstilbuddene. Ønsket om en landsbyedelfunktion er i den forbindelse et åbenlyst match, fordi det involverer arbejdsopgaver, der ikke kræver særlige kvalifikationer. Til gengæld kan det give juridiske hovedbrud på grund af de strenge regler om, at aktivering ikke må erstatte arbejde udført i ordinære stillinger. Det er altså en model, som – uanset hvilken ordning på beskæftigelsesområdet der anvendes – indebærer visse begrænsninger.

Koblingen til beskæftigelsesområdet er dog ikke til stede i alle danske ordninger. Landsbyedeller, der ansættes på ordinære vilkår i kommunen – i stil med Sønderho-modellen – er eksempelvis etableret i Nyborg. Endnu en model er afprøvet i Assens, hvor kommunen betaler landsbyen for at udføre opgaverne. Hvordan pedelfunktionen uddelegeres til forskellige personer, er så op til lokalsamfundet. I begge tilfælde er det kommunaløkonomiske håb, at pedelfunktionen kan varetage kommunale opgaver med større effektivitet, end det er tilfældet i den eksisterende, centraliserede servicemodel. Der er derfor tale om en egentlig omlægning af kommunens serviceproduktion, hvor både planlægning og levering decentraliseres. I både Assens og Nyborg startede ordningerne som tidsbegrænsede forsøgsprojekter, hvor udvalgte lokalområder fik tilknyttet en pedel. Udfordringen i forsøgsperioden har i Nyborg været at finde ud af, hvor stort et lokalområde, der kan uddelegeres til den enkelte landsbyedel, uden at det bliver uoverkommeligt. I lighed med Jyderup-modellen består samproduktionen ikke primært i selve serviceproduktionen, men i planlægning og koordinering, hvor kontrollen helt eller delvist overlades til den frivillige sektor. I Assens er der til gengæld tale om, at også levering af service er overladt til den frivillige sektor.

Udover finansieringsmodellen varierer de danske ordninger også i forhold til deres institutionelle forankring i lokalområderne. Selvom eksempelvis Hjørring og Kolding Kommune begge anvender seniorjobordningen som finansieringsgrundlag, er ordningernes forankring mellem kommune og lokalsamfund meget forskellig. I Kolding har landsbyedellerne således base på lokalområdernes skoler, hvorved der sikres instituti-

onel nærhed til kommunen gennem allerede eksisterende strukturer. I Hjørring Kommune er det lokalsamfundenes foreninger, der går sammen om at ansøge kommunen om tilknytning af en pedel, som herefter forankres i en ny fælles forening, der etableres til formålet. Denne forskel i institutionel forankring betyder også, at implementeringen af landsbypedelordningen i kommunernes enkelte lokalområder følger en modsatrettet logik. I Kolding er der i princippet tale om en top-down beslutning, hvor alle lokalområder tildeles en pedelfunktion, hvorimod det enkelte lokalområde i Hjørring kun tildeles en pedel, hvis områdets foreninger selv tager initiativ til at ansøge kommunen og samtidig etablerer de nødvendige institutionelle rammer.

De beskrevne variationer mellem de eksisterende danske landsbypedelordninger viser, at en evaluering af potentialet i sådanne ordninger ikke kan skæres over én kam. Det må forventes, at en række kombinationer af de allerede eksisterende konstruktioner under forskellige omstændigheder kan have deres berettigelse. I rapportens afsluttende diskussion vender vi tilbage til spørgsmålet om, hvilke konstruktioner der kan være relevante under hvilke omstændigheder. I den forbindelse inddrages også den bredere funderede viden om offentlig-frivillig samproduktion, som blev præsenteret i forrige afsnit.



4. CASE I: TØNDER KOMMUNE

4.1. BAGGRUND OG KONTEKST

Tønder Kommune grænser i syd og vest op til henholdsvis Tyskland og Vadehavet og udgør dermed landets sydvestligste hjørne. Kommunen er da også formelt kategoriseret som yderkommune (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2006). I henhold til den sognebaserede afgrænsning af landdistrikter og yderområder, som Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter opererer med, er arealkategorierne 'landdistrikter længere væk fra de største byer' og 'byområder længere væk fra de største byer' repræsenteret i Tønder Kommune (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2013). Der er altså tale om en perifært beliggende kommune med forholdsvis lav urbaniseringsgrad, hvor landdistrikter udgør størstedelen af kommunens areal.

4.2. UDVIKLING OG IMPLEMENTERING AF ORDNINGEN

4.2.1 LOKALE INITIATIVER OG UREALISEREDE FORSLAG

I Tønder Kommune blev en landsbyedellordning første gang diskuteret i 2009. Med opbakning fra landdistriktsrådet foreslog Erhvervs- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, at Tønder Kommune skulle deltage i det pilotprojekt om landsbyedeller, som Landdistrikternes fællesråd var ved at starte op (se også afsnit 2.4). Forslaget blev behandlet i Kultur- og Fritidsudvalget i juni 2009, men blev afvist med henvisning til *"projektets omfang og store berøringsflade [med] nuværende kommunale servicefunktioner."* I den

forbindelse udtalte udvalgets formand desuden: ”Nogle af de funktioner og arbejdsopgaver, man foreslår fra Landdistrikternes Fællesråd favner simpelthen for bredt for en enkelt person” (Jyske Vestkysten, 22.06.2009). Den kolde lokalpolitiske skulder betød dog ikke, at idéen om landsbypedeller helt blev opgivet.

Især i landsbyen Branderup i kommunens nordøstlige hjørne levede tankerne videre, og i 2011 udmøntede det sig i, at der under landdistriktsudvalget blev nedsat et uformelt ’pedeludvalg’ med ildsjæle fra lokalområderne Branderup, Agerskov, Ballum og Jejsing. De arbejdede i løbet af 2011 videre med idéen. Der blev hentet inspiration fra Landdistrikternes Fællesråd og forskellige modeller for en landsbypedelordning i Tønder blev diskuteret. Især var man inspireret af den tidligere omtalte Jyderup-model fra Holbæk Kommune. Peter Holst, der både var projektleder på projektet *Landsbypedel* i regi af Landdistrikternes Fællesråd og direkte involveret i *Jyderup-pedellerne* som formand for den almennyttige forening UDVEJ, blev således inddraget som inspirator ved et møde i Branderup Lokalråd. I slutningen af 2011 og starten af 2012 blev der afholdt møder mellem Branderup Lokalråd, repræsentanter fra de kommunale forvaltninger Vej & Park og Kultur & Fritid, samt jobcenteret i Tønder.

Denne proces gav anledning til, at en landsbypedelordning igen kom på dagsordenen i Tønder Kommune. Jyderup-modellen blev imidlertid ikke realiseret. Både i den kommunale forvaltning og i det lokale beskæftigelsesråd fandt man modellen problematisk på grund af de juridiske gråzoner, som den indebar. Det blev vurderet, at mange af de opgaver landsbypedellerne ifølge Jyderup-modellen skulle varetage ikke uden videre kunne uddelegeres til aktiverede ledige, fordi der var tale om services, som formelt var kommunale ansvarsområder. Uanset om de reelt blev løst af kommunens medarbejdere eller ej, vurderede man derfor, at det ville være i strid med reglerne om, at aktiverede ikke må tage arbejde, som ellers udføres af almindelige ansatte. Fastansættelse af pedeller under normale ansættelsesvilkår kom aldrig på tale.

4.2.2 NATIONALE REFORMER OG REALISERING AF EN ORDNING

Gennembruddet for etableringen af en landsbypedelordning kom derfor først i forbindelse med, at dagpengeperioden i 2013 blev halveret. En del af de borgere, som herved mistede dagpengeretten, havde mindre end fem år til efterlønsalderen, hvilket kvalificerede dem til den seniorjobordning, der blev indført ved Velfærdsforliget i 2006. Ordningen forpligter kommunerne til at ansætte borgere, der ansøger om seniorjob, senest to måneder efter ansøgningen. Endvidere er det et krav, at der er tale om ”en nettoudvidelse af ansatte i den pågældende kommunale virksomhed” (Retsinformation, 2006). Det gav en del hovedbrud i kommunerne, som skulle etablere stillinger, der altså ikke måtte erstatte eksisterende funktioner. I Tønder Kommune virkede det oplagt at imødekomme problemet ved at relancere idéen om en landsbypedelordning, der så kunne beskæftige den forventede bølge af seniorjobbere. Ordningen blev etableret med økonomisk bidrag fra kommunens landdistriktsudvalg og kunne indføres uden politisk behandling. Via landdistriktsudvalget blev der i denne periode også etableret kontakt til Varde Kommune med henblik på at drage nytte af deres erfaringer med landsbypedeller (Nordenskov-Næsbjerg modellen, se afsnit 3.3).

I januar 2013 blev lokalrådsformændene derfor indkaldt til et møde om etablering af en landsbypedelordning med seniorjobbere. Spørgsmålet om, hvilke opgaver der måtte udføres, var stadig aktuelt, men med seniorjobordningen som grundlag var de juridiske aspekter trods alt enklere at forholde sig til end før. Processen med at etablere ordningen forløb hurtigt, og i april 2013 startede den første landsbypedel. Han blev tilknyttet lokalsamfundene Agerskov, Arrild, Toftlund, Bedsted og Branderup i kommunens nordøstlige hjørne. Intentionen på det tidspunkt var, at der i alt skulle være fire landsbypedeller, der tilsammen kunne dække landdistrikternes lokalområder. Det blev dog kun til tre, som imidlertid suppleres af en bypedel med tilknytning til handelsstandsforeningen i Tønder. Bypedellens arbejdskraft er også blevet tilbudt handelsstandsforeningerne i kommunens mindre byer, som dog har takket nej. Der er i dag kun en enkelt landsbypedel tilbage, og kommunen har ikke umiddelbart en forventning om, at seniorjobordningen kan fortsætte med at fungere som rekrutteringsgrundlag (se også afsnit 4.3.1).

Organiseringen af landsbypedellernes arbejde har fundet sted i forbindelse med, at lokalområderne er blevet tildelt en landsbypedel. Via en kontaktperson i områdets lokalråd blev foreningerne bedt om at oplyse, hvilke opgaver de kunne tænke sig at få løst. Til det formål benyttedes et opgaveskema, hvor foreningerne udover relevante kontaktoplysninger skulle oplyse (1) opgavebetegnelse og –beskrivelse, (2) om opgaven hidtil var blevet udført af frivillige, private virksomheder eller kommunen, (3) hvornår opgaven skulle udføres, herunder oplysninger om hyppighed, foretrukken ugedag, eventuelle sæsonafgrænsninger og lignende, (4) opgavens omfang i arbejdstimer pr gang, og (5) hvilke materialer og redskaber der var nødvendige for at udføre opgaven. Det udfyldte skema dannede udgangspunkt for en opgaveafklaring mellem kommunens koordinator, lokalområdets kontaktperson og landsbypedellen. Derefter var det intentionen, at landsbypedellen i samarbejde med kontaktpersonen skulle stå for den løbende koordinering af arbejdet. Ved større ændringer i arbejdsopgaverne og i tvivlsspørgsmål skulle koordinatoren involveres og give grønt lys.

4.2.3 INTENTIONER FOR FREMTIDEN

Alt imens denne ordning er blevet implementeret, har kommunen arbejdet videre med muligheden for også at koble landsbypedelordningen til aktiveringsindsatsen. En Tønder-version af Jyderup-modellen er altså fortsat i spil, og blev gjort yderligere relevant med indførelsen af nyttejobordningen. Reglerne om, at aktivering af kontanthjælpsmodtagere skal involvere nyttige jobfunktioner tvinger således kommunen ind i den gråzone, der tidligere afholdt dem fra at benytte landsbypedelopgaver til aktivering. Udviklingen af den nye model er foregået i tilknytning til Arbejdsmarkedsudvalget, hvor et forslag blev behandlet og godkendt i oktober 2014.

Det blev vurderet, at der var behov for at indføre nytteindsats på holdbasis; dels for at kunne overholde tidsfristerne for aktivering i perioder med mange nye ledige, og dels fordi der var stigende behov for aktivering med praktisk indhold. Landsbypedelordningen blev udpeget som et af to områder, hvor de nye aktiveringspladser kunne placeres. I forhold til organiseringen af den nye ordning udspecificerede forslaget, at der var behov for (1) opgaver, som uden videre kan overtages af andre når den ledige får job, og (2) tilknytning af en 'sjakbajs', der kan lede arbejdet og sørge for kontinuitet og stabilitet. Forslaget har siden mødt forhindringer i det lokale beskæftigelsesråd, hvor der fortsat

hersker usikkerhed om, hvilke opgaver nyttejoberne må udføre, hvis de indgår i en landsbyedellordning. Ordningen er derfor endnu ikke implementeret.

4.3. INTERESSEENTERNES ERFARINGER

4.3.1 KOMMUNEN

Som det fremgår af ovenstående gennemgang er initiativet til en landsbyedellordning i Tønder Kommune kommet fra dele af det frivillige foreningsliv, hvorfra ønsket er blevet formidlet til kommunen gennem lokalrådene og landdistriktsudvalget. De kommunale embedsfolk og politikeres rolle har således været at forsøge at muliggøre de ønsker i fortsat samspil med de lokale aktører. Hos kommunen har arbejdet med udvikling og implementering af en ordning primært været tilknyttet Kultur & Fritidsafdelingen. Det hænger sammen med, at landdistriktspolitik i Tønder Kommune er underlagt kultur- og fritidspolitikken. Som nævnt i ovenstående spiller Arbejdsmarkedsudvalget desuden en vigtig rolle i den pågående udvikling af en nyttejob-baseret ordning. Kommunen har undervejs samarbejdet med både det lokale beskæftigelsesråd og FOA.

De hidtidige erfaringer handler dels om udvikling og dels om implementering af ordningen. Imens udviklingen som nævnt har været forankret i Kultur & Fritid, har implementering og daglig drift været lagt i hænderne på Intern Service. Her sidder den koordinator, der er udpeget til at varetage den kommunale ende af ordningens daglige drift. De udviklingsmæssige udfordringer fremgår indirekte af redegørelsen i forrige afsnit, men kan opsummeres som følger. For det første har hele udviklingsfasen været præget af den juridiske gråzone, som landsbyedellordninger – og offentlig-frivillig samproduktion mere generelt – indebærer. Det har været svært for kommunen at opsætte klare retningslinjer, som kunne sikre at gældende love og regler overholdes. En af grundene til, at ordningen har været så længe undervejs, er således, at kommunen har holdt sig til forsigtighedsprincippet ved ikke at implementere noget, før man følte sig sikre på de juridiske implikationer.

Seniorjobordningen udmærkede sig i den sammenhæng ved at frembyde klarere retningslinjer for arbejdets omfang og karakter. For det andet har udviklingsarbejdet været begrænset af, at der ikke har været politisk vilje til for alvor at gentænke kommunens serviceproduktion i landdistrikterne. Det har således ikke været på tale at iværksætte et forsøgsprojekt med ordinære ansættelser, hvor landsbyedellen helt eller delvist erstatter den kommunale service, som i dag leveres af centraliserede enheder. I stedet har ordningen været tænkt som noget, der ligger i forlængelse af kommunens normale indsats. Med det in mente har udviklingen fra idé til realisering været begrænset af, at projektet skulle kunne lade sig gøre uden kommunale merudgifter, hvorfor man nødvendigvis måtte afsøge muligheden for synergieffekter mellem forskellige forvaltningsområder.

I implementeringsfasen har de største udfordringer, set fra den kommunale koordinators perspektiv været koncentreret i opstarten af samarbejde med de enkelte lokalområder. Det dækker over den proces som starter med, at der indhentes ønsker fra lokalområdets foreninger og leder frem til en situation, hvor landsbyedellen er kommet ind i en rutine, der gør at vedkommende stort set er selvkørende, og hvor de fleste justeringer

undervejs kan varetages af landsbyedellen og den lokale kontaktperson. En succesfuld lokal implementering af ordningen afhænger ifølge koordinatoren af, hvordan denne proces forløber. På et mere generelt plan kan det være en udfordring, at kommunens interaktion med den frivillige sektor er begrænset af, om det frivillige arbejde er organiseret i foreninger eller ej. Det frivillige arbejde, der foregår uden for foreningslivet påskønnes, men er sværere for kommunen at håndtere og støtte op om. Den landdistriktsansvarlige forsøger i den sammenhæng især at benytte lokalrådene som værktøj.

Den første udfordring i den forbindelse er afklaring af lokalområdets behov og muligheden for at opfylde disse behov gennem landsbyedellordningen. Koordinatoren skal her vurdere, om foreningernes ønsker er forenelige med juridiske og kapacitetsmæssige begrænsninger, der ligger i ordningen. Han vurderer altså, dels om der er tale om opgaver, der med rimelighed kan betegnes som 'frivillige', og dels om opgaverne kan forventes udført af den enkelte pedel med de kompetencer, denne måtte have. Vurderingen af om der er tale om en frivillig opgave eller ej betegnes som en svær balancegang, fordi der ikke findes klare retningslinjer på området. Det anvendte nøglekriterium har været, om opgaven hidtil har været løst af frivillige kræfter, af kommunen, af private aktører, eller slet ikke har været løst. Hvis det vurderes, at opgaven hidtil har været varetaget af frivillige eller slet ikke er blevet løst, så har det været en simpel sag at godkende. Opgaver, der hidtil har været varetaget af private erhvervsdrivende, har på samme vis været lette at afvise med henvisning til, at ordningen ikke må tage arbejde fra lokale håndværkere.

De svære vurderinger er altså fortrinsvist dem, som involverer opgaver, der i princippet skulle dækkes af kommunen. I de tilfælde har koordinatoren rådført sig med de kommunale aktører, som formelt har ansvar for de pågældende opgaver. Hvis de har vurderet, at landsbyedellen ikke tager arbejde fra deres medarbejdere, så er opgaven blevet godkendt. Også de embedsfolk i Kultur & Fritid, som er ansvarlige for ordningen, er blevet inddraget, når der har været større tvivlsspørgsmål. Afvisning af opgaver sker imidlertid ligeså ofte af mere pragmatiske årsager med forbindelse til landsbyedellens kapacitet mht. tid og kompetencer. Især har det været nødvendigt at afvise en del opgaver, der blev vurderet for omfattende til at en enkelt person kunne varetage dem inden for de få ugentlige timer, der kunne tildeles den enkelte forening. Det har også vist sig nødvendigt at afvise opgaver med henvisning til sikkerhedshensyn.

