

6

Sociale forhold og socialpolitik i Grønland¹

Steven Arnfjord

De seneste år har problematiske velfærdsforhold blandt et grønlandsk mindretal i Danmark trukket flere overskrifter i danske medier. Opmærksomheden i medierne, herunder også de grønlandske, blev yderligere optrappet, efter at en ny rapport fra Grønlands Børnetalsmand fremhævede, at det flere steder i Grønland også stod dårligt til med børns velfærd (Rasmussen 2015). De to problematikker: Dårlig velfærd hos mindretallet i Danmark og hos børn i Grønland hænger sammen og danner sammen med ny grønlandsk socialforskning grundlaget for dette kapitel om grønlandske sociale forhold og socialpolitik. Medierne har især fokus på at dramatisere grønlandske sociale problemer, om de foregår hjemme i Grønland, eller om de strækker sig helt til Danmark. Sociale problemer er ikke nye eller for den sags skyld noget, der kan beskrives som en pludselig hændelse. Der foretages ikke gennemgribende socialpolitiske reformer i Grønland. De sociale problemstillinger i Grønland er langvarige og permanente. Det gør dog ikke behovet for løsninger mindre. Det er stadig ekstremt vigtigt at tage hånd om problemstillingerne, som påviseligt strækker sig over flere generationer.

Hensigten med dette kapitel er at give et indblik i grønlandske sociale problemstillinger og deres relevans i en socialfaglig sammenhæng. Perspektivet i dette kapitel er grønlandsk og er beskrevet indefra. Det er en vigtig forudsætning for læseren, for det hører med til den socialfaglige historie omkring Grønlands mange sociale indsatser, politikker og velfærdsforskning, at de i vid udstrækning har været præget af et udefrakommende distanceret perspektiv. Kapitlet fortsætter efter indledningen med en analyse af nutidens sociale problemer. Det efterfølges af en beskrivelse af centrale

¹ Tak til studerende fra årgang 2013 på Ilisimatusarfiks afdeling for sociale forhold for at have læst udkast og være kommet med konstruktiv kritik, qujanaq. Tak til redaktørerne for feedback og forslag til forbedringer undervejs i udviklingen af dette kapitel.

træk i den socialpolitiske historie. Den sidste del af kapitlet handler om socialt arbejde i Grønland og forskningen inden for det socialfaglige område. Afslutningsvis præsenteres nogle perspektiver på fremtidige indsatser.

Nedenfor i Figur 6.1 er der opstillet en række faktuelle oplysninger om Grønland:

Figur 6.1. Fakta om Grønland 2014.



Kilde: Grønlands Statistik, 2014.

Grønland er sammen med Færøerne en del af det danske rigsfællesskab. På grund af Grønlands og Færøernes særlige nationale, historiske og geografiske forhold har de en udvidet grad af selvstyre. Grønland fik hjemmestyre i 1979, som blev afløst af selvstyret i 2009. Med hhv. hjemmestyre- og selvstyreordningen fik de grønlandske myndigheder mulighed for at overtage ansvaret for en række sagsområder og for at lovgive og administrere de områder, de overtog. Grønland har under Hjemmestyret hjemtaget områder som fx erhverv, kirke, kultur, undervisning og sundhed, dele af råstofområdet og den sociale forsyning. Grønland fik med hjemtagelsen et selvstændigt økonomisk ansvar, som den danske stat yder et årligt økonomisk tilskud til – det såkaldte bloktilskud. Grønlands BNP var i 2014 13,7 mia. kr., hvoraf bloktilskuddet udgør 3,7 mia. kr., ca. 27 procent af BNP. Danmark har fortsat ansvaret for statsforfatningen, statsborgerskab, Højesteret, udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik samt valuta- og pengepolitik (Statsministe-

riet 2009). Grønland regnes internationalt stadig som en del af det danske suveræne territorium (Danmark står til at miste 98 procent af landets territorium, i det øjeblik Grønland gennemfører en løsrivelse).

Kapitlet beskriver Grønland i et kritisk socialpolitisk perspektiv, idet vi står over for nogle gennemgående sociale udfordringer. Der tages afstand fra, at landet generelt kan forstås som ét stort socialt problem. Det er langt fra tilfældet. Kulturhistorien og det nutidige samfund rummer et utal af rigdomme og skønheder, som læseren ved selvsyn opfordres til at tage i betragtning.