Vurdering af opgaverne har imidlertid ikke været den eneste udfordring i den indledende fase. Der har også været en kommunikativ og relationsopbyggende udfordring, hvis håndtering har vist sig afgørende for den videre implementering. For det første skal kommunens vurdering kommunikeres til foreningerne på en måde, så der skabes lokal forståelse for, hvorfor nogle opgaver ikke kan godkendes. Her er det især vigtigt, at den lokale kontaktperson bliver fortrolig med, hvordan opgaverne vurderes, således at vedkommende selv kan varetage løbende justeringer uden at komme på kant med reglerne. For det andet drejer det sig om at få skabt en samarbejdsrelation mellem kontaktpersonen og landsbyedellen, der gør, at kommunens koordinator kun behøver at involvere sig i forbindelse med tvivlsspørgsmål. Når disse indledende øvelser forløber smertefrit, er det koordinatorens erfaring, at ordningen også i det lange løb kommer til at være velfungerende for alle parter. Det har imidlertid kun for alvor været tilfældet i et enkelt lokalområde.

Når det ikke i alle tilfælde er lykkedes at gøre ordningen selvkørende, så hænger det ifølge koordinatoren sammen med, at der er en høj grad af personafhængighed involveret. Det drejer sig først og fremmest om landsbypedellen selv, men også om kontaktpersonen. Det relativt få antal seniorjobbere der har vist sig tilgængelige i Tønder Kommune har betydet, at kommunen ikke for alvor har kunnet udvælge kandidater med det rette sæt af faglige og sociale kompetencer. Det har i stedet været et spørgsmål om at få ordningen til at fungere med den arbejdskraft, der nu engang har været til rådighed. Der har derfor også været en vis vilkårlighed involveret, fordi de landsbypedeller, der er blevet tildelt lokalområderne, har haft vidt forskellige profiler både med hensyn til kompetencer og indstilling til jobbet.

I de tilfælde hvor det har været en udfordring at gøre landsbypedellen selvkørende, er der derfor blevet trukket ekstra laster på både kontaktpersonen og koordinatoren. Det er imidlertid også i de tilfælde, at det har vist sig, at personafhængigheden også involverer kontaktpersonen. Der har således været stor forskel på, hvordan udfordringen er blevet håndteret lokalt. I nogle lokalområder har koordinatoren oplevet, at kontaktpersonen i samarbejde med andre lokale har været god til selv at etablere klare rammer for landsbypedellen. Det har sikret, at landsbypedellen på trods af manglende selvstændighed er blevet et værdifuldt aktiv. Til gengæld har det betydet, at funktionen som kontaktperson er blevet mere arbejdstung end tilsigtet. Endelig er der de lokalområder, hvor samarbejdet mellem kontaktperson og landsbypedel aldrig er blevet velfungerende. Her er der i stedet blevet trukket store vekslers på koordinatoren, som ikke har kunnet trække sig tilbage fra den daglige drift.

4.3.2 LANDSBYPEDELLERNE

Den tilbageværende landsbypedel i Tønder Kommune blev ansat gennem seniorjobordningen, da kommunens landsbypedelordning blev en realitet i 2013. Han har i den mellemliggende periode været tilknyttet fem lokalområder (Agerskov, Toftlund, Arrild, Branderup og Bedsted) i den nordøstlige del af kommunen. Selv er han bosat i den sydvestlige del. Det geografiske valg blev foretaget med den begrundelse, at det var bedre, hvis landsbypedellen ikke selv havde tilknytning til det område, han skulle arbejde i. Der var en bekymring om, at han potentielt kunne blive mistænkt for at forfordele de foreninger og grupper han havde særlige tilhørsforhold til. Dette princip blev også fulgt ved ansættelsen af de øvrige landsbypedeller. Pedellens har en erhvervs-mæssig baggrund som smed, maskintekniker og lagerarbejder.

Den interviewede landsbypedel har overordnet set været glad for jobbet. Han beskriver det som et godt arbejde med stor frihed. Der er tilstrækkeligt med opgaver uden at det bliver uoverkommeligt, hvilket tyder på, at man i Tønder har ramt en fornuftig områdeinddeling. Den store frihed i jobbet hænger sammen med de uformelle arbejdsgange, hvor koordinering, planlægning, arbejdsopgaver og kontakt til både kommune og frivillige varetages løbende og efter behov. Landsbypedellen oplever, at der bliver vist stor tillid med hensyn til hans evne til at udføre jobbet selvstændigt inden for de rammer, der er aftalt mellem lokalområderne og kommunen. Disse har været tydelige nok til, at der ikke undervejs er opstået større tvister og tvivlsspørgsmål.

Landsbypedellen har organiseret arbejdet sådan, at det ugentlige skema, der styrer fordelingen af hans arbejdstid mellem lokalområderne, ikke følges slavisk, men anvendes som en retningslinje med høj grad af fleksibilitet. Dette har vist sig nødvendigt både på grund af opgavernes natur, de skiftende vejrforhold og lokalområdernes individuelle behov. Selvom mange opgaver er af løbende og tilbagevendende karakter, så er der alligevel en variation henover året i forhold til, hvor tidskrævende de hver især er. Det betyder, at pedellen i nogle perioder har tid til overs i ét lokalområde, som kan bruges på mere tidskrævende opgaver i et andet. Vejrforholdene kan ligeledes have stor betydning, fordi de fx umuliggør udendørs maleopgaver. De særligt vejrfølsomme opgaver prioriteres derfor i de perioder, hvor vejrliget er velegnet. Endelig kan særlige lokale behov spille ind. Det kan fx dreje sig om, at de lokale foreninger gerne vil have landsbyen til at tage sig særlig godt ud i forbindelse med den årlige byfest og derfor er interesserede i, at forskønnende opgaver afsluttes inden festens afholdelse. For at facilitere denne fleksibilitet har landsbypedellen taget initiativ til at føre et timeregnskab, hvor han løbende noterer, hvordan arbejdstiden fordeles mellem lokalområderne. I løbet af året benytter han regnskabet til at sikre, at der på længere sigt er balance i timefordelingen.

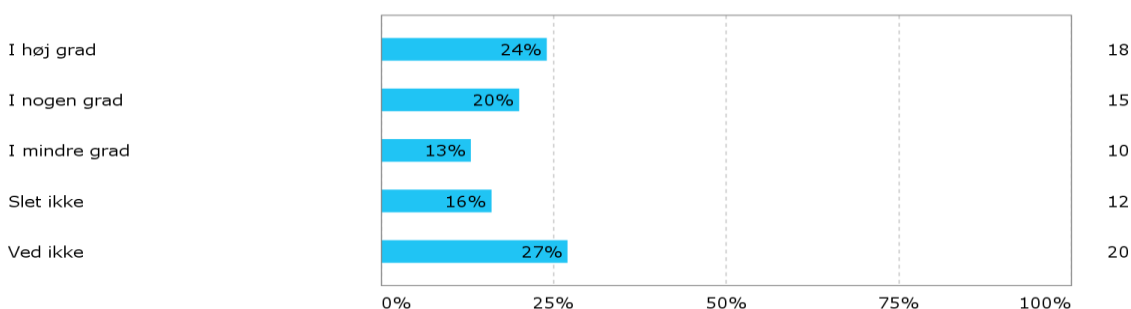
Kommunikationen med andre interessenter foregår som nævnt efter behov snarere end efter forudbestemte procedurer. Det betyder også, at pedellens kontakt med lokalområderne ikke kun foregår mellem ham og den formelt udpegede kontaktperson. Denne formidler ofte kontakt til andre frivillige, der i den givne sammenhæng vurderes at være mere relevante. Det drejer sig oftest om den person, der normalt har ansvaret for den specifikke lokalitet, hvor en opgave skal udføres (spejderhytte, klubhus, mv.). Pedellen kommer altså løbende i kontakt med et forholdsvis bredt udsnit af lokalområdernes frivillige kræfter. Dog er der en vis variation mellem lokalområderne. Nogle steder er der overvejende tale om helt faste opgaver (fx græsslåning), hvor der ikke er behov for løbende koordinering og planlægning. I andre lokalsamfund anvendes pedellens timer i højere grad til enkeltstående opgaver, hvor der ofte er behov for en samtale om arbejds udførelse.

Det er også typisk i forbindelse med denne form for opgaver, at pedellen finder det nødvendigt at inddrage kommunens koordinator. Det sker, når han bliver i tvivl om, om den pågældende opgave ligger inden for det, han må påtage sig. Oftest er der tale om sikkerhedsmæssige tvivlsspørgsmål knyttet til udstyr og lignende. Til gengæld opstår der sjældent tvivl i forhold til, om opgaverne ligger inden for ordningens rammer. Pedellen får regelmæssigt forespørgsler om opgaver, som han må afvise, men han er kun sjældent i tvivl, og for det meste ved de frivillige godt, hvad han må påtage sig. Pedellen fremhæver de årlige møder, som afholdes med deltagelse af foreninger, landsbypedeller og kommunale embedsfolk som gode anledninger til at komme med ændringsforslag og løbende kritik af ordningen. Hidtil har møderne dog kun resulteret i småjusteringer af ordningen.

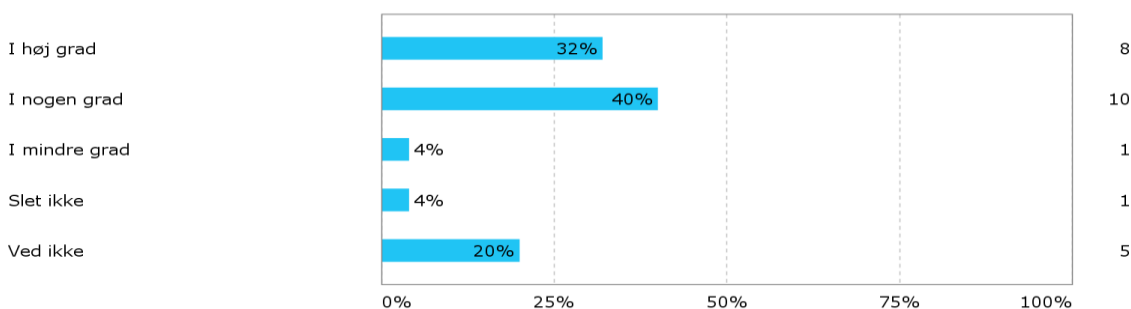
4.3.3 DE FRIVILLIGE

På grund af manglen på seniorjobbere har der i Tønder Kommune været stor forskel på, hvor mange erfaringer de frivillige i de enkelte lokalområder har gjort sig med ordningen. Kun lokalområderne i kommunens nordøstlige hjørne har haft en landsbypedel i

hele perioden, og nogle lokalområder har kun haft en pedel tilknyttet i en meget begrænset periode. Der viser sig da også hurtigt en sammenhæng mellem variationen i de frivilliges erfaringer og deres geografiske placering. Det kan illustreres ved at sammenligne figur 4.1 og 4.2, som begge viser, hvordan respondenter i spørgeskemaundersøgelsen har angivet i hvor høj grad de mener, at lokale frivillige er blevet aflastet som følge af landsbypedelordningen. I figur 4.2 er en geografisk filtrering af data, hvor kun besvarelser fra de fem lokalområder, hvor ordningen har været operationel i hele perioden er medtaget. 72 % af disse respondenter angiver, at de frivillige er blevet aflastet i nogen eller høj grad (figur 4.2), imens det tilsvarende tal for alle respondenter er 44 % (figur 4.1). Geografiske variationer af denne slags kan genfindes på tværs datasættet.

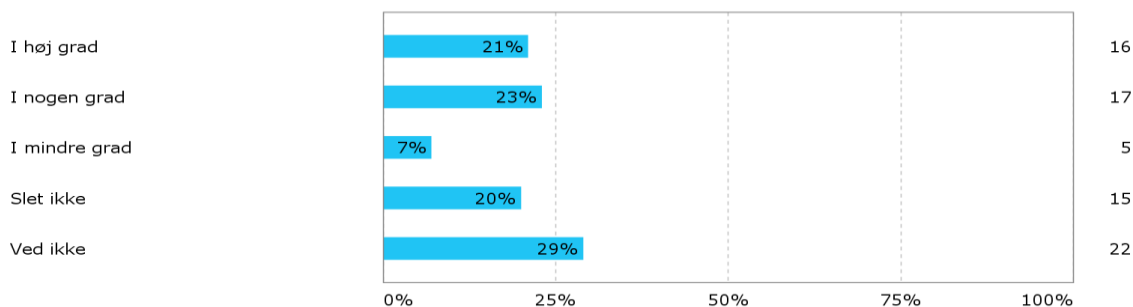


Figur 4.1: ”De frivillige er blevet aflastet i praktiske gøremål”



Figur 4.2: ”De frivillige er blevet aflastet i praktiske gøremål”, (svar geografisk begrænset til Agerskov, Toftlund, Arrild, Branderup og Bedsted).

Det mest udbredte tema i tilbagemeldinger fra de frivillige foreninger er aflastning af de frivillige. Inden for dette tema er der overvejende tale om positive erfaringer, hvor det konstateres, at landsbypedellens arbejde på den ene side har frigjort frivillig arbejdskraft til andre opgaver og på den anden side har medført, at der bliver taget hånd om opgaver, der tidligere enten blev udsat eller aldrig blev gjort færdige (se også figur 4.1 og 4.3). Besvarelserne dækker dog som nævnt over væsentlige geografiske udsving. I de lokal-samfund, hvor man i mindre grad eller slet ikke har oplevet, at ordningen aflastede de frivillige, har respondenterne især peget på væsentligheden af, at landsbypedellen er i stand til at arbejde selvstændigt. Når graden af selvstændighed falder, så øges behovet for frivillig arbejdskraft som støtte til landsbypedellen. En pedel, som kun i mindre udstrækning er ’selvkørende’ kan derfor medføre, at aflastningseffekten mere eller mindre udjævnes af den arbejdsbyrde, der pålægges lokalområdets kontaktperson og andre frivillige.



Figur 4.3: ”Der er blevet taget hånd om opgaver, der ellers ikke var blevet løst”

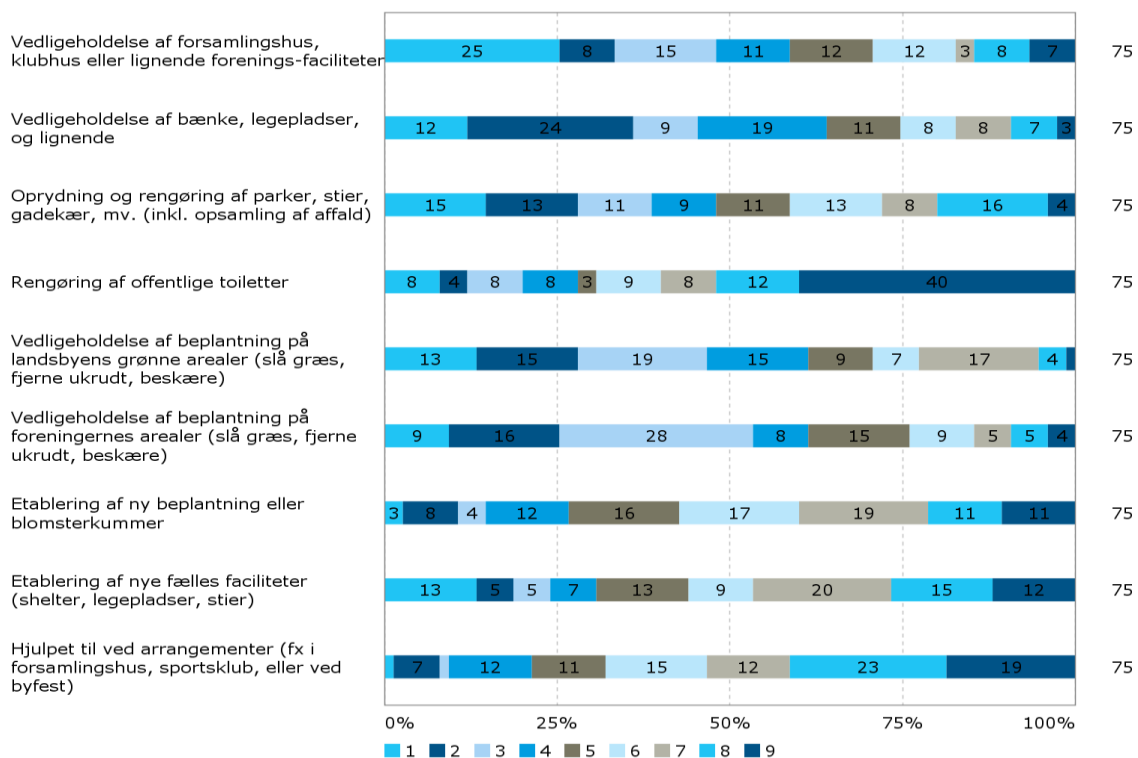
I de åbne svar og opfølgende interview reflekterer de frivillige også bredere over ordningens betydning for foreningerne. Her påpeges det, at det især er de foreninger, som i forvejen er mest pressede i forhold til mobilisering af frivillige, der har haft gavn af ordningen: *”Betydningen har været størst i de foreninger, der i forvejen har det sværest med at rekruttere frivillige.”* Andre udtrykker til gengæld bekymringer over den afhængighed, som de mener, at en landsbypedelordning potentielt kan skabe i lokalsamfundene, når kommunen varetager opgaver, der tidligere blev løst af frivillige. Man bekymrer sig i den sammenhæng for, hvad der vil ske, hvis ordningen siden skulle blive afskaffet. En enkelt forening angiver dette som begrundelse for, at de bevidst ikke har gjort brug af ordningen. En anden respondent mener tillige, at lokalsamfundene potentielt kan have mere udbytte af at varetage opgaverne selv: *”Jeg mener beboerne selv skal vedligeholde deres fællesfaciliteter. Det giver mere sammenhold og kendskab til hinanden. Samtidig kan man diskutere evt. nye tiltag. På denne måde bliver der ikke etableret noget, som ikke kan vedligeholdes. Jeg har ikke noget imod ordningen. Jeg synes bare, det er farligt, at man lærer folk, at det hele går af sig selv.”*

De foreningsfrivillige har også gjort sig erfaringer med organisering og koordinering af landsbypedellens arbejde. Her skinner det igen igennem, at kontaktpersonens rolle kan blive mere omfattende end som så. Det drejer sig dog ikke udelukkende om pedellens evne til at arbejde selvstændigt, men også om koordinering mellem foreningerne. Det gælder især i de lokalområder, hvor foreningerne har budt ind med flere opgaver, end det har været muligt for landsbypedellen at tage sig af. I denne sammenhæng peger foreningerne på, at det er dem selv, der har de bedste muligheder for at forbedre ordningen ved at blive bedre til at samarbejde og koordinere på tværs af både foreninger og lokalområder.

Respondenterne peger især på to aspekter af ordningen, hvor der er et udviklingspotentiale i forhold til at få løst opgaverne på mere tilfredsstillende vis. For det første efterlyses der mere fleksibilitet i forhold til landsbypedellens fordeling mellem foreninger og landsbyer. Den nuværende organisering med fastlagte ugedage ses gerne suppleret med en form for timebank, hvor landsbypedellen i samarbejde med kontaktpersonen løbende tilpasser arbejdstiden de forskellige steder efter behov. Det påpeges også, at en sådan ordning ville give mulighed for at ’spare op’ til større opgaver. En af landsbypedellerne roses i den forbindelse for selv at have taget initiativ til at praktisere netop den form for fleksibilitet vha. et løbende timeregnskab. For det andet efterlyses ændringer, der kan muliggøre løsningen af lidt større opgaver, der rækker ud over det løbende vedligeholdelsesarbejde. Mere konkret efterspørges et supplement til den faste landsbypedel,

hvor et hold af 'pedeller' kan varetage de lidt større opgaver, enten i samarbejde med eller uafhængigt af den faste pedel.

Det tredje hovedtema i de frivilliges erfaringer omhandler landsbypedellens profil og karakter. Dette er allerede berørt i forbindelse med både aflastning af de frivillige og arbejdets organisering, hvor landsbypedellens profil blev nævnt som en faktor, der kan yde afgørende indflydelse på, om ordningen set fra lokalsamfundenes perspektiv bliver velfungerende eller ej. Evnen til at arbejde selvstændigt og være selvorganiserende er som sagt blevet fremhævet med særlig vægt. Her findes den største kontrast mellem lokalområderne, fordi de pedeller, der har været tilknyttet, har været vidt forskellige. De steder, hvor man har haft dårlige erfaringer, viser respondenterne dog, at de er opmærksomme på, at ordningen har fungeret bedre i andre dele af kommunen. I forbindelse med de negative udsagn gøres der således typisk opmærksom på, at det ikke er ment som en kritik af ordningen som helhed, men af det specifikke valg af landsbypedel. Kritikken drejer sig ikke kun om pedellens evner, men også om attituden. Der opfordres således til, at der i højere grad ansættes personer, som kan forventes at brænde for jobbet. Også de mere faglige – dvs. håndværksmæssige – kompetencer nævnes som begrænsende faktorer med tilknytning til pedellens profil.

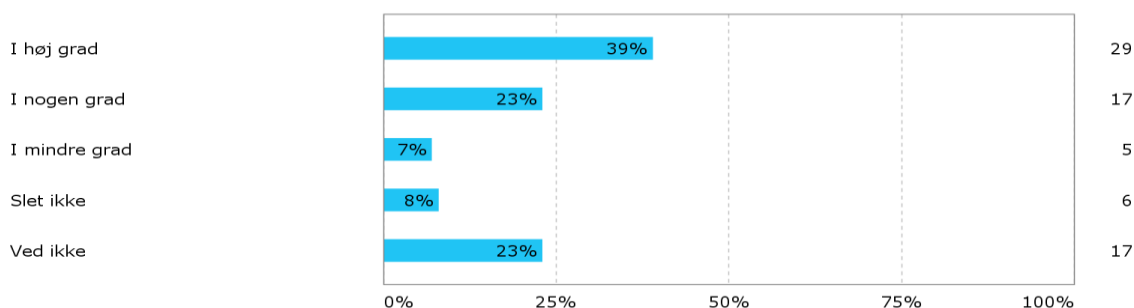


Figur 4.4: Respondenternes prioritering af opgaver (1=højest, 9=lavest).

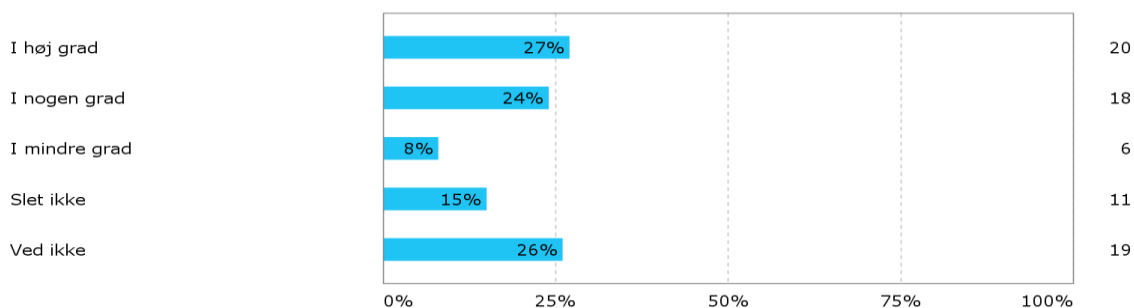
I spørgeskemaundersøgelsen blev respondenterne bedt om at prioritere ni forskellige opgavetyper. Resultatet ses i figur 4.4. Det er tydeligt, at vedligeholdelsesopgaver og oprydning på fællesarealer prioriteres højest, imens deciderede rengøringsopgaver, nyetableringer og hjælp til arrangementer prioriteres lavere. Besvarelserne stemmer overens med ordningens nuværende fokus i Tønder Kommune og lægger dermed ikke op til omprioritering af opgavetyper.

De mere overordnede kommentarer til ordningen handler om bureaukrati og de begrænsninger, som er knyttet til ordningens specifikke konstruktion. Her efterspørges større fleksibilitet i forhold til, hvilke opgaver landsbypedellen må varetage, uden at det dog i første række er de føromtalt juridiske begrænsninger, der henvises til. Det drejer sig langt oftere om opgaver, som landsbypedellen ikke kan påtage sig af sikkerhedshensyn, fordi vedkommende ikke har de nødvendige sikkerhedskurser. Det har fx drejet sig om stilladsarbejde. Der gives også udtryk for en bekymring for de små foreninger, der opfattes som de interessenter, der har størst behov for ordningen. Der opfordres således til *”at de små foreninger ikke bliver glemt, da det netop er der, hvor der ikke er så mange at trække på, det betyder en verden til forskel med pedelhjælpen.”*

Ordningens iboende begrænsninger kommer også til udtryk, når frivillige i lokalområder, der enten ikke har haft tilknyttet en pedel eller kun haft en kortvarigt, gør opmærksom på, at de fortsat er interesserede i at få en. Desuden er der et mindre antal frivillige, som efterspørger mere information og synlighed. Der henvises i den forbindelse både til materiale om ordningen og til pedellens synlighed i lokalsamfundet. Det foreslås fx, at landsbypedellerne får en uniform, så de lokale beboere i dagligdagen kan se, at lokalsamfundet får udbytte af ordningen. Endelig er der enkelte kritiske røster, der stiller spørgsmålstegn ved automatikken i, at det er lokalrådene, der agerer bindeled mellem kommune og lokalsamfund. Disse udsagn er ikke møntet direkte på landsbypedelordningen, men dækker tilsyneladende over en mere generel utilfredshed med nærdemokratiets udvikling i netop deres lokalområde.



Figur 4.5: ”En landsbypedel er en styrke for mit lokalsamfund”



Figur 4.6: ”En landsbypedel gør det mere attraktivt for mig at udføre frivilligt arbejde”

Respondenternes overordnede vurdering af ordningen fremgår af figur 4.5 og 4.6. Her har 62 % angivet, at en landsbypedel er en styrke for lokalsamfundet, imens 51 % har angivet, at landsbypedellen har gjort det mere attraktivt for dem at udføre frivilligt

arbejde. Igen dækker tallene over geografiske forskelle. I de fem tidligere omtalte lokalområder er de tilsvarende tal således 84 % og 76 %.

4.3.4 OPSAMLING PÅ ERFARINGER FRA TØNDER

Fra et kommunalt perspektiv kan erfaringerne opsummeres som følger:

Udviklingsfasen:

- Den manglende klarhed i reglerne på området er en alvorlig udfordring, som har forsinket realiseringen af en idé, der ellers på et mere principielt plan har været bred enighed om at bakke op om.
- Der har ikke været politisk vilje til at satse på, at en landsbypedelordning kan udvikles som del af en mere gennemgribende omlægning af den kommunale serviceproduktion i landdistrikterne.

Implementeringsfasen:

- Opstarten i de enkelte lokalområder var afgørende for, om ordningen blev vel-fungerende på længere sigt. Det handler om opgaveafklaring, forventningsafstemning og relationsopbygning mellem landsbypedel, kontaktperson og koordinator.
- Vurderingen af, hvilke opgaver der må udføres af landsbypedellen, er en svær balancegang, som dog har mødt forståelse blandt de involverede parter.
- Ordningens succes er i høj grad personafhængig. Det drejer sig primært om landsbypedellen, men også om den lokale kontaktperson. Koblingen med beskæftigelsesområdet giver i den forbindelse en vilkårlighed i forhold til, om lokalområderne får tilknyttet en landsbypedel med de nødvendige kompetencer.

Tilsvarende kan landsbypedellens erfaringer opsummeres således:

- Den aftale, der indgås med lokalområderne om tidsfordeling, kan med fordel gøres fleksibel, så landsbypedellen selv kan føre et løbende tidsregnskab og omfordele tider efter behov.

Endelige kan de frivilliges erfaringer med landsbypedelordningen i Tønder Kommune opsummeres som følger:

- I lokalområder, hvor ordningen er kommet til at fungere, har den aflastet de frivillige og ført til, at flere opgaver er blevet løst.
- I lokalområder, hvor ordningens implementering har været mere problematisk, er det tvivlsomt, om de frivillige reelt er blevet aflastet, fordi koordinering og problemløsning har trukket ekstra laster på enkelte frivillige, herunder kontaktpersonen.
- På det principielle plan er der bred opbakning til landsbypedelordningen, der af de frivillige opfattes som en god idé. Der er dog også visse bekymringer:
 - I det lange løb er lokalsamfundene ikke nødvendigvis bedst tjent med, at kommunen servicere deres fællesarealer. Der er potentiale for at styrke det lokale fællesskab, hvis opgaverne overlades til foreningerne.
 - Ordningen kan skabe en afhængighed og i tilfælde af, at ordningen afskaffes, kan det skabe en sårbarhed, fordi de frivillige ikke er i stand til at overtage ansvaret.

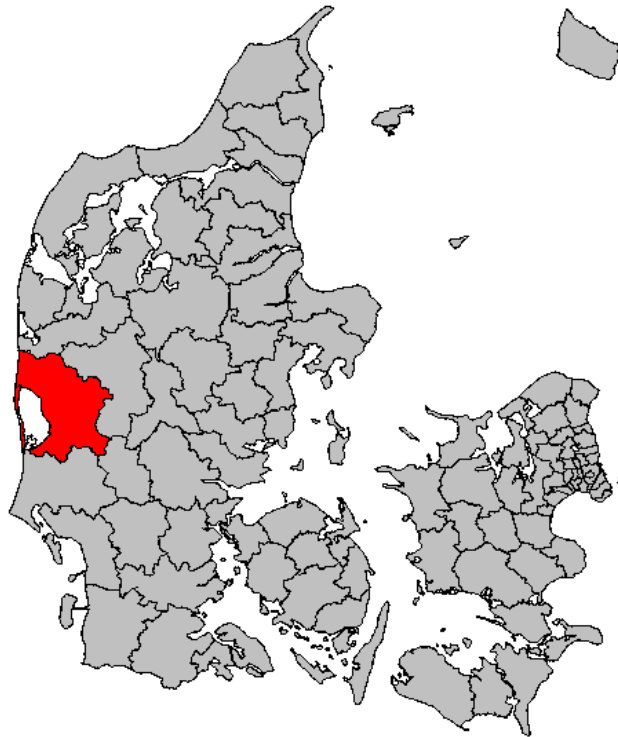
- På det praktiske plan gør de frivillige på baggrund af deres erfaringer opmærksom på en række udfordringer:
 - Succesfuld implementering afhænger i meget høj grad af landsbypedellens kompetencemæssige profil og indstilling til jobbet. Pedellerne bør derfor rekrutteres med stor omtanke.
 - Manglen på seniorjobbere er et problem, fordi det har betydet, at ordningen i nogle lokalområder reelt aldrig er blevet fuldt implementeret. Disse lokalområder er dog i høj grad interesserede i at deltage.
 - Der er brug for fleksible redskaber til organisering af pedellens arbejde, så tiden kan deles mere hensigtsmæssigt mellem foreninger og landsbyer. Der foreslås en form for timebank i stil med det system, som den tilbageværende pedel allerede praktiserer.
 - Foreningerne efterspørger mulighed for, at lidt større enkeltstående opgaver også kan løses gennem ordningen. Det foreslås, at den faste landsbypedel suppleres af et 'pedelkorps', som kan varetage den slags opgaver.

4.4. KONKLUSION

I Tønder Kommune bør vurderingen af, om en landsbypedelordning kan komme til at fungere tilfredsstillende, primært foretages på baggrund af erfaringer fra den del af kommunen, hvor ordningen rent faktisk har været operationel i hele perioden, siden ordningen blev indført. På denne baggrund må svaret blive et ja. Ordningen har i de fem lokalområder i kommunens nordøstlige hjørne – i tråd med formålet – aflastet de frivillige og frigjort ressourcer til gavn for det lokale foreningsliv.

Samtidig bør kommunen dog overveje, hvorfor ordningen kun har fungeret tilfredsstillende i dette område, og hvad der kan gøres for at få den til at fungere i hele kommunen. Svaret på det første spørgsmål består af to nøglepunkter. For det første har erfaringen vist, at de personlige kompetencer hos de pedeller, der ansættes, har afgørende betydning for en landsbypedelordning af den type, som kommunen har forsøgt sig med. For det andet er det efter al sandsynlighed ikke tilfældigt, at ordningen har fungeret bedst i netop det område, hvor lokale græsrodder i årevis har presset på for at få indført landsbypedeller. Der er altså på den ene side behov for, at kommunen er yderst omhyggelig i forbindelse med ansættelsen af landsbypedeller, imens det på den anden side er vigtigt, at lokalområdernes aktører forberedes grundigt på, hvad det indebærer at have en landsbypedel.

Den udfordring, der ligger i at implementere en velfungerende landsbypedelordning på tværs af kommunens landdistrikter kan ikke nødvendigvis konfronteres inden for den nuværende ordnings rammer. Brugen af seniorjobordningen sætter en begrænsning på kommunens muligheder for at udvælge det antal egnede kandidater, der er brug for. Hvis der skal holdes fast i den nuværende model er alternativet at afsøge muligheder for finansiering af landsbypedeller, der ansættes i regulære kommunale stillinger, hvor ansøgerfeltet ikke vil være begrænset til borgere, som lever op til seniorjobkravene.



5. CASE II: RINGKØBING-SKJERN KOMMUNE

5.1. BAGGRUND OG KONTEKST

Ringkøbing-Skjern Kommune er Danmarks arealmæssigt største kommune og blev dannet ved sammenlægning af fem kommuner i forbindelse med kommunalreformen i 2007. Med undtagelse af kommunens nordøstligste sogne – som ligger forholdsvist tæt på Herning – er arealet ligesom i Tønder præget af landdistrikter og byområder, der er kategoriseret som 'længere væk fra de største byområder' (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2013). Kommunen er desuden udpeget som yderkommune (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2006).

5.2. UDVIKLING OG IMPLEMENTERING AF ORDNINGEN

5.2.1 FRA IDÉ TIL REALISERING

Første gang, idéen om landsbypedeller blev diskuteret i Ringkøbing-Skjern Kommune, var i november 2011. Her blev det bragt på banen under et møde med deltagelse af landdistriktsrådet, LAG Ringkøbing-Skjern, en gruppe lokalpolitikere, samt repræsentanter for borger- og sogneforeninger fra kommunens landdistrikter. Mødets overordnede tema var fastholdelse af borgere i landsbyerne, hvor serviceniveauet indgik som centralt debattemne. Udgangspunktet var at finde løsninger, der kunne implementeres inden for de eksisterende budgetrammer. Det blev foreslået, at pasning af kommunens grønne områder i landdistrikterne med fordel kunne finde sted gennem en landsbypedelordning.

I første omgang skete der imidlertid ikke yderligere, og der skulle gå over to år, før der blev taget skridt til at realisere idéen. Da det skete i begyndelsen af 2014, var det fortsat pasningen af kommunens grønne områder, der var i fokus. Det skete med udgangspunkt i en allerede etableret ordning, der gik under navnet Projekt Verde. Ordningen var blevet etableret i foråret 2013 som et beskæftigelsesprojekt, hvor kontanthjælpsmodtagere kunne udføre en række forskellige opgaver for Land, By & Kultur. Der var tale om opgaver, som lå uden for de ressourcemæssige rammer i forvaltningen og derfor ikke var blevet løst af kommunens faste medarbejdere. Det drejer sig fx om pleje af hedearealer og skiltning af naturstier. I kommunens beskæftigelsesudvalg begyndte man hurtigt at se muligheder for at udvide ordningen, og i vinteren 2014 blev der udviklet et forslag til Projekt Verde – Version 2.0. Anledningen var, at beskæftigelsesudvalget skulle finde meningsfyldt beskæftigelse til den nye nyttejobordning. Det blev derfor foreslået, at Projekt Verde skulle udvides til også at kunne fungere som landsbypedelordning.

Der blev lagt op til, at landsbyernes sogne- og borgerforeninger kunne byde ind med opgaver, ligesom Land, By, og Kultur hidtil havde gjort det. Det var således tanken, at Projekt Verde i de fleste tilfælde fortsat skulle de løse samme typer af opgaver, men at formålet blev udvidet til også at omfatte aflastning af frivillige kræfter i landsbyerne. Forslaget blev godkendt af beskæftigelsesudvalget i februar 2014, hvor der dog også blev lagt vægt på, at det skulle undersøges, hvordan projektet passer sammen med landsbypedelordningen i øvrigt. Det hænger sammen med, at der samtidig var en proces i gang, som sigtede mod etablering af en landsbypedelordning med seniorjobbere. En sådan blev dog aldrig realiseret – blandt andet fordi det ikke viste sig muligt at finde de nødvendige seniorjobbere.