Det er vanskeligt at definere ét udgangspunkt for problemerne. I tidligere kritiske politiske miljøer henvises der ofte ensidigt til koloniforholdet som årsagen til problemer med alkoholmisbrug, arbejdsløshed, kriminalitet, vold og selvmord. Det er for mig at se en for hurtig og unuanceret konklusion på de sociale problemer. Blandt oprindelige folkeslag som grønlandere, inuit (Canada/Alaska), yupik (Alaska/Rusland), inupiat (Alaska/Rusland), chukchi (Rusland), der alle har været koloniseret (som her betyder assimilering til kolonimagtens værdisystemer), kan vi i dag tale om omfattende sociale problematikker. En forhastet industrialisering, som har skabt en række kriser i samfundet blandt sociale grupper og mellem generationer, har også fået skylden, hvilket Verner Goldschmidt som den første sociolog i Grønland med en reference til Bottomore reflekterede over i 1960'erne (Goldschmidt 1964). Men der var også sociale problemer før industrialiseringen. Hungersnød, tuberkuloseepidemier og en skyhøj børnedødelighed holdt det grønlandske befolkningstallet nede på 20.000 mennesker i begyndelsen af 1900-tallet (Kristiansen 2004). En forståelse af nutidige sociale udfordringer skal anskues kontekstuel, hvilket er en gennemgående trend i socialfagligheden. Det betyder, at socialrådgiveren, politikerne, underviseren og forskeren skal kende til dele af den grønlandske socialpolitiske historie, dels for at have et nuanceret perspektiv på de nutidige udfordringer, dels for at kunne forholde sig kritisk til, at kolonihistoriens synder måske begrundes og forklarer vores sociale problemer, men at kendskab ikke løser de udfordringer, som socialrådgivere i Grønland står over for i dag.

Det skal handle om nutidens sociale problemer. For uanset årsagen er det for de mennesker, man møder i det lokale suppekøkken i Nuuk, en konkret erfaring at mangle grundlæggende fornødenheder som mad, et hjem, et arbejde og et givende netværk. Dette er perspektivet i næste afsnit. De

sociale problemstillinger er i dette kapitel belyst ud fra en meget konkret tilgang til at erfare en social problematik. Dette modsætter sig fx en mere socialkonstrueret tilgang til erkendelse. Der er intet socialkonstrueret ved at mangle en bolig og være sulten. Sult er konkret. Marx beskriver sult som en tilstand, der er afhængig af et objekt uden for kroppen for at blive stillet (Marx 1959: 69). Den brasilianske kritiske pædagog Paulo Freire konstaterede under sin opvækst, at han ikke kunne gennemføre undervisning og lære noget, når han var sulten (Freire 2007: 30). Så de er konkrete og håndgribelige, de sociale problemer her i Grønland, og det skal det efterfølgende handle om.

Socialpolitiske udfordringer i Grønland i dag

I dette afsnit kigges der på sociale udfordringer i et kritisk og i et fremtidsorienteret perspektiv. Der bliver her identificeret problemstillinger, som, når man får skabt positive forandringer, kunne have en udviklende indflydelse fremadrettet. Den følgende fremstilling af sociale problematikker er ikke et udtryk for en prioriteret rækkefølge. Hvis man genlæser tidligere socialreformskommissionsrapporter, vil man kunne se, at mange af temaerne gentager sig. Der vil også være overlap mellem flere af temaerne. Inden for sundhedsvidenskaben taler man om co-morbiditet (at have flere livstruende sygdomme – fx på en gang HIV og tuberkulose). Inden for socialvidenskaben vil det kunne kaldes for flerfaktorielle udfordringer. For eksempel hænger vores ringe børnevelfærd unægtelig sammen med alkoholmisbruget. Det er en problemstilling, som går langt tilbage. Som noget nyt tilføjer jeg en desorganiseret offentlig sektor. Det hænger direkte sammen med erfaringer fra mit eget forskningsarbejde.

Efter hvert enkelt tema følger en kort analyse af problemets oprindelse.

Misbrug af alkohol er gennemgående en af de største udfordringer. Vi drikker muligvis mindre end lande, som vi sammenligner os med, men vores drikkemønster er det sundhedsskadelige “binge-drinking”, hvor store mængder konsumeres over kort tid. Eftervirkningerne af alkoholforbruget er meget omfattende. For eksempel eskaleres husspektakler i weekenden, hvor især hovedstadens politi har meget travlt. En konsekvens er blandt andet, at børn enten forlader et utrygt hjem, indtil spektaklerne har lagt sig, eller at de midlertidigt anbringes i weekenden over af socialvagten hos en akut plejefamilie. En anden stor udfordring er arbejdet med at øge vel-

færdsniveauet blandt børn og unge. Mange tiltag er i gang, men der er et stykke vej endnu til realiseringen af de gode intentioner. En tredje udfordring handler om en stor minoritet af unge med usikre fremtidsudsigter. En fjerde handler om en stagneret befolkningsvækst. Den femte handler om en desorganiseret offentlig sektor, hvor der endnu mangler at blive etableret reelle tværsektorielle og tværfaglige samarbejder.