5.2.2 IMPLEMENTERING AF PROJEKT VERDE

Projekt Verde blev udvidet fra fem til 12-15 pladser, der både omfatter kontanthjælpsmodtagere i aktivering og borgere, der indgår i nyttejobordningen (minimum fem af pladserne). Bemandingen af kommunens landsbypedelordning stammer altså fra disse to grupper, som kan være ret forskellige. Nyttejobberne er uddannelsessøgende kontanthjælpsmodtagere under 30 år, mens den anden gruppe typisk er noget ældre og ofte består af borgere, som har store, personlige udfordringer og langt til det regulære arbejdsmarked.

I den formelle beskrivelse af ordningen er der løseligt opstillet rammer for, hvilke opgaver Projekt Verde må påtage sig af på vegne af lokalsamfundene. Følgende opgavetyper er udspecificeret i det forslag, beskæftigelsesudvalget har godkendt:

- *”Almindelig forskønnelse af landsbyen – bænke, stiafmærkning, oprydning, vask af skilte, maling af buskure m.m.*
- *Pleje af fællesarealer*
- *Pedelfunktioner på kulturhuse, forsamlingshuse, haller mv.*
- *Medhjælp ved arrangementer/events*
- *Opsmykning med blomsterkasser, borde/bænke, shelters mm.”*

Desuden fremhæves det, at *”opgaverne skal være ’nice to have’ og i bynært område, samt af periodisk karakter.”* Som samarbejdspartnere i lokalsamfundene udpeges helt

konkret ”38 sogne- og borgerforeninger, der gør en aktiv indsats for at holde landsbysamfundene aktive og levende. Det er denne indsats, som administrationen foreslår at understøtte med en hjælpende hånd fra Projekt Verde.”

For at benytte ordningen skal foreningerne udfylde et skema, hvor de bliver bedt om at beskrive, hvad opgaven går ud på samt angive, hvem der udfører den i dag, hvor lang tid det ventes at tage, hvem der sørger for at tilvejebringe materialer, hvilket værktøj der er nødvendigt, samt hvor arbejdet helt præcist skal udføres. Skemaet indsendes til kompetencecenteret, hvor Projekt Verdes to koordinatorene tager stilling til dem. De skal vurdere, om det er en opgave landsbyedellerne må og kan løse, og kontakter herefter foreningen for at aftale nærmere. Når opgaven skal løses, er én af koordinatorene oftest med som arbejdsleder, og en kontaktperson fra foreningen bliver typisk bedt om at møde op i forbindelse med arbejdets opstart.

5.2.3 OPGAVENTYPER INDTIL NU

I forbindelse med driften af ordningen har Projekt Verdes koordinatorene ajourført et skema med fuldførte og fremtidige opgaver. I fraværet af en systematisk indsamling af dokumentation for ordningens løbende brug kan dette give et rimeligt billede af, hvilke lokalsamfund der har benyttet ordningen og til hvilke formål. Ifølge opgørelsen har 19 lokalsamfund i Ringkøbing-Skjern Kommunes landdistrikter indtil videre fået løst én eller flere opgaver gennem ordningen, og yderligere tre lokalsamfund er repræsenteret på listen over planlagte opgaver i 2015.

Siden landsbyedelfunktionen blev en del af Projekt Verde i marts 2014, er der i alt indført 57 separate opgaver i skemaet, som dog hver især ofte dækker over et sæt af mere eller mindre relaterede opgaver på samme lokalitet. Opgaverne fordeler sig ligeligt mellem to hovedgrupper: på den ene side 28 opgaver, der knytter sig til vedligehold og udvikling af landsbyernes grønne områder, og på den anden side 26 opgaver med tilknytning til landsbyens øvrige fysiske faciliteter. I tre tilfælde er der tale om opgaver, som indeholder elementer af begge.

De grønne opgaver fordeler sig mellem beskæring af træer, buskrydning, udkøring af flis, ukrudtsfjernelse, hækklipning, græsslåning, og forskellige former for oprydning. Opgaverne med tilknytning til landsbyernes øvrige faciliteter er domineret af maling og istandsættelse af især legepladser og bænke. Derudover har der været oliebehandling af skulpturer og busskure samt maleopgaver ved foreningsfaciliteter såsom en bålhytte, et klubhus og et dommertårn. Der er også blevet lagt fliser, opstillet bænke og skralde-spande, samt blevet gravet ud til etablering af en trampolin. På grund af de mange udendørsopgaver er aktivitetsniveauet højest i sommerhalvåret.

5.2.4 RELATEREDE PROJEKTER OG INTENTIONER FOR FREMTIDEN

Ved siden af Projekt Verde – som altså udelukkende varetager praktiske opgaver i relation til landsbyernes fysiske miljø – arbejder den landsbyedellansvarlige ved kommunen med at finde hjælpende hænder til andre typer af opgaver. Det foregår primært via samarbejde med UddannelsesCenter Ringkøbing-Skjern i forbindelse med uddannelses- og beskæftigelsesprojektet Unge på Broen. Ligesom Projekt Verde blev Unge på Broen etableret i 2013, og det er ligeledes rettet mod kontanthjælpsmodtagere.

Fokus er på unge mellem 18 og 30 år uden uddannelse, og formålet er at give dem en ny start, som kan føre til uddannelse og/eller job. Ofte handler det om, at de unge skal have genopbygget troen på sig selv, og her kan meningsfulde aktiviteter spille en væsentlig rolle.

Der er derfor etableret et samarbejde, hvor Unge på Broen kan bidrage til administrative opgaver i landsbyerne. Indtil videre har det drejet sig om udarbejdelse af foldere om de forskellige landsbysamfund og deres aktivitetsmuligheder henvendt til turister, tilflyttere og andre udefrakommende. Borger- og sogneforeningerne leverer selv indholdet til folderne, mens Unge på Broen primært har stået for layout-opgaver. Intentionen er endvidere, at landsbyerne kan få hjælp til deres hjemmesider, men det har endnu ikke kunnet lade sig gøre. Unge på Broen er finansieret som pilotprojekt af Beskæftigelsesregion Midtjylland.

Landsbypedelordningen i Ringkøbing-Skjern er altså ikke en samlet ordning, men et projekt, hvor kommunen forsøger at understøtte landsbyernes frivillige foreninger ved at drage nytte af forskellige eksisterende ordninger, som egentlig er etableret med andre formål. Fokus er på de samme former for opgaver, som typisk tænkes ind i en landsbypedelordning, men de søges dækket ind via et puslespil af synergier med andre tiltag i kommunen. Intentionen om en landsbypedelordning af mere konventionel karakter er ikke lagt i graven, men er på den anden side heller ikke på trapperne.

Landsbypedelordningen finder desuden politisk fodfæste i kommunens nye landdistriktspolitik, hvor det blandt andet fremgår at:

Målsætning 3.2: Vi vil facilitere frivillige og ildsjæle i at arbejde langsigtet med lokal udvikling og i at indgå i netværk

Målsætning 3.3: Vi vil fremme samarbejdet mellem sogne og landsbyer om at sikre gode betingelser for at opretholde bæredygtige aktiviteter, faciliteter og service, såsom skoler, foreninger, offentlig service. (Ringkøbing-Skjern Kommune, 2015: 3).

Det er ikke udspecificeret, at målsætningerne nødvendigvis skal forfølges gennem en landsbypedelordning, men formuleringerne åbner i hvert fald for muligheden.

5.3. INTERESSEENTERNES ERFARINGER

5.3.1 KOMMUNEN

Fra kommunal side har arbejdet med landsbypedelprojektet i høj grad handlet om det muliges kunst. Det har længe ligget klart, at landsbypedelfunktionen skulle muliggøres inden for de eksisterende økonomiske rammer. Fra politisk side er der således ikke lagt op til, at området skal prioriteres i form af bevillinger til egentlig ansættelse af landsbypedeller. Projektet har derfor været en øvelse i kreativ udnyttelse af de eksisterende rammer. Det afspejler sig i, at projektets håndgribelige resultater i dag er indlejret i henholdsvis Projekt Verde og Unge på Broen. De opgaver som er blevet udført gennem de to projekter afspejler i øvrigt de forventninger, som kom til udtryk i den første spørgeskemaundersøgelse, hvor praktiske og administrative opgaver var dominerende.

I forhold til de kommunale aktørers erfaringer er det vigtigt at have in mente, at deres succeskriterier – på grund af landsbyedellprojecktets organisering med indlejring i andre projekter – ikke begrænser sig til, om det har været en hjælp for landsbyerne. Det har i ligeså høj grad drejet sig om indfrielsen af potentialet for synergi mellem de meget forskellige formål, der er involveret. Det er også værd at være opmærksom på, at projektets delelementer stort set er isoleret fra hinanden med et minimum af løbende interaktion mellem Projekt Verde, Unge på Broen og landsbyedellprojecktets ansvarlige. Da Projekt Verde reelt udgør landsbyedellprojecktets kerne, er det først og fremmest kompetencecenterets erfaringer, vi beskæftiger os med her.

På kompetencecenteret er arbejdet med ordningen betinget af de personer, der til enhver tid er tilknyttet centeret. Da der er tale om kontanthjælpsmodtagere, som befinder sig i vidt forskellige situationer, kan der være stor forskel på det tidsmæssige omfang af tilknytningen. Nogle har deres daglige gang på kompetencecenteret i længere perioder, mens andre kun er der ganske kortvarigt. Der er som tidligere nævnt maksimalt 15 pladser under Projekt Verde, men det faktiske antal pedeller, der er til rådighed, kan variere en del.

Det giver koordinatorene en udfordring i forhold til at planlægge løsningen af de opgaver, som landsbyerne melder ind. De har svært ved at give foreningerne et præcist svar på, hvornår de kan komme ud og løse opgaven og hvor lang tid, det vil tage. Situationen kompliceres yderligere af, at det også er usikkert, hvor mange af de tilnyttede borgere, der rent faktisk møder op den pågældende arbejdsdag. En af koordinatorene beskriver problematikken således: *”Der kan fx være 15 tilmeldte, og så kan det være, der møder tre op. Dagen efter, så kan det være, at der står 10 mand (...) Vi kan ikke planlægge, at én uge der tager vi dérhen og gør det og det og det. Nej, vi tager det der kl otte om morgenen, når borgerne møder ind, og så må vi se, hvad gør vi i dag.”* Derudover er der grænser for, hvad koordinatorene vil byde de deltagende borgere: *”Og så har vi også sådan nogle dage som i går, hvor det bare regner fra morgen til aften. Jamen, der sender vi selvfølgelig ikke folk ud. Der laver vi noget andet.”* Der tages altså hensyn til, at pedellerne udover kontanthjælpen udfører arbejdet ulønnet. Det betyder også, at anmodninger om hjælp til arbejdsweekender og byfester i foreningerne afvises, fordi man ikke kan byde pedellerne at sende dem ud i weekenden.

Den geografiske fordeling af opgaver afhænger af, hvilke foreninger der melder opgaver ind, og det betyder, at der helt automatisk opstår en skævvridning i ordningen. De landsbyer, hvor foreningerne er særligt aktive i den sammenhæng er også dem, der får mest ud af ordningen. Koordinatorene forsøger derfor at være særligt imødekommende og give hurtig respons, når der meldes opgaver ind fra lokalområder, der ikke tidligere har benyttet ordningen: *”Det skal i hvert fald ikke bagefter hedde sig, at det kun er nogle få byer, der benytter sig af ordningen.”* De tager imidlertid ikke proaktivt initiativ til at sætte sig i kontakt med de sogneforeninger, der endnu ikke har meldt opgaver ind. Der gøres i den forbindelse også opmærksom på, at nogle sogneforeninger giver udtryk for, at de egentlig hellere vil udføre opgaverne selv og derfor ikke er interesserede i at deltage.

Den juridiske usikkerhed gør sig også gældende i koordinatorenes arbejde. Selvom der i beskrivelsen af ordningen er oplyst de opgavetyper, som kan varetages, så opstår der

alligevel tvivl, fordi mange opgaver befinder sig i en gråzone, hvor det ikke er tydeligt, hvem der ellers skulle have løst dem, og om der overhovedet var blevet taget hånd om dem uden landsbypedelordningen. Koordinatorerne er eksempelvis meget interesserede i at kunne hjælpe med pedelarbejde ved de af kommunens små institutioner, der ikke har egen pedel, men er i tvivl om lovligheden heraf, især når der er tale om selvejende institutioner.

5.3.2 LANDSBYPEDELLERNE

I Ringkøbing-Skjern udfyldes landsbypedelfunktionen først og fremmest af de borgere, som er tilknyttet kompetencecenteret og derigennem bliver en del af Projekt Verde. Det drejer sig om *”jobparate og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere samt borgere, der skal i nyttejob”* (Kompetencecenter Ringkøbing-Skjern, 2014: 2). Der er stor forskel på, hvor lang tid de hver især er tilknyttet kompetencecenteret og dermed også på, hvor mange erfaringer de når at få med arbejdet som landsbypedel. Især blandt nyttejobberne er der stor udskiftning. Til gengæld har nogle af de ældre kontanthjælpsmodtagere været tilknyttet i længerevarende forløb over flere omgange.

Landsbypedellerne vurderer først og fremmest ordningen i forhold til de tilbud og ordninger, som de ellers støder på i beskæftigelsessystemet. I den forbindelse hæfter de sig især ved, at der er tale om arbejde, som ikke blot er meningsfyldt, men også synligt gør en forskel. Det kommer til udtryk gennem den meget direkte respons, landsbypedellerne får på deres arbejde. De lokale beboere kommer ofte forbi for at rose og takke for indsatsen, og det betyder meget for landsbypedellernes motivation for, og tilfredshed med, arbejdet. På den måde adskiller landsbyopgaverne sig markant fra de øvrige aktiviteter på kompetencecenteret, fordi deltagerne kommer ud af huset, hvor deres indsats bliver synlig.

Til gengæld nærer de deltagende kontanthjælpsmodtagere ikke store forhåbninger om, at denne form for aktivering bringer dem tættere på en regulær stilling. Opgavernes simple karakter gør, at der ikke umiddelbart er et kompetenceopbyggende element. Og selvom arbejdet synliggøres ved at komme ud i kommunens lokalsamfund, indebærer det ikke anledninger til interaktion med potentielle arbejdsgivere eller lignende. Organiseringen af arbejdet med enkeltstående opgaver, der løses af et arbejdssjak betyder også, at der ikke er mulighed for at opbygge vedvarende og tætte relationer til de enkelte lokalsamfund.

Blandt de uddannelsessøgende unge opfattes det imidlertid ikke som et problem, at ordningen ikke umiddelbart har en effekt i forhold til at komme tættere på arbejdsmarkedet. Det hænger sammen med, at denne gruppe blot venter på, at de kan komme i gang med deres uddannelse og derfor ikke for alvor er på jagt efter et arbejde. De ældre kontanthjælpsmodtagere mener heller ikke, at projektet nødvendigvis skal måles på, om det i sig selv bringer deltagerne i arbejde. I stedet henviser de til, at det kan være med til ’at samle nogle mennesker op’ i en svær situation.

Sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere fra forskellige grupper giver ifølge landsbypedellerne projektet et løft. Man arbejder som et hold, og der er rig mulighed for udveksling af erfaringer mellem de unge og de ældre. I den forbindelse undrer det dog

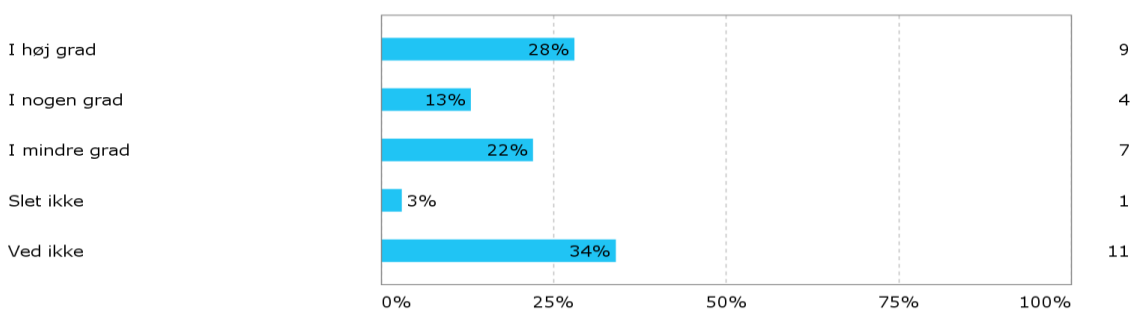
deltagerne, at kommunen ikke har forsøgt at anvende ordningen som et element i integrationsindsatsen. De mener, at det kunne være en god måde at hjælpe nyankomne flygtninge ind på arbejdsmarkedet og tættere på befolkningen.

5.3.3 DE FRIVILLIGE

Den primære kontakt mellem Projekt Verdes koordinatore og lokalsamfundene har fundet sted gennem kommunens borger- og sogneforeninger. Som nævnt i afsnit 5.2.3 har landsbyedellerne endnu ikke udført opgaver i alle lokalområderne. Endvidere er der ofte tale om opgaver, der udføres for enkelte foreninger i landsbyerne. Selvom ordningen har været i brug i et givent lokalområde er det altså ikke sikkert, at indsatsen har været kendt uden for de direkte involverede foreninger. Der er derfor også stor forskel på, hvilke former for erfaringer de frivillige har gjort sig med ordningen. Citaterne i det efterfølgende stammer fra spørgeskemaundersøgelsens åbne svar.

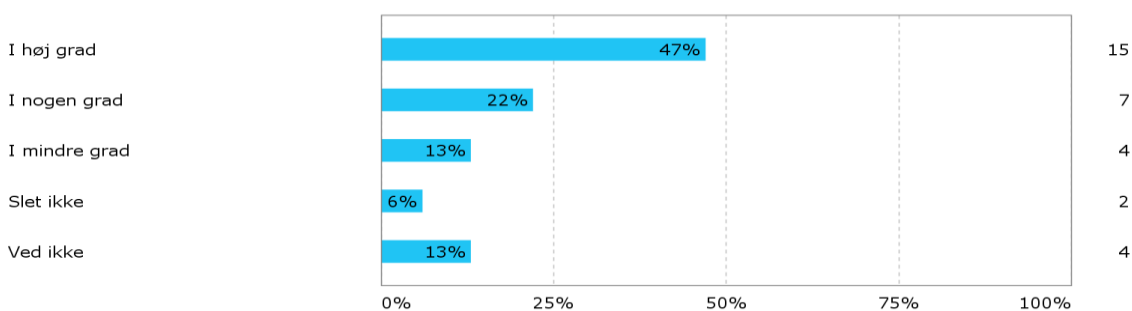
Tilbagemeldingerne fra de foreningsfrivillige har i både interviews og spørgeskemaundersøgelse været domineret af temaet synlighed. Mange respondenter havde således slet ikke hørt om ordningen, og en del af dem der havde, efterspurgt mere og bedre information. Problematikken forstærkes efter al sandsynlighed af, at Projekt Verdes koordinatore ikke er opmærksomme på, at en del frivillige ikke har noget kendskab til ordningen. Én af dem udtaler fx at *"jeg tror ikke, at der er nogle foreninger, der ikke ved at den her ordning er her."* Den manglende synlighed understreges af, at 24 % af spørgeskemaundersøgelsens respondenter svarede 'ved ikke', da de blev spurgt om deres forening havde benyttet foreningen. Adspurgt om ordningen i øvrigt havde været benyttet i deres landsby svarede 45 % 'ved ikke'.

De frivillige, der har kendskab til ordningen, er desuden usikre på, hvad ordningen kan bruges til og under hvilke vilkår. Der efterspørges konkrete eksempler på, hvilke opgaver landsbyedellerne kan hjælpe med og klare afgrænsninger af de inkluderede opgavetyper: *"Der er brug for mere fleksibilitet og meget mere klarhed over hvad pedellen vil og kan/må."* Usikkerheden underbygges desuden af figur 5.1, hvor respondenterne er blevet bedt om at angive, i hvor høj grad det har været tydeligt, hvilke opgaver pedellerne kan og må løse. Omtrent en tredjedel svarer 'ved ikke' og en fjerdedel mener, at det kun i mindre grad eller slet ikke er tydeligt. Den juridiske usikkerhed kommer altså også til udtryk på græsrodsniveauet. Det betyder også, at det kan være svært for foreningerne på forhånd at vurdere, om en given opgave vil blive godkendt af Projekt Verdes koordinatore.

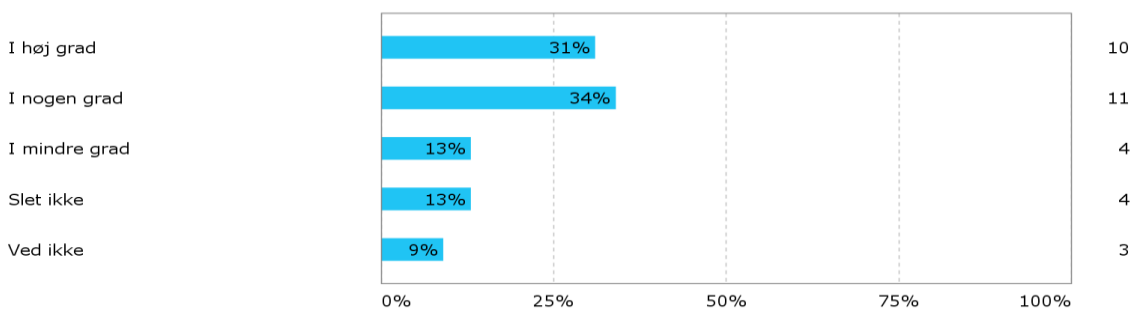


Figur 5.1: "Det har været tydeligt, hvilke typer af opgaver landsbyedellerne kan og må løse"

Respondenterne har også kommenteret ordningens bureaukratiske proces. Der er utilfredshed med, at henvendelser enten ikke besvares eller ikke besvares i tide. De foreninger som ved, at ordningen eksisterer, har som udgangspunkt stor interesse i at benytte den, men afskrækkes af deres dårlige erfaringer med lange ventetider. Nogle vælger derfor selv at løse opgaverne, fordi de så har større sikkerhed for, hvornår arbejdet bliver udført. Der peges i den sammenhæng både på responstiden fra Projekt Verde og på ventetiden mellem svar på en henvendelse og arbejdets faktiske udførelse. I en del foreninger er det især responstiden, der anses som et problem, fordi det giver usikkerhed. Det skinner dog også igennem, at foreningerne har været ude for meget varierende forløb. Eksempelvis svarede én respondent, at *”de kommer meget hurtigt efter de er bestilt”* imens en anden svarede at *”vi har været ude for 4-5 måneders ventetid. Det kan ikke bruges til noget.”* Fra de frivilliges side opleves ordningens løbende drift altså ikke som konsistent.



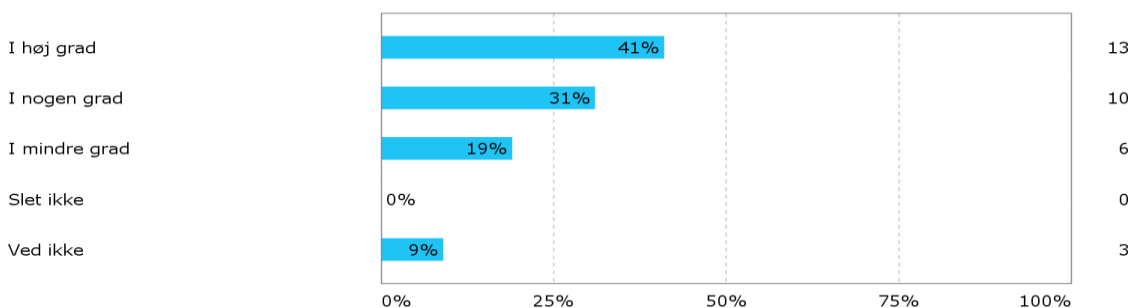
Figur 5.2: ”De frivillige er blevet aflastet i praktiske gøremål”



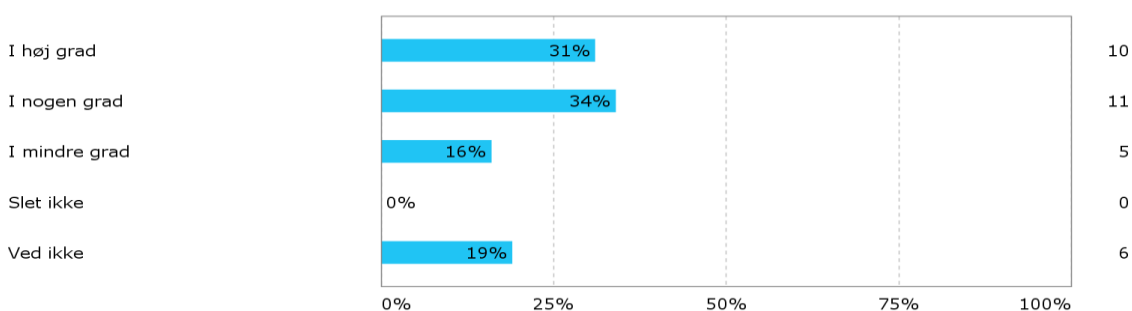
Figur 5.3: ”Der er blevet taget hånd om opgaver, der ellers ikke var blevet løst”

I de lokalområder, der har benyttet ordningen, er den udbredte opfattelse, at det har medført en aflastning af de frivillige og løsning af opgaver, der ellers var uoverkommelige eller konstant blev udsat (se figur 5.2 og 5.3). 69 % af respondenterne mener således, at de frivillige i nogen eller høj grad er blevet aflastet i praktiske gøremål. Tilsvarende mener 65 %, at der er blevet taget hånd om opgaver, som ellers ikke var blevet løst. De åbne svar og opfølgende interviews viser imidlertid, at der også her er plads til forbedringer. Det drejer sig især om kravet fra kompetencecenteret om, at der skal være en lokal kontaktperson til stede i forbindelse med opstart af arbejdet. Det udgør en udfordring for de frivillige, fordi det oftest foregår i deres egen arbejdstid. Der er forståelse for, at kompetencecenteret gerne vil tale opgaven igennem på stedet, før den påbegyndes, men det er en udfordring i de foreninger, hvor de frivillige er lønarbej-

dere med faste arbejdstider, især når deres arbejdsplads ikke ligger i lokalområdet. Der kan altså være behov for større fleksibilitet i denne sammenhæng.



Figur 5.4: ”Landsbypedeller er en styrke for mit lokalsamfund”



Figur 5.5: ”Landsbypedeller gør det mere attraktivt for mig at udføre frivilligt arbejde”

På et generelt niveau er det gennemgående, at de frivillige påskønner den hjælp, de får gennem Projekt Verde. Det kommer blandt andet til udtryk i respondenternes besvarelser i figur 5.4 og 5.5, hvor 72 % har angivet, at landsbypedeller i nogen eller høj grad er en styrke for deres lokalsamfund. 65 % har desuden angivet, at ordningen i nogen eller høj grad har gjort det mere attraktivt for dem at udføre frivilligt arbejde. Igen er det væsentligt at understrege, at respondenterne til disse spørgsmål udelukkende indbefatter frivillige, der tidligere i spørgeskemaet har angivet, at deres forening og/eller landsby rent faktisk har benyttet ordningen.

De kritikpunkter, som ikke omhandler synlighed, retter sig primært imod den bureaukratiske og organisatoriske proces, som mange føler kunne gøres mere smidig, tilgængelig og gennemskuelig. Det drejer sig om, at foreningerne har svært ved at gennemskue nøjagtigt, hvad de kan forvente at anvende ordningen til, så længe der er juridisk uklarhed og manglende viden om pedellernes kompetencer og kapacitet. De frivilliges indspil består derudover mest i konstruktive forslag til fremtiden. I den forbindelse gøres der en del ud af at fremhæve, at den nuværende ordning i foreningernes øjne ikke er en landsbypedelordning, og at man er interesserede i oprettelsen af en sådan. Samtidig udtrykkes der fra enkelte frivillige bekymring om konsekvenserne af at overdrage frivillige opgaver til kommunale pedeller. Denne holdning finder først og fremmest fodfæste i foreninger, der normalt ikke har problemer med at finde frivillige: *”Mange gange har vi en gruppe af personer, som frivilligt træder til her og nu med hjælp. Et problem kan også være, at afløser man de frivillige med ’landsbypedeller’ mister frivillige også ’ejerskab’ til det, de har hjulpet med.”*

I forhold til selve ordningens konstruktion efterlyser de frivillige muligheden for enten at tilknytte en fast pedel eller på anden vis muliggøre løsningen af tilbagevendende opgaver såsom græsslåning, rengøring og løbende vedligehold. Disse opfordringer fremstilles ikke som egentlig kritik af den nuværende ordning, men som forslag til videreudvikling henimod en ordning, der bedre modsvarer foreningernes behov. Det understreges i den sammenhæng fra flere sider, at en fast pedel bør udvælges med omhu, og at vedkommende helst skal have lokal tilknytning, være tillidsvækkende og selvstændig, og fremfor alt én der brænder for arbejdet. Desuden udtrykkes der ønske om, at også kommunens friskoler bør kunne benytte ordningen, hvilket i dag ikke er muligt.

5.3.4 OPSAMLING PÅ ERFARINGER FRA RINGKØBING-SKJERN

De kommunale erfaringer med ordningen i Ringkøbing-Skjern er primært gjort gennem kompetencecenterets arbejde med Projekt Verde:

- Ordningens konstruktion betyder, at der er et dobbelt sæt af succeskriterier. For det første skal det gavne de kontanthjælpsmodtagere, der udfører pedelopgaverne, og for det andet skal det gavne landdistrikternes lokalområder.
- Den geografiske fordeling af indsatsen afhænger af de lokale sogneforeninger. Kommunen har altså kun i begrænset omfang mulighed for at sikre, at ordningen kommer lokalområderne til gode på en måde, der er geografisk retfærdig.
- Planlægning og koordinering af de enkelte opgaver besværliggøres af den usikkerhed, der er indbygget i bemandingsmodellen. Det gælder både i planlægningsfasen og på selve dagen, hvor arbejdet skal udføres.
- Den fragmenterede model, hvor den hjælpende hånd til lokalområderne sammensættes gennem eksisterende projekter (Unge på Broen) og institutioner (kompetencecenteret), har gjort det muligt at tilbyde hjælp til både praktiske og administrative opgaver i foreningerne.
- Ydermere har det gennem denne form for organisering vist sig muligt at sammensætte en pedelfunktion med visse begrænsninger inden for allerede eksisterende, økonomiske rammer i kommunen.
- Begrænsningerne knytter sig først og fremmest til den manglende mulighed for at hjælpe med løbende og tilbagevendende opgaver såsom græsslåning og lignende. Derudover drejer det sig om de hyppigt skiftende kompetencer, der er til rådighed blandt de borgere, der udfylder pedelfunktionen.

Landsbypedellernes erfaringer kan i Ringkøbing-Skjern ikke afdækkes for perioden som helhed på grund af den store, løbende udskiftning på kompetencecenteret. De interviewede personer er imidlertid i en blanding af korte og længere forløb i Projekt Verde. Det er disse personers erfaringer, der her opsummeres:

- De deltagende borgere har ikke store forhåbninger om, at ordningen er i stand til at bringe dem tættere på arbejdsmarkedet (en vurdering, der bekræftes af koordinatorene). Vurderet som beskæftigelsesprojekt er det altså ikke i dette aspekt, at Projekt Verde udmærker sig.
- 'Pedellerne' er til gengæld glade for at være en del af projektet, fordi de i forhold til andre former for aktivering føler, at de får lov til at udføre meningsfyldt arbejde.

- Især arbejdets synlighed i lokalområderne og den direkte påskønnelse af det udførte arbejde fremhæves som en motiverende faktor og en kilde til arbejdsglæde.
- S sammensætningen af flere grupper af ledige på tværs af generationer fremhæves også som et plus ved projektet, fordi der kan udveksles både arbejds- og livserfaring.

De frivilliges erfaringer med Projekt Verde kan opsummeres som følger:

- Manglende synlighed opfattes over hele linjen som ordningens største udfordring. Kendskabet til ordningen blandt lokalområdernes foreninger er simpelthen ikke tilstrækkeligt.
- Foreningerne savner muligheden for at have en landsbypedel med fast tilknytning til lokalområdet. Det er især hjælp til de løbende opgaver, der efterspørges.
- Usikkerheden omkring planlægning og koordinering fylder meget hos foreningerne, hvor det kommer til udtryk i utilfredshed med den bureaukratiske proces, der for dem fremstår som uigennemskuelig og usikker.
- Der er til gengæld udpræget tilfredshed med den hjælp, der er kommet lokalområderne til gode gennem det udførte arbejde. Foreningerne er i denne sammenhæng opmærksomme på, at det er vigtigt løbende at påskønne nyttejobbernes indsats.
- Ordningen opfattes i de lokalområder, der har benyttet den som en kilde til aflastning af de frivillige, om end der også udtrykkes en vis forsigtighed i forhold til, at man ikke ønsker at blive afhængig af den kommunale hjælp.

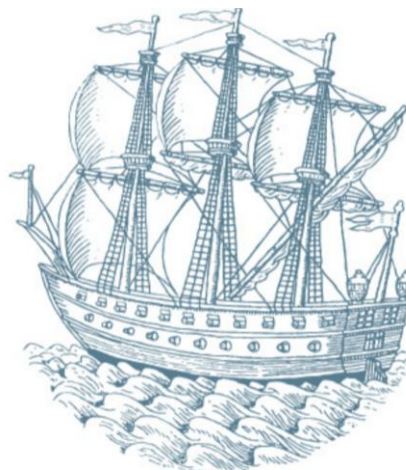
5.4. KONKLUSION

I Ringkøbing-Skjern Kommune er det først og fremmest værd at bemærke, at det er tvivlsomt, om den nuværende ordning reelt kan betegnes som en landsbypedelordning. Både Projekt Verde og samarbejdet med Unge på Broen udgør uden tvivl en hjælpende hånd til kommunens mange landsbysamfund, men den konkrete organisering af opgaveløsningen ligger meget langt fra det de fleste associerer med en pedelfunktion. Manglende synlighed er i henhold til spørgeskemaundersøgelsen en nøgleudfordring, og i den sammenhæng gavner det næppe, hvis man insisterer på at benytte en betegnelse som borgerne ikke sætter i forbindelse med den reelt eksisterende ordning.

I landets arealmæssigt største kommune træder behovet for geografisk retfærdighed naturligt i forgrunden. Gennem Projekt Verde er der indtil videre udført arbejde i halvdelen af kommunens 38 lokalområder, men der er ikke indbygget formelle mekanismer i ordningen med henblik på at sikre ordningens udbredelse til alle kommunens landdistrikter. I kombination med den manglende synlighed er dette en udfordring, der bør tages hånd om. Projektets koordinatore er meget opmærksomme på problemet, men har brug for at blive udstyret med bedre redskaber, hvis de skal forventes at kunne løse det.

Kommunen har identificeret et relevant match mellem kravet om nytteindsats og landsbysamfundenes behov for hjælp til praktiske opgaver. Til gengæld begrænses mulighederne for videreudvikling af den nuværende ordning af, at den udelukkende er baseret på nyttejobordningen. Hvis man fra kommunal side fortsat mener, at landsbypedeller

kan være vejen frem for kommunens landdistrikter, så vil det derfor være oplagt at overveje, om den nuværende indsats kan kobles sammen med etableringen af en egentlig pedelordning. Man har allerede uden held forsøgt afsøgt muligheden for en sådan etablering via seniorjobordningen. Finansieringen afhænger altså enten af, at der identificeres andre (delvist) eksterne midler, eller at der sker en omlægning af kommunens egen serviceproduktion i landdistrikterne, hvor de nødvendige midler frigives.



6. SAMMENLIGNING AF DE TO LANDSBYPEDELORDNINGER

6.1. INDLEDNING

Landsbypedelordningerne i Tønder og Ringkøbing-Skjern Kommuner udviser både fællestræk og markante forskelle. På baggrund af de to casestudier giver dette afsnit et mere skematisk indblik i, hvordan de to ordninger adskiller sig fra hinanden. Der fokuseres igen på de forskellige interessentgruppers perspektiver: kommunerne, landsbypedellerne og de frivillige. Afslutningsvist opsummeres forskelle og ligheder i tabel 6.1.

6.2. DET KOMMUNALE PERSPEKTIV

I begge kommuner er der en forhistorie, hvor idéen om en landsbypedelordning har været i spil i flere år, inden de nuværende ordninger blev realiseret. Forløbet i Tønder Kommune var imidlertid længere og mere kompliceret end i Ringkøbing-Skjern, hvor det forslag, som kom på bordet i 2011, ligger helt i tråd med den landsbypedelordning, der er implementeret gennem Projekt Verde. Dog har seniorjobordningen også her været i spil undervejs som en mulig løsning, der blev fravalgt på grund af mangel på kandidater. Forskellen består primært i, at initiativet i den tidlige fase i Tønder kom fra lokale græsrodder, som lagde pres på de kommunale myndigheder. I Ringkøbing-Skjern har der i højere grad været tale om et projekt drevet af kommunale initiativer med efterfølgende involvering af foreningslivet. Forskellen kan muligvis aflæses i de frivilliges erfaringer med ordningen, hvor der i Ringkøbing-Skjern ser ud til at være større problemer med ordningens synlighed end i Tønder.