Alkohol

Alkohol og det sociale arbejde omkring misbruget fylder meget i Grønland. Det er et tilbagevendende tema, når samtalen falder på årsagen til sociale problemers opståen. Problemerne med alkohol er forsøgt forklaret i en biologisk sammenhæng, hvor grønlændere, som et oprindeligt folkefærd, skulle være særligt (uheldig) disponeret for at have svært ved at håndtere den gifttilstand, som alkoholen påfører leveren. Dette er biologisk blevet tilbagevist (Bjerregaard m.fl. 2015). Kendskabet til, hvordan problemet med alkohol er opstået, bør dog ikke flytte fokus væk fra udfordringen med at ændre på mønstret omkring alkoholforbruget, som ofte kan kædes sammen med husspektakler, omsorgssvigt og vold i hjemmet (Poppel 2010). Der foretages årligt et stort forebyggende arbejde, som i nogle sammenhænge har en indvirkning blandt børn og unge. Blandt andet har vi haft en succesfuld kampagne, koordineret af Nakuusa (støttet af UNICEF), hvor børn deltog i videoproduktioner med budskabet: "Lyset peger på dig". I videoerne kræver børn anerkendelse og omsorg (Nakuusa 2014). Kampagnen havde en empowermentvinkel (se kapitel 26) i den forstand, at børn signalerede til andre børn, at de ikke behøvede at være alene med deres problemer med forældrenes alkoholmisbrug. Set over et årti er der tale om et mindre fald i alkoholforbruget, som i nedenstående tabel er målt på import:

Tabel 6.1. Import af alkohol 2005-2014.

År	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
L. pr. pers. over 14 år	12,1	11,7	12	10,6	10,6	10,4	9,8	9,7	8,8	8,6

Kilde: Grønlands Statistik, 2015.

I tabellen kan man se, at antallet af liter ren alkohol er nedadgående. Der er dog stadig tale om et højt niveau. Der er rapporteret og lavet forskning om alkoholforbruget i Grønland gennem de sidste 50 år. Perspektivet og forebyggelsesindsatsen har først inden for de seneste år haft fokus på den måde, alkoholen konsumeres på. I Grønland har vi et drikkemønster, som svarer til "binge-drinking". Når man taler om alkohol i en sociologisk kontekst, er det de sociale omstændigheder eller rettere følgerne af alkoholen, som primært er i fokus frem for den individuelle sundhedstilstand. Alkohol forbliver, på trods af en nedgang i forbruget over de sidste 30 år, et socialt problem. Fra tid til anden bliver flere bygder pålagt alkoholforbud. Der er flere byer, hvor der ikke kan købes stærk alkohol.

I dag arbejdes der med at bryde med den hidtidige isolerede og individualiserede alkoholbehandling, som oftest kun var muligt i storbyerne. Behandling sker tættere på misbrugernes nærmiljø. For eksempel forsøger kommunen i Sydgrønland, Kommune Kujalleq, sig med at etablere familiebehandling, hvor forældre forbliver sammen med deres børn, samtidig med at de gennemgår en alkoholbehandling.

Børn

Et andet centralt og i disse tider altoverskyggende socialpolitisk tema er det lave velfærdsniveau blandt mange grønlandske børn. Forskningen taler sit eget tydelige sprog med studier, som påviser omsorgssvigt (Kristensen m.fl. 2008), selvmord blandt unge (Pedersen & Bjerregaard 2012), mobning i skolen (Niclasen & Arnfjord 2015), fattigdom (Schnohr m.fl. 2007) og et alarmerende højt niveau af anbringelser (Skatte- og Velfærdskommissionens betænkning 2011). Vi har set en stigning i NGO'er, som deltager i den offentlige debat. Der har de seneste år endvidere været udsendt stærke signaler fra den offentlige Børnerettighedsinstitution MIO (Børnetalsmanden), som blev etableret i 2012. MIO arbejder ud fra FN's Børnekonvention og har til opgave at sikre og fremme børns og unges interesser i samfundet og advokerer på vegne af oversete og overhørte børn. For eksempel kobler Børnetalsmanden hyppigt drikkekulturen sammen med omsorgssvigt, hvilket blev illustreret, da Tuborg Bryggerierne fandt det interessant at lave et public relation-stunt med øletiketter, hvorpå der stod: "Asasaaranngua-ra" (dansk: min lille elskede) (Søndergaard 2015). At forbinde øl med noget kærligt, som man affektfuldt kunne prioritere frem for fx børn og børne-

omsorg, blev meget udskældt af MIO. Tuborg erkendte efterfølgende problemet med etiketten og dens uheldige ordlyd.