Den langstrakte proces i Tønder har også medført, at flere forskellige modeller undervejs har været foreslået, overvejet og diskuteret. I Ringkøbing-Skjern fremstår processen mere lineær og snævert fokuseret mod en ordning med direkte forbindelse til kommunens pasning af grønne arealer. Et fællestræk er i denne sammenhæng, at begge kommuner undervejs har vist sig at foretrække seniorjobordningen som finansierings- og rekrutteringsmodel. I sidste instans blev den kun anvendt i Tønder, fordi der i Ringkøbing-Skjern ikke var tilstrækkeligt med seniorjobbere til rådighed. Nyttejobordningen var altså ikke kommunens førsteprioritet, men kom i spil som en plan b.

En afgørende forskel i udviklingsfasen har været kommunernes og de lokale beskæftigelsesråds tolkning af reglerne for, hvordan en kommunalt drevet pedelordning kan fungere via beskæftigelsesområdet. Nyttejobordningen har således været under overvejelse i begge kommuner, men i Tønder blev den i første omgang afvist som en mulighed, fordi man i beskæftigelsesrådet ikke mente, at nyttejobbere måtte udføre denne form for pedelopgaver. Den forhindring stødte man ikke på i Ringkøbing-Skjern – muligvis fordi Projekt Verde indeholder forholdsvist klare afgrænsninger af de opgaver, som er inkluderet i ordningen. Anvendelsen af nyttejobordningen i Ringkøbing-Skjern og andre kommuner har da også været en faktor i Tønder Kommunes beslutning om at fortsætte arbejdet med at udvikle en supplerende pedelordning med nyttejobbere.

Ordningernes organisering i de to kommuner afviger på flere områder fra hinanden. I Tønder er der tale om en forholdsvis simpel hierarkisk struktur, hvor det overordnede ansvar ligger hos embedsfolk i Kultur & Fritidsafdelingen, mens ansvaret for den daglige drift ligger hos en koordinator i kommunens serviceafdeling, som har den direkte kontakt til landsbypedellerne. Målet er, at sidstnævnte skal være selvkørende, mens det er koordinatorens opgave at levere den støtte, som er nødvendig for, at dette kan opnås. Landsbypedelprojektet i Ringkøbing-Skjern er mere fragmenteret. Projekt Verde udgør hoveddelen af projektet, men er afkoblet fra projektets øvrige elementer. Det er først og fremmest kompetencecenterets projekt, og den kommunalt ansvarliges involvering er på et absolut minimum. Hun varetager til gengæld de øvrige elementer, hvor der søges andre former for hjælp til landsbyernes frivillige (fx gennem Unge på Broen). I modsætning til Tønder er der desuden ikke en forventning om, at pedellerne kan blive selvkørende. Tværtimod forventes det, at én af kompetencecenterets koordinatorene altid skal være til stede som arbejdsleder. Når det i sjældne tilfælde viser sig ikke at være nødvendigt, opfattes det som en bonus.

Ingen af ordningerne indebærer en formel mekanisme, der sikrer en rimelig geografisk udligning af ordningens implementering. I Tønder er kommunens landdistrikter områdeinddelt, men dækningen har været afhængig af, om der har været et tilstrækkeligt antal seniorjobbere til rådighed. Det har ikke været tilfældet. I Ringkøbing-Skjern forsøger koordinatorene gennem deres løbende praksis at sikre en udligning ved at opprioritere 'nye' eller fjerntliggende lokalområder, når de henvender sig.

I de kommunale intentioner for fremtiden skeles der i begge kommuner til modpartens ordning. I Tønder er man således langt fremme i processen med at skabe grundlag for etablering af en ordning, hvor nytteindsatsen kan komme landsbysamfundene til gode via landsbypedelordningen. I Ringkøbing-Skjern har det, som tidligere nævnt, hele tiden været intentionen at skabe mulighed for tilknytning af faste pedeller via seniorjobordningen. Dette alternativ er ikke aflivet, men stillet i bero på grund af det manglende rekrutteringsgrundlag. Sandsynligvis ville en eventuel ordning med fast tilknyttede pedeller dog ikke erstatte men supplere den nuværende indsats i Projekt Verde.

6.3. LANDSBYPEDELLERNES PERSPEKTIV

Det er vanskeligt at sammenligne landsbypedellernes erfaringer direkte, fordi ordningerne afviger markant fra hinanden i bemandingsmodellen. Det giver til gengæld

mulighed for et indblik i dennes betydning for ordningernes implementering og pedellernes oplevelse. Begge ordninger er som nævnt knyttet til beskæftigelsesområdet, men forskellene mellem senior- og nyttejobordningen betyder, at de tilknyttede pedellers dagligdag afviger markant.

Seniorjobberne i Tønder Kommune har haft fast tilknytning til bestemte lokalområder med faste kontaktpersoner og et forholdsvist stabilt sæt af rutineprægede opgaver. Pedellerne – i det omfang de kan betegnes som sådan – i Ringkøbing-Skjern har kun haft et fast holdepunkt i forhold til kompetencecenteret. Mange af opgaverne ligner hinanden, men udføres hele tiden i nye lokalområder, hvor kontakten til de frivillige er begrænset og kun foregår på et uformelt plan. Kontakten mellem landsbypedeller og lokalsamfund medieres således gennem kompetencecenterets koordinatore. Dette leder tilbage til sammenligningen af ordningernes organisering i forrige afsnit. Landsbypedelfunktionen er i Ringkøbing-Skjern fragmenteret i en forholdsvis kompleks arbejdsdeling, imens den i Tønder søges samlet i én person. Det gør, at der i Tønder stilles større og mere specifikke krav til pedellernes kompetencer og personlige profil, hvor ordningen i Ringkøbing-Skjern er designet med henblik på, at alle skal kunne bidrage uanset kompetencer.

Disse forskelle betyder, at hvor landsbypedellen i Tønder oplever en stor grad af personlig frihed og mulighed for selvstændighed i jobbet, så omtaler pedellerne i Ringkøbing-Skjern mere arbejdsopgaverne som 'noget man bliver sendt ud til' på linje med de øvrige aktiveringstilbud, man kan støde på i beskæftigelsessystemet. Til gengæld fremhæver de, som tidligere nævnt, at arbejdet i sammenligning med andre tilbud er mere meningsfyldt og tilfredsstillende. For begge grupper af ledige fremstår pedelordningerne altså som gode alternativer til eksisterende ordninger i beskæftigelsessystemet. Fra pedellernes perspektiv er der således heller ikke noget til hinder for, at begge typer kan indgå i en mere bredtfaende pedelfunktion.

6.4. DE FRIVILLIGES PERSPEKTIV

I begge kommuner efterspørger de frivillige elementer af den anden kommunes ordning uden at have kendskab til denne. I Tønder er foreningerne således interesserede i at kunne søge om hjælp til større enkeltstående opgaver, som den faste pedel ikke kan overkomme, samtidig med at han passer de løbende opgaver. Omvendt efterspørger foreningerne i Ringkøbing-Skjern en pedel med fast tilknytning til landsbyen, som kan tage sig af løbende opgaver. Der er i begge kommuner tale om, at foreningerne efterspørger disse ting som et supplement til den eksisterende indsats.

Den juridiske problematik i kommunerne forplanter sig til de frivillige, hvor den i begge kommuner kommer til udtryk i usikkerhed og frustrationer over den uklarhed, der ofte gør sig gældende i forhold til, hvilke opgaver pedellerne kan påtage sig. I Tønder varetages denne udfordring i opstartsfasen og løbende i et samspil mellem kontaktperson, landsbypedel og koordinator (inddrages når der opstår tvivlsspørgsmål). I Ringkøbing-Skjern er det fra sag til sag op til kompetencecenterets koordinatore at vurdere, om Projekt Verde lovligt kan påtage sig de ansøgte opgaver. Den grundige opstartsfase med fastsættelse af klare rammer for de enkelte lokalområder i Tønder Kommune ser ud til at have givet pote i forhold til at skabe bedre forståelse blandt de frivillige for ord-

ningens juridiske begrænsninger. I Ringkøbing-Skjern er rammerne nedfældet i Beskæftigelsesudvalgets beslutning om indførelse af ordningen, samt i Projekt Verdes projektbeskrivelse og på kommunens hjemmeside. Selvom der er afholdt informationsmøder om ordningen i lokalområderne, ser det ikke ud til, at kendskabet til disse dokumenters indhold har fundet vej til hovedparten af foreningerne, hvor der hersker udpræget tvivl om, hvilke opgaver der kan forventes hjælp til.

Den bureaukratiske proces er på overfladen næsten ens i de to kommuner. Lokalområdets foreninger udfylder og indsender et ansøgningsskema med specifikation af opgaverne, som derefter vurderes af kommunen. En afgørende forskel er dog, at denne procedure i Tønder kun skal gennemføres i forbindelse med, at et lokalområde tildeles en landsbypedel. I Ringkøbing-Skjern skal skemaet udfyldes, hver gang en forening ønsker hjælp til en opgave. Arbejdsbyrden for de frivillige antager altså ikke samme karakter. Den bureaukratiske del af opgaven ligger i Tønder næsten udelukkende i ordningens opstart, hvorimod den lokale kontaktpersons rolle i den løbende drift består i mere uformel kontakt til landsbypedellen. I Ringkøbing-Skjern vedbliver den bureaukratiske mellemregning at udgøre det centrale element i interaktionen mellem kommunen og foreningerne. De frivillige i Ringkøbing-Skjern fremhæver da også i højere grad den bureaukratiske proces som en udfordring.

6.5. OPSAMLING

Forskelle og ligheder inden for hvert af de tre perspektiver er opsummeret i tabel 6.1.

Tabel 6.1: Opsamling af forskelle og ligheder mellem de to ordninger.

	Forskelle	Ligheder
Kommune	<ul style="list-style-type: none"> - Græsrodsinitiativ (Tønder) <> Kommunalt initiativ (Ringkøbing-Skjern) - Forskellig tolkning af regler omkring nyttejobordningen (beskæftigelsesråd) - Hierarkisk struktur (Tønder) <> Fragmenteret, decentral ordning (Ringkøbing-Skjern) 	<ul style="list-style-type: none"> - Præference for seniorjobordningen med nytteindsats som plan b - Ingen mekanismer til sikring af geografisk retfærdighed - Begge skeler til hinandens ordninger med henblik på inspiration til fremtiden
Landsbypedeller	<ul style="list-style-type: none"> - Høje kompetencekrav (Tønder) <> Lave kompetencekrav (Ringkøbing-Skjern) - Fast stedstilknytning (Tønder) <> Skiftende arbejdssteder (Ringkøbing-Skjern) - Selvstændigt arbejde (Tønder) <> Sjak med arbejdsleder (Ringkøbing-Skjern) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pedellerne er rekrutteret via beskæftigelsessystemet - Arbejdet opleves som meningsfyldt og (under omstændighederne) tilfredsstillende - Pedelarbejdet som godt alternativ til andre 'tilbud' i beskæftigelsessystemet
Frivillige	<ul style="list-style-type: none"> - Direkte, uformel kontakt til pedel (Tønder) <> Formel kontakt til koordinator (Ringkøbing-Skjern) - Løbende, mindre vedligeholdelsesopgaver (Tønder) <> Enkeltstående, større opgaver (Ringkøbing-Skjern) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ordningerne aflaster de frivillige i de områder, hvor de har været brugt - Efterlysning af hybridmodeller med mulighed for løsning af både små og store opgaver - Bekymring om tab af selvstændighed ved kommunal løsning af frivillige opgaver

7. DISKUSSION AF LANDSBYPEDELLER SOM SAMPRODUKTION

7.1. INDLEDNING

I denne rapport's indledning blev landsbyedellordninger indskrevet i en bredere tendens, hvor den offentlige og den frivillige sektor i stigende grad indgår i forskellige former for samproduktion af serviceydelser. Siden har vi redegjort for de overordnede træk i de landsbyedellordninger, der til dato er blevet etableret i Danmark, og endelig har vi empirisk undersøgt de erfaringer, der indtil videre er gjort med to af disse ordninger. I dette afsnit vender vi tilbage til diskussionen om samproduktion med henblik på at belyse, hvilke forståelser landsbyedellordninger kan bidrage med i denne sammenhæng. Vi diskuterer også landsbyedellordningernes potentielle rolle i en mere gennemgribende gentænkning og forandring af velfærdsstatens serviceproduktion via samproduktion.

7.2. ROLLEFORDELING – 'OMVENDT' SAMPRODUKTION

Landsbyedellordninger kan med fordel anskues med udgangspunkt i den matrix, der blev præsenteret i afsnit 3.2 (tabel 3.1). Denne skelnede mellem samproduktionsordninger ved at se på forskellige rollefordelinger mellem professionelle serviceleverandører og brugere/lokalsamfund i forhold til henholdsvis serviceplanlægning og –levering. En konkretiseret udgave af matricen med henblik på typologisering af landsbyedellordninger er præsenteret i tabel 7.1. Det antages her, at der i landsbyedellordninger altid er tale om samproduktion mellem en kommune og et lokalsamfund. De mere generelle betegnelser 'professionelle serviceleverandører' og 'brugere' er således ikke fundet relevante i forhold til den mere specifikke form for samproduktion vi her beskæftiger os med. De grå felter i tabellen angiver, at der her i princippet ikke er tale om samproduktion, da enten kommunen eller lokalsamfundet er eneansvarlig for planlægning og/eller levering af de pågældende serviceydelser.

Tabel 7.1: Typologi for landsbyedellordninger baseret på rollefordeling. Efter Bovaird (2007: 848).

	Kommunen har ansvar for al planlægning og koordinering	Kommunen og lokale frivillige står i fællesskab for planlægning og koordinering	Lokale frivillige har ansvar for al planlægning og koordinering
Kommunen leverer alle serviceydelser	Landsbyedeller som kommunal serviceproduktion i landdistrikter. Fx Ungarn	Kommunen ansætter landsbyedeller og inddrager lokalsamfundet i planlægningen. Fx Nyborg .	Kommunalt ansatte pedeller ledes og koordineres af lokale frivillige. Anses ikke som en reel mulighed
Kommunen og lokale frivillige leverer serviceydelser i fællesskab	Kommunalt ansatte landsbyedeller suppleres af frivillige (delvis uddelegering). Ingen eksempler.	Lokale frivillige involveres i planlægningen og supplerer kommunens ansatte. Ingen eksempler.	De frivillige står for al planlægning, men kommunens ansatte hjælper med arbejdet. Ingen eksempler.
Lokale frivillige leverer alle serviceydelser	Al lokal service uddelegeres til frivillige under kommunal styring. Ingen eksempler.	Kommunen betaler lokalsamfundet for at levere serviceydelser. Fx Assens .	Lokale frivillige organiserer en pedelfunktion på egen hånd. Fx Brandenburg

På tværs af de danske landsbypedelordninger er der tale om, at kommunen leverer serviceydelser til lokalsamfundene, som på forskellig vis involveres i planlægning og tilrettelæggelse af den konkrete serviceproduktion. I den forstand kan ordningerne placeres i matricens øverste felt i midten. Eneste undtagelse er landsbypedelordningen i Assens Kommune, der kan placeres i matricens nederste felt i midten (se også afsnit 3.3 og 7.3). Også Hovborg-modellen, som den er beskrevet af Landdistrikternes Fællesråd (2010), placerer sig i dette felt. Ordningen blev dog aldrig implementeret i denne form, men endte med at tilnærme sig Nordenskov/Næsbjerg-modellen (se afsnit 3.3) med kombineret skolebuskørsel og pedelfunktion i kommunalt regi. Assens Kommune er således eneste danske bannerfører for samproduktion, der rækker ud over planlægning og koordinering. Det kommer også til udtryk i kommunens beskrivelse af ordningen:

Landsbypedelordninger er et forsøg på at bringe kommunale og lokale ressourcer sammen og skabe merværdi. Ordningen kan medvirke til at fremtidssikre offentlige serviceydelser i landdistrikterne, og give landsbyerne en ekstraintetjening. (...) Assens Kommune sparer ingen penge ved en landsbypedelordning, men håber på et større udbytte af de kommunale kroner, til glæde for såvel de involverede landsbyer, som kommunen i sin helhed. (Assens Kommune, 2013).

Ordningen i Assens implementeres ikke per automatik i hele kommunen, men afhænger af, at der tages initiativ fra landsbyernes side. Når det sker, udarbejdes der en samarbejdsaftale mellem kommunen og landsbyen eller en gruppe af landsbyer, hvor det specificeres nøjagtigt, hvilke opgaver der inkluderes, og hvad kommunen betaler for at få dem udført. Ordningen kan altså potentielt komme til at tage sig meget forskelligt ud i de forskellige lokalområder alt efter, hvilke behov, ønsker og muligheder der eksisterer lokalt.

I de bredere diskussioner om nye former for samproduktion antages det, at der overvejende er tale om en uddelegering af offentlige opgaver til den frivillige sektor med besparelser og effektiviseringer for øje. Landsbypedelordningerne i Tønder og Ringkøbing-Skjern (samt andre danske ordninger) adskiller sig ved på sin vis at være 'omvendt' samproduktion, hvor det er kommunen som giver en hjælpende hånd med opgaver, som hidtil har ligget i den frivillige sektor. Dette billede fremstår tydeligst, når samproduktion udelukkende forstås i forhold til selve leveringen af serviceydelser. Når der også tages højde for planlægning og koordinering, bliver billedet mere diffust, fordi det først og fremmest er her de frivillige involveres.

På især ét punkt afviger hovedparten af de danske ordninger fra Bovairds matrix: bemandingsmodellen. I stedet for regulære ansættelser af nøje udvalgte, 'professionelle' landsbypedeller er det, som vi har set, gennemgående, at ordningerne bemandes af arbejdsløse på offentlig forsørgelse af den ene eller anden art. Denne konstruktion er ikke beskrevet hos hverken Bovaird eller i den øvrige samproduktionslitteratur. Her antages det, at offentlige serviceleverandører implicit er ensbetydende med konventionel, professionel serviceproduktion. Det er ikke tilfældet i hovedparten af de danske landsbypedelordninger, hvor der i stedet kan tales om samproduktion i en dobbelt forstand. På den ene side samproducerer kommunerne med lokalsamfundene, der står for en del af serviceplanlægningen, og på den anden side samproducerer kommunerne med bestemte grupper af arbejdsløse, som varetager selve leveringen af serviceydelser-

ne. De to samproduktionsformer, der således er i spil i samme ordning, er især på ét punkt fundamentalt forskellige. I modsætning til de lokale er de arbejdsløses deltagelse ikke baseret på frivillighed. Uanset hvilken specifik ordning i beskæftigelsesystemet, der er tale om, står det dem i princippet frit for at takke nej til tilbuddet, men i alle tilfælde vil den beslutning have alvorlige økonomiske konsekvenser for dem. Denne del af samproduktionen sker altså under omstændigheder, der nærmer sig tvang.

Det bør her indskydes, at kommunernes hænder er bundet af de beskæftigelsesordninger, som er indført fra nationalt plan. I forbindelse med både nytteindsatsen og seniorjobordningen har kommunerne været tvunget til at finde arbejdsopgaver til de ledige. Når valget i en del tilfælde er faldet på landsbypedelfunktioner, er det udtryk for, at kommunerne forsøger at få det bedst mulige ud af situationen. De ledige, der deltager i landsbypedelordningerne, er således ikke dårligere stillet i forhold til tvang og frivillighed end andre ledige i henholdsvis nytteindsatsen og seniorjobordningen. Problematikken kan derfor kun løses på nationalt plan, hvor de nævnte ordninger da også har været genstand for en del debat, både før og efter deres vedtagelse og implementering.

7.3. DEN FORESTILLEDE OG DEN EKSISTERENDE LANDSBYPEDEL

Selvom der er fællestræk på tværs af de danske kommuner, så er det i dag tydeligt, at 'landsbypedel' ikke er en entydig betegnelse. En mere dækkende fællesbetegnelse blev anvendt af Landdistrikternes Fællesråd (2010), som i anerkendelse af de mange forskellige mulige modeller i stedet valgte at tale om en 'pedelfunktion'. Fordelen ved dette greb er først og fremmest, at der sker en afkobling mellem person og funktion, så implementeringen af en succesfuld landsbypedelordning ikke nødvendigvis kommer til at afhænge af, om der findes en person, som egenhændigt kan varetage alle landsbyens pedelopgaver. Ved at tale om en pedelfunktion åbnes der således op for, at landsbyernes forskelligartede pedelopgaver kan varetages af flere personer, der ikke nødvendigvis er organiseret og finansieret på samme vis.

Den fremherskende idealforestilling om landsbypedeller præges ellers af billedet af den praktisk begavede, selvstændigt arbejdende og socialt intelligente 'blæksprutte', som løbende er i stand til at tage sig af alle de småopgaver, der ellers synes at dræne de lokale ildsjæle for kræfter og motivation. Hvis denne forestilling gøres til målestok for de landsbypedelordninger, der i de senere år er indført i Danmark, så er det tvivlsomt, om landsbypedel-betegnelsen fremstår som relevant fællesbetegnelse. De udgør til gengæld alle et større eller mindre bidrag til udfyldelsen af en pedelfunktion, som måske i fremtiden kan blive mere dækkende i forhold til lokalområdernes behov. Kommuner, der tager initiativ til, eller involverer sig i, opstart af landsbypedelordninger, bør altså være opmærksomme på de implikationer, selve betegnelsen kan have i form af urealistiske forventninger blandt de berørte borgere. Forventningsafstemning fremstår som et nøgleelement i den kommunikation og dialog, der foregår mellem kommunen og lokalområdernes frivillige foreninger og borgere i udviklings- og opstartsfasen.

Det skal med det samme understreges, at der ikke er noget, der tyder på, at en tilnærmede til idealforestillingen om landsbypedeller nødvendigvis er uopnåelig. Det kræver imidlertid, at der er både kommunalpolitisk og lokal vilje til at gentænke og omstrukturer

rere den samlede serviceproduktion i lokalområderne. Som tidligere nævnt er initiativer, der går i denne retning indtil videre kun set i Assens Kommune. Den mere udbredte tendens er, at kommunerne leder efter finansieringsmæssige konstruktioner, som gør det muligt at give landdistrikternes lokalsamfund en hjælpende hånd, uden at det samtidig har negativ indvirkning på kommunens budget. Inden for den praksis kan det være svært at se, hvordan altfavnende pedelfunktioner kan etableres.

7.4. MULIGHEDEN FOR HYBRIDMODELLER

I sammenligningen af Tønder og Ringkøbing-Skjern blev det tydeligt, at bemandingsmodellen har vidtgående implikationer for ordningens daglige drift. Selvom begge ordninger er koblet til beskæftigelsesområdet, har der vist sig at være markante forskelle på, hvordan arbejdet kan organiseres, og hvilke opgaver der kan udføres under henholdsvis nytte- og seniorjobordningen. Der har i begge tilfælde været fordele og ulemper, og det er sigende, at interessenter i begge kommuner efterspørger elementer af den anden kommunes ordning. Det rejser helt naturligt spørgsmålet om hybridmodeller. Ville det være muligt at kombinere to eller flere bemandingsmodeller på en måde, hvor de vil være i stand til at komplementere hinanden?

I Ringkøbing-Skjern savner de frivillige en fast landsbypedel med indgående kendskab til lokalområdet, som kan varetage løbende vedligeholdelsesopgaver og pleje af grønne områder på ugentlig basis. I Tønder, hvor man netop har den slags pedel, savner de frivillige til gengæld hjælp til større enkeltstående opgaver, som den faste landsbypedel ikke kan varetage på sin ugentlige runde. Den oplagte løsning er, at Ringkøbing-Skjern begynder at anvende seniorjobordningen i tillæg til de allerede etablerede aktiviteter i Projekt Verde, og at Tønder supplerer seniorjobberne med en nyttejob-ordning modelleret efter Projekt Verde. Det sidste er som tidligere nævnt allerede under opsejling. Problemet er, at ingen af kommunerne har de nødvendige seniorjobbere til rådighed. En stabil landsbypedelordning kan altså ikke forventes etableret, hvis den skal baseres på en bemandingsmodel, der er afhængig af seniorjobordningen. Heller ikke de øvrige former for aktivering af ledige fremstår som fuldgode alternativer på grund af den indbyggede midlertidighed. Det indebærer regelmæssig udskiftning af pedeller og en konstant usikkerhed for landsbyerne i forhold til, om de også har adgang til en pedel i fremtiden.

Hvis kommunerne ønsker en velfungerende og stabil ordning med faste landsbypedeller, er der således ikke nogen vej uden om at afsætte kommunale midler til ordningen. Assens og Nyborg fremstår i den sammenhæng som de bedste kandidater blandt de eksisterende danske modeller. I kommuner, der ligesom Tønder har haft relativt gode erfaringer med at tilknytte faste pedeller via seniorjobordningen, kan der være en vis logik i at skele til Nyborg Kommune. Ordningen er på mange måder sammenlignelig, fordi samarbejde og rollefordeling mellem kommune, lokalsamfund og landsbypedel stort set er ens. Udover finansieringsmodellen består forskellen for det første i, at kommunen har mulighed for at annoncere efter en kandidat med de helt rette kompetencer, og for det andet i, at landsbypedellens arbejde ikke er afgrænset til frivillige opgaver. Den eneste begrænsning i så henseende er, at ordningen stadig ikke må være konkurrenceforvridende i relation til erhvervslivet ved at påtage sig opgaver, som lokale håndværkere normalt løser mod betaling. Den juridiske gråzone bliver altså mindre,

men forsvinder ikke helt. Derfor er det også afgørende, at der sikres opbakning fra det lokale erhvervsliv, fx ved at håndværkere og lignende inddrages, når der sættes rammer for ordningen.

Hverken Assens- eller Nyborg-modellen udelukker muligheden for samtidig at etablere ordninger i stil med Projekt Verde, som kan integreres med pedelfunktionen. Kommunerne er under alle omstændigheder forpligtet til at stå klar med tilbud om nyttejob til kontanthjælpsmodtagere, og der vil i den sammenhæng fortsat være et rationale i at rette nytteindsatsen mod de områder af kommunen, hvor serviceniveauet i forvejen er lavest – herunder landdistrikterne. I Ringkøbing-Skjerns Projekt Verde så vi, hvordan de største udfordringer med ordningen opstår i kommunikationen mellem kompetencecenteret og lokalområderne. Tilstedeværelsen af en fast landsbypedelordning, som den i Nyborg, ville gøre det muligt at afhjælpe de problemer, fordi landsbypedellerne, i forhold til kompetencecenterets koordinatore, har bedre mulighed for løbende at vurdere, hvilke opgaver der kan være relevante for nyttejobberne, både med hensyn til kompetencer, regler og lokale behov.

Koordineringen af en nyttejob-baseret ordning kan altså inkluderes i den faste landsbypedels jobfunktion. Dermed bliver der også mulighed for større fleksibilitet i forhold til både at kunne varetage de løbende, tilbagevendende opgaver med vedligehold og naturpleje og nogle af de større enkeltstående opgaver, som en fast landsbypedel kan have svært ved at passe ind i sin ugentlige arbejdsrytme. I Assens-modellen vil organiseringen af en hybrid-ordning ligge endnu tættere op ad Projekt Verde, fordi det her er op til lokalområderne selv, hvordan de vil organisere og koordinere deres pedelfunktion. Muligheden for at ansøge kommunens kompetencecenter om hjælp til enkeltstående opgaver, hvor der er brug for ekstra hænder, er derfor et godt match til ordningen.

7.5. SOCIAL OG GEOGRAFISK RETFÆRDIGHED

En af nøgleudfordringerne i en hvilken som helst form for samproduktionsordning er at sikre ordningens sociale og geografiske retfærdighed. Både individuelle borgere og lokalsamfund har forskellige forudsætninger for at indgå i samproduktion. Det udfordrer velfærdsstatens principper om ligelig adgang til serviceydelser for alle. I forvejen er det dog sådan, at lighedsprincippet i praksis ikke kan efterleves i absolut forstand. De individuelle forudsætninger for at kunne drage nytte af velfærdsstatens konventionelle serviceydelser varierer således også, fordi der i en vis forstand altid er tale om samproduktion (se fx Thuesen & Rasmussen, 2015). Forskellene bliver blot mere udtalte, når borgerne inddrages som deciderede medproducenter af ydelserne. Det gælder også for landsbypedelordninger.

I både Tønder og Ringkøbing-Skjern er der tydeligvis store forskelle på, hvor meget udbytte de enkelte lokalsamfund har fået af de implementerede ordninger. Det skyldes blandt andet, at kapaciteten i de to ordninger endnu ikke har været tilstrækkelig til at dække de behov, som foreningernes efterspørgsel viser eksisterer. Så længe der er tale om ordninger, hvor der leveres ydelser, der ligger uden for kommunernes normale ansvarsområder, kan der argumenteres for, at den geografiske ulighed er et mindre problem. Kommunerne giver simpelthen en ekstra hånd til de lokalsamfund, som måtte

ønske det, og som samtidig er i stand til at indgå i det samarbejde om planlægning og koordinering, som er nødvendigt for at kommunen kan levere den ekstra service.

Problemstillingen bliver imidlertid mere presserende, når kommunerne bruger landsbyedellordninger til at foretage en egentlig omlægning af serviceproduktionen. Så bliver det helt essentielt for ordningens berettigelse, at der er taget højde for både social og geografisk retfærdighed. Der skal med andre ord indarbejdes mekanismer i ordningen, som sikrer, at ordningen kan fungere i alle lokalområder, uanset graden af institutionel kapacitet. Det kan fx gøres ved at sikre, at ordningen ikke tvangsimplementeres i lokalområder, der ikke er klar til indgå i den rollefordeling, som ordningen indebærer. Det bedste eksisterende eksempel er igen Assens, hvor ordningen kun implementeres i de lokalområder, der selv ansøger om det. I resten af kommunens landdistrikter fortsætter den konventionelle serviceproduktion som hidtil. Det åbner mulighed for, at ordningen implementeres, efterhånden som de forskellige lokalområder får opbygget den nødvendige, institutionelle kapacitet.

Hvis den ultimative målsætning er en omlægning af serviceproduktionen i alle kommunens landdistrikter, vil det dog sandsynligvis ikke være tilstrækkeligt blot at vente på, at lokalområderne selv tager initiativ. Kommunen vil tværtimod være nødt til at arbejde proaktivt med de lokalområder, der ikke ansøger af sig selv. Det kræver indgående viden om de forskellige lokalsamfund og deres styrker og svagheder. Det er altså en forudsætning for denne form for omlægning af kommunale serviceydelser, at de kommunale forvaltninger er indstillede på at tilegne sig den viden og anvende den i en opsøgende og udadvendt indsats. Thuesen & Rasmussen (2015) har tilvejebragt og afprøvet en metode, der på sogneniveau kan benyttes til at måle, i hvor høj grad et lokalområde har de nødvendige forudsætninger for at indgå i samproduktion. Metoden – som er baseret på spørgeskema, interviews og socioøkonomiske data – giver for det første et samlet mål for den institutionelle kapacitet, og for det andet mere specifikke indblik i, hvordan de forskellige lokalsamfund fungerer. I forbindelse med implementering af en landsbyedellordning i stil med den i Assens kan førstnævnte anvendes til at finde ud af, hvor ordningen umiddelbart ser ud til at kunne implementeres uden nævneværdige problemer, mens sidstnævnte kan anvendes til at finde ud af, hvilken form for støtte der kan være brug for i de lokalsamfund, der ser ud til at være mere udfordrede på den institutionelle kapacitet.

7.6. INSTITUTIONELLE RAMMER FOR SAMPRODUKTION

De hidtidige erfaringer med landsbyedellordninger i Danmark knytter sig til forsøgsprojekter og ordninger, der enten er blevet til på kommunalt initiativ eller gennem Landdistrikternes Fællesråds pilotprojekt. I nogle tilfælde (fx Tønder) har pres fra lokale græsrodder spillet en væsentlig rolle i forhold til kommunale beslutninger om at arbejde henimod en ordning. Hverken på regionalt eller nationalt plan er der imidlertid iværksat en indsats for at skabe klare, institutionelle rammer for landsbyedellordninger. Med den udbredte, kommunale interesse og de mange juridiske uklarheder in mente er det værd at overveje, om tiden er ved at være moden til en sådan indsats. Der er således behov for institutionelle rammer af forskellig art, herunder love og regler, rammer for finansiering, samt en mere organiseret viden og vejledning.

Love og regler: De juridiske gråzoner og usikkerheder betyder, at de kommunale beslutningstagere har svært ved at opstille klare rammer for ordningerne. Det får dem til at tøve, så ordningernes implementering enten forsinkes eller helt udebliver. Tydeliggørelse og afklaring af regler fra statslig side kunne skabe mod og vilje til at eksperimentere også blandt kommunalpolitikere og embedsfolk, der vægter forsigtighed i relation til udfordring af juridiske grænser. Det er under alle omstændigheder ikke hensigtsmæssigt, at kommunerne etablerer ordninger på baggrund af vidt forskellige tolkninger af de gældende regler.

Rammer for finansiering: Medfinansiering af ordningerne kan være et incitament for kommunerne og i nogle tilfælde en nødvendighed på grund af deres pressede økonomi. I dag har kommunerne helt basalt to muligheder for dette. De kan benytte ordninger med andre hovedformål, som det er tilfældet med senior- og nyttejobordningen, eller de kan søge diverse puljer og fonde på nationalt eller europæisk plan om støtte til forsøgsprojekter. Efterhånden som landsbypedelordninger finder større udbredelse, bliver sidstnævnte vanskeligere, fordi nyskabelser og innovative løsninger ofte prioriteres, når sådanne midler uddeles. Endvidere er det næsten udelukkende muligt at søge om midler og medfinansiering til udvikling og ikke til løbende drift.

Hvis der på nationalt eller regionalt niveau er politisk vilje til en udbredelse og videreudvikling af landsbypedelordninger, bør denne vilje følges op med etableringen af muligheder for medfinansiering. Denne skal ikke nødvendigvis være permanent, men kan dække en opstartsperiode, hvor omlægningen af den kommunale serviceproduktion må forventes at resultere i ekstra omkostninger i en periode. Også internt i kommunerne kan der vise sig at være andre muligheder for at skabe finansieringsrammer via kobling af forvaltnings- og politikområder, som rækker ud over den nuværende kobling til beskæftigelsesområdet. Eksempelvis varetager kommunerne i forvejen pedelfunktioner på en lang række kommunale institutioner. I nogle tilfælde kan der være mulighed for omlægninger af denne drift, så de kommunale pedellers arbejdsområde udvides fra institutionerne til et vist omfang at omfatte lokalområdernes fællesarealer. Norden-skov/Næsbjerg-modellen (se afsnit 3.3) kan ligeledes fremhæves som eksempel på, at landsbypedelfunktioner kan sammenkædes med forvaltningsområder, der ellers umiddelbart synes urelaterede – i dette tilfælde busdriften i Varde Kommunes landdistrikter.

Viden og vejledning: På trods af de efterhånden omfattende og geografisk udbredte forsøg med landsbypedeller er erfaringsudvekslingen mellem kommunerne tilsyneladende yderst sporadisk. Landdistrikternes Fællesråd har stået bag væsentlige og vigtige anstrengelser for at udbrede viden og erfaringer, men potentiale for bedre facilitering af vidensdeling og erfaringsudveksling er fortsat stort. Der er gjort forsøg på at etablere et netværk for kommunale landdistriktskoordinatorer, som herigennem blandt andet kunne udveksle erfaringer og idéer om landsbypedeller. Initiativet er imidlertid strandet på grund af manglende finansiering. Ligeledes er der behov for, at kommunerne får bedre redskaber til at skabe det nødvendige vidensgrundlag i forhold til deres egne landdistrikters lokalsamfund. Metoder til at afdække de institutionelle kapaciteter, som nævnt i forrige afsnit, er blot ét eksempel på et redskab, som ikke kun ville være behjælpeligt i forbindelse med landsbypedelordninger, men mere generelt i arbejdet med landdistriktsudvikling.

8. KONKLUSION

8.1. OPSAMLING AF DE EMPIRISKE RESULTATER

Inden projektets overordnede konklusioner præsenteres, følger her en kort opsamling af de konkrete empiriske resultater fra henholdsvis Tønder og Ringkøbing-Skjern Kommune. Der kan i denne sammenhæng også henvises til tabel 6.1, hvor forskelle og ligheder mellem de to kommuner opsummeres. I dette afsnit konkluderes der med grundlag i kapitel 4-6. Indsigter fra den bredere funderede diskussion i kapitel 7 bringes i spil i den resterende del af konklusionen (afsnit 8.2-8.4).

8.1.1 TØNDER KOMMUNE

Landsbypedelordningen i Tønder Kommune har været operationel siden april 2013. Den er baseret på seniorjobordningen, men en ny ordning med udgangspunkt i nyttejobordningen er under udvikling og vil blive implementeret i den nærmeste fremtid. Det ligger ikke klart, om den nye ordning helt kommer til at erstatte den nuværende, eller om der bliver tale om et supplement. Den nuværende ordnings geografiske udbredelse i kommunen er begrænset af antallet af seniorjobbere, og der har derfor været stor forskel på, hvor omfattende erfaringer der er gjort i lokalområderne. Incitamentet til at indføre en ny ordning med nyttejobbere har da også blandt andet været, at det ikke har vist sig muligt at rekruttere et tilstrækkeligt antal landsbypedeller via seniorjobordningen.

Interessenternes erfaringer viser, at den nuværende ordning kan fungere efter hensigten under forudsætning af, at der etableres et velfungerende samarbejde mellem lokalområdets frivillige og landsbypedellen. Om det kan lade sig gøre, afhænger på den ene side af landsbypedellens evner og indstilling til jobbet, og på den anden side af de frivilliges tillid og samarbejdsvilje/-evne. Den indledende proces har vist sig særlig afgørende og kan inddeles i to faser. Først aftaler kommunen og de relevante lokalråd i fællesskab, hvilke opgaver landsbypedellen skal tage sig af og på hvilke vilkår. Dernæst begynder en proces, hvor landsbypedellernes kommunale koordinator, den lokalt udpegede kontaktperson og landsbypedellen skal 'finde hinanden' og etablere de rutiner, som efterhånden gør ordningen 'selvkørende'. Dette er lykkedes med varierende succes. Fem lokalområder i kommunens nordøstlige hjørne fremstår eksemplariske for den nuværende ordnings potentiale. Ordningens mere moderate succes i andre lokalområder udstiller til gengæld de begrænsninger, som i den nuværende situation er forbundet med en ordning, der til enhver tid er afhængig af, om der er egnede og villige seniorjobbere til rådighed i kommunen.

Som eksempel på en ordning, hvor lokalområder får tildelt en fast landsbypedel, viser erfaringerne fra Tønder Kommune, at det kan være med til at skabe **et tillidsfuldt og uformelt forhold mellem lokalsamfund og pedel**, hvor der på den ene side er en stor grad af **kontinuitet i opgaveløsningen**, og hvor der på den anden side skabes mulighed for en **selvorganiseret fleksibilitet i ordningen**. Som allerede nævnt afhænger opnåelsen af denne idealsituation dog af, at kommunen er omhyggelig i (1) **udvælgelsen af landsbypedeller** og (2) **faciliteringen af den indledende proces**, hvor grundlaget for et tillidsfuldt samarbejde skabes.

8.1.2 RINGKØBING-SKJERN KOMMUNE

En landsbyedelfunktion er i Ringkøbing-Skjern Kommune blevet implementeret gennem flere adskilte elementer, hvoraf det først og fremmest er Projekt Verde, der har været i fokus i denne undersøgelse. Derudover har kommunen blandt andet samarbejdet med projektet Unge på Broen om at få udført andre typer af opgaver for landsbyerne. Projekt Verde blev en del af landsbyedelordningen i marts 2014, hvor det blev muligt for landdistrikternes sogne- og borgerforeninger at søge CompetenceCenter Ringkøbing om hjælp til praktiske opgaver i forbindelse med landsbyernes grønne områder. Tilbudet har indtil videre været benyttet af halvdelen af kommunens 38 sogne- og borgerforeninger.

Interessenternes erfaringer viser, at den kommunale hjælp kan være **en væsentlig håndsrækning til landsbyerne**, som får udført opgaver, der ellers ikke var blevet udført. Som nytteaktivering opleves arbejdet desuden som **meningsfyldt** og pedellerne føler, at deres indsats bliver **værdsat af lokalbefolkningen**. Ordningens største udfordring er, at mange frivillige ikke i tilstrækkelig grad er informeret om ordningen. Der er ellers afholdt en række informationsmøder med pænt fremmøde, men det har tilsyneladende ikke haft den tiltænkte effekt. Dertil kommer en kommunikationsmæssig udfordring, der knytter sig til det forhold, at ordningen (dvs. Projekt Verde) ikke opfattes som en landsbyedelordning. En 'rigtig' ordning med faste pedeller efterspørges derfor.

Som eksempel på en ordning, hvor pedelfunktionen er genstand for en fragmenteret arbejdsdeling, og hvor der ikke tildeles en fast landsbyedel, viser erfaringerne fra Ringkøbing-Skjern Kommune altså, at det kan være forbundet med **kommunikationsudfordringer, som kan sætte begrænsninger på ordningens brug**. Derudover viser erfaringerne, at der er behov for etablering af **mekanismer, som kan være med til at sikre den geografiske udbredelse af ordningens anvendelse**, så den kommer alle lokalområder til gavn – såfremt de ønsker det. Manglende synlighed kan også være en væsentlig faktor i denne sammenhæng.

8.2. EN HJÆLPENDE HÅND TIL LANDSBYERNE

Landsbyedelordningerne i Tønder og Ringkøbing-Skjern er i lighed med de øvrige danske ordninger etableret med henblik på at udstrække en hjælpende hånd til det frivillige foreningsliv i landsbyerne. Som det fremgår af ovenstående, har der vist sig at være væsentlige udfordringer forbundet med at få ordningerne til at fungere efter hensigten, men det overordnede mål om at **aflaste de frivillige** ser ud til at kunne indfries. På tværs af kredsen af involverede aktører – kommunale myndigheder, landsbyedeller og frivillige – er der således gjort positive erfaringer med de to undersøgte kommuners ordninger. Ved at benytte de muligheder, der er indlejret i beskæftigelses-systemet, viser erfaringerne også, at det via **samtænkning og koordinering på tværs af kommunale forvaltningsområder** er muligt at bidrage til aflastning af frivillige, uden at det nødvendigvis medfører væsentlige merudgifter for de kommunale myndigheder. I den sammenhæng er det samtidig nødvendigt at gøre opmærksom på den risiko for udnyttelse af kontanthjælpsmodtagere som billig arbejdskraft, der er forbundet med især brugen af nytteaktivering som nøgleelement i en landsbyedelordning.

Den hjælpende hånd er primært kommet landsbysamfundene til gode i form af hjælp til praktiske opgaver i forbindelse med lokalområderne fællesarealer og de lokale foreningers faciliteter. Det stemmer overens med de forventninger, som de foreningsfrivillige gav udtryk for inden ordningernes implementering. Her var det således praktiske opgaver, der oftest blev fremhævet. De pegede imidlertid også – om end i mindre udstrækning – på en række administrative og sociale opgaver, som kunne varetages i en pedelfunktion. Disse er der kun i begrænset omfang blevet taget hånd om, selvom der dog har vist sig visse muligheder gennem andre former for samarbejde på tværs af de kommunale forvaltninger. De begrænsede erfaringer, som er gjort på dette område, antyder, at en pedelfunktion, som omfatter **praktiske, administrative og sociale opgaver**, ikke nødvendigvis skal fungere som én ordening. Alternativet er at sammensætte funktionen gennem implementering af mere fragmenterede ordninger, der udnytter forskellige synergier blandt de kommunale forvaltninger. Udover beskæftigelsesområdet fremstår især uddannelsesområdet som en god mulighed.

Kommunernes landsbysamfund har indtil videre ikke fået ligeligt udbytte af ordningernes goder. Selvom der i begge kommuner har været fokus på de potentielle problemer med **geografisk retfærdighed**, så er det ikke lykkedes at indarbejde mekanismer, som effektivt sikrer en nogenlunde ligelig fordeling af indsatsen. Dette udgør en væsentlig udfordring i det fremtidige arbejde med udvikling af landsbypedelordninger. Udfordringens kerne udgøres af lokalsamfundenes varierende institutionelle kapacitet, som blandt andet har indflydelse på, i hvor høj grad de er parate til at indgå i landsbypedelordninger og andre former for samproduktion. Geografisk retfærdige løsninger kan derfor kun opnås, hvis der fra kommunal side rettes opmærksomhed mod lokalsamfundenes individuelle vilkår for at deltage i samproduktion med særlig fokus på de lokalsamfund, hvor den institutionelle kapacitet er lavest. Samtidig er rekrutteringen af landsbypedeller af væsentlig betydning for mulighederne for en succesfuld implementering. Her sætter brugen af ordninger i beskæftigelsesystemet nogle begrænsninger, som kan vise sig at være problematiske i implementeringsprocessen.

8.3. SAMPRODUKTION SOM ELEMENT I FREMTIDENS VELFÆRDSSTAT

Den danske velfærdsstat er under pres og reformeres i disse år både fra oven via reformer og fra neden via innovative initiativer i kommuner og lokalsamfund. Landsbypedelordninger skal ses som del af denne komplekse proces og kan bruges som afsæt til at diskutere en mere gennemgribende **forandring og gentænkning af velfærdsstatens serviceproduktion**. Den generelle tendens er, at offentlige myndigheder søger en delvis uddelegering af serviceproduktion til den frivillige sektor, dels for at opnå besparelser og effektiviseringer, men også fordi det potentielt kan fremme borgernes ejerskabsfølelse og lokale stolthed gennem involvering, indflydelse og selvstændiggørelse.

Imidlertid er der i mange af de danske landsbypedelordninger tilsyneladende tale om, at kommunerne på forskellig vis stiller arbejdskraft til rådighed for lokalsamfundene i et forsøg på at hjælpe de frivillige med at varetage bestemte former for opgaver. Der er altså på sin vis tale om **samproduktion med omvendt fortegn**. Her er det væsentligt at have for øje, at serviceproduktion består af en række forskellige aspekter, der rækker udover selve leveringen af serviceydelser. Aspekterne kan omfatte alt fra planlægning

og design af ordninger til implementering, daglig koordinering og monitorering, selve udførelsen af arbejdsopgaver, og endelig evaluering og løbende justeringer. I de eksisterende landsbypedelordninger ser vi, at kommunen gennem landsbypedeller yder den arbejdskraft, som de frivillige ofte mangler, samtidig med at den daglige koordinering uddelegeres til de frivillige, der på baggrund af deres lokale viden forventes at kunne varetage denne opgave bedre end kommunens ansatte. Der sker altså **en forrykning af ansvar og arbejdsbyrde i begge retninger mellem den offentlige og den frivillige sektor.**

Hvis samproduktion ikke blot handler om uddelegering fra offentlig til frivillig, så er der grund til i højere grad at have fokus på, hvordan balancen mellem offentlige myndigheder og frivillige aktører forrykkes gennem omstruktureringer, hvor forskellige aspekter af serviceproduktionen på én og samme tid kan forrykkes i begge retninger. I forhold til samproduktion i bredere forstand er der derfor god grund til at forholde sig til de forskellige aspekter af en given ordning. Ellers er der risiko for, at både offentlige og frivillige aktører stirrer sig blinde på de umiddelbart synlige aspekter – først og fremmest selve leveringen af serviceydelser – dvs. landsbypedellens praktiske arbejdsopgaver. Dermed kan viden om landsbypedelordninger også have betydning i forhold til mere generelle forståelser af samproduktion som element i fremtidens velfærdsstat. Der er især grund til at rette fokus mod **'matchet' mellem de uddelegerede ansvarsområder og den frivillige sektors særlige karakteristika.**

Med den øgede interesse for samproduktion begynder forestillingen om den offentlige myndighed som regulær (Brudney & England, 1983) eller professionel (Bovaird, 2007) serviceproducent at stå mindre klart. Dertil kommer det særlige forhold, at flertallet af danske landsbypedelordninger benytter sig af enten nytte- eller seniorjobbere, hvorved der bliver tale om **samproduktion i dobbelt forstand.** Disse forhold kan gøre det relevant at efterlade idéen om et simpelt producent-(for)bruger forhold mellem stat og borger. Serviceproduktion kan i stedet opfattes som samproduktion i selvorganiserende systemer, hvor offentlige myndigheder, frivillige aktører og private virksomheder løbende indgår i et komplekst samspil. I dette perspektiv kommer samproduktion ikke til at fremstå som noget exceptionelt, der introduceres i tillæg til traditionelle former for serviceproduktion. Erkendelsen af, at der altid allerede er tale om samproduktion tvinger os ud i mere gennemgribende overvejelser om, hvordan denne samproduktion kan gøres mere velfungerende. Det kan på denne måde være med til at skabe et bedre udgangspunkt for en mere grundlæggende gentænkning af velfærdsstaten.

8.4. INDFRIELSE AF PEDELORDNINGERNES POTENTIAL

Landsbypedelordninger kan potentielt komme til at spille en væsentlig rolle i gentænkning og omlægning af serviceproduktion i danske landdistrikter. Men potentialet kan ikke forventes at blive indfriet uden en målrettet strategisk indsats. Rækken af tidligere og nuværende forsøg med landsbypedeller giver på den ene side forhåbninger om, at landsbypedeller kan være et effektivt middel i bestræbelserne på at understøtte lokale ildsjæle, men viser på den anden side også, at der er lang vej igen. Som afslutning på denne konklusion opridses derfor nøgleelementer i den fremtidige indsats.

Først og fremmest er der behov for at skabe **større klarhed i forhold til tolkningen af eksisterende love og regler** med betydning for landsbypedellernes arbejde. Især når ordningerne etableres via beskæftigelsesområdet hersker der usikkerhed om de lovmæssige rammer. Kommunerne tolker reglerne forskelligt, og der har i udviklingsarbejdet været en tendens til, at juridiske overvejelser og bekymringer har fyldt uforholdsvist meget. Der er etableret ordninger i mindst 14 kommuner, og i yderligere seks kommuner er der konkrete overvejelser. Derfor er tiden inde til, at der fra nationalt plan tages stilling til, hvordan love og regler bør tolkes i forbindelse med både landsbypedeller og andre former for samproduktion. Alternativet er, at kommunerne hver især skal gennemgå de samme overvejelser. Det medfører dels ressourcespild, og dels at der kan opstå modstridende fortolkninger, som skaber større usikkerhed blandt de involverede aktører.

I et bredere nationalt perspektiv er der behov for, at offentlig-frivillig samproduktion i højere grad kommer på dagsordenen som et gennemgående tema i velfærdsstatens fortsatte udvikling. Kommunerne har behov for i langt større udstrækning at kunne trække på hinandens erfaringer – ikke blot hvad angår landsbypedeller, men på tværs af de forskelligartede samproduktionsformer, der opstår og overvejes inden for forskellige forvaltningsområder. **Nationale rammer for udveksling af viden og erfaringer om samproduktion** fremstår altså som et væsentligt behov, der med fordel kan søges opfyldt gennem allerede eksisterende institutionelle rammer.

Det kan i denne sammenhæng også overvejes, om der fra nationalt niveau er mulighed for at afsætte midler specifikt til udvikling af samproduktionsordninger. De besparelser, som driver kommunerne i retning af øget samproduktion af serviceydelser, har grundlag i nationale politiske beslutninger om kommunernes økonomi, herunder kommunalreformen, og det virker derfor rimeligt, at man fra nationalt plan viser vilje til at hjælpe kommunerne med at udvikle velfungerende løsninger. Øget samproduktion indebærer en omlægning af serviceproduktionen, som kunne understøttes af øremærkede **statslige midler til udvikling af samproduktionsordninger**. Der er endvidere mulighed for, at en sådan pulje gøres tilgængelig for både kommunale og frivillige aktører, således at initiativer fra græsrodsniveau også kan støttes.

9. REFERENCER

Litteratur

Bovaird, T. (2007) Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*. 67(5). 846-860.

Brudney, J.L., England, R.E. (1983) Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*. 43(1). 59-68.

Kompetencecenter Ringkøbing (2014).

Kromann, D.S., Svendsen, G.L.H. (2015) *Landsbypedeller: En effektiv måde at understøtte lokale ildsjæle på?* CLF Report 44. Esbjerg: Center for Landdistriktsforskning.

Landdistrikternes Fællesråd (2010) *Landsbypedel*. Landdistrikternes Fællesråd.

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2013) *Regional- og Landdistriktpolitisk Redegørelse 2013*. København: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2006) *Mere liv på landet - Det danske landdistriktsprogram 2007-2013*. København: Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Needham, C. (2007) Realizing the potential of co-production: Negotiating improvements in public services. *Social Policy and Society*. 7(2). 221-231.

Parks, R.B., Baker, P.C, Kiser, L.L., Oakerson, R.J., Ostrom, E., Ostrom, V. (1980) Consumers as Co-Producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. *Policy Studies Journal*. 9(7). 1001-1011.

Percy, S.L. (1984) Citizen Participation in the coproduction of Urban Services. *Urban Affairs Review*. 19(4). 431-446.

Pestoff, V. (2006) Citizens and co-production of welfare services. *Public Management Review*. 8(4). 503-519.

Salamon, L.M. (1987) Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 16. 29-49.

Sharp, E.B. (1980) Toward a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Coproduction Concept. *Midwest Review of Public Administration*. 14. 105-118.

Sørensen, E., Torfing, J. (2012) *Offentlig Ledelse af Frivilliges Samproduktion af Velfærdsservice*. Roskilde: Roskilde Universitet.

Sørensen, J.F.L. (2012) Testing the hypothesis of higher social capital in rural areas: the case of Denmark. *Regional Studies*. 46(7). 873-891.

Thuesen, A.A., Rasmussen, H.B. (2015) Danish Rural Areas' Readiness for Joint Action as a Proxy for the Potential for Co-production. *The Journal of Rural and Community Development*. 10(1). 32-55.

Whitaker, G.P. (1980) Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review*. 40. 240-246.

Aviser

Jyske Vestkysten, 22.06.2009, Landsbypedeller kommer ikke.

Jyske Vestkysten, 28.11.2010, Udkants-Vejen gør oprør.

Hjemmesider

Assens Kommune (2013) *Landsbypedeller*. Hentet 01.07.2015 fra <http://www.assens.dk/Byg-amp-Bo/Landdistrikterne/Projekter/Landsbypedeller.aspx>

Retsinformation (2006) *Lov om seniorjob*. Lov nr 1543 af 20.12.2006. Hentet 24.06.2015 fra <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=31088>.