Et gennemgående tema i socialpolitikken omkring børn er manglen på kvalificeret arbejdskraft, som skal udføre det socialfaglige og det socialpædagogiske arbejde. Grønland har et stort efterslæb med at få uddannet tilstrækkeligt med socialrådgivere til at kunne varetage sagsbehandlingen, og vi mangler uddannede pædagoger i vore institutioner. Dertil kommer, at lovgivningen ikke altid hænger sammen med den virkelighed, som socialrådgiverne dagligt står over for. Der er fx kun en uddannet socialrådgiver i Nanortalik, som er en by med 1.350 indbyggere. Hun har langt over 100 sager og kun meget begrænsede muligheder for, i henhold til loven, at lave årlige opfølgninger på børn, som er anbragt i familiepleje eller på institution. Når hun deltager i møde på institutionerne, er det ikke usædvanligt at holde møde med ufaglært personale, som givetvis gør et godt stykke arbejde, men som ikke har fået lært at udforme en pædagogisk handleplan eller på andre måder er i stand til systematisk at dokumentere barnets behov og forløb på det pågældende anbringelsessted.

MIO og forskellige NGO'er er tydelige i den socialpolitiske debat omkring børn. Det er et område, hvor vi også ser en del frivilligt arbejde i form af fx sommerlejre for børn i mere afsidesliggende byer som Qaanaaq og Ittoqqortoormiit. Der er oprettet behandlingscentre for børn, som har lidt under overgreb, og nye familiecentre er på vej i flere kommuner. Selvstyret har for nylig iværksat en central rådgivningsenhed, som skal supplere det sociale arbejde i de områder, hvor kvalificeret arbejdskraft stadig er en mangelvare.

Unges livsførelse

Når børn bliver ældre, ser vi andre problematikker såsom udfordringer med at få skabt en meningsfuld fremtidsplan. Med landets størrelse og adspredte byer og bygder opstår der mange mindrebefolkede samfund. Det giver nogle udfordringer at være teenager sådan et sted. Et stort flertal af unge må rejse væk for at tage en uddannelse. Det kan ske under selve skoletiden, at børn kun kan gå i bygdens skole til 6.-7. klasse og derefter må rejse ind til storbyen med båd, hundeslæde eller helikopter for at bo på elevhjem og gøre skoleforløbet færdigt. Derfra skal de måske videre på uddannelse i større uddannelsesbyer som Aasiaat, Ilulissat, Nuuk, Qaqortoq og Sisimiut eller i Danmark.

I 2014 forlod 43,5 procent af de unge folkeskolen uden at fortsætte direkte på et videre uddannelsesforløb, hvilket også gælder efterskoler. Dette har vakt en del bekymring, og der er opstået et skærpet fokus på gruppen af 16-18-årige, som af regeringen kaldes for ungemålgruppen (Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling 2014). For eksempel sættes der forskellige indsatser i gang, som skal motivere målgruppen til at tage en uddannelse.

Visse steder er ungdomsarbejdsløsheden tæt på 10 procent. Det forekommer ofte i byer, hvor der er mangel på uddannelses-, praktik- og arbejdspladser. Det er ofte byer, som på grund af kommunesammenlægningen i 2009 ikke længere huser kommunens rådhus. De er ikke længere borgmesterbyer og har mistet politisk opmærksomhed. Grønland oplever en lignende skævhed i fordelingen af køn, som man også kan se på verdensplan, hvor det i højere grad er kvinderne, som er mobile og uddanner sig. Man taler om fraværet af hvide anorakker på dimissionsbillederne.²

Selv mord

Selv mord er en folkesygdom i Grønland. På trods af et omfattende forebyggelsesarbejde er det ikke lykkedes at nedbringe selvmordstallet.

Tabel 6.2. Selvmord i Grønland 2005-2013 (seneste opgørelse).

Selvmord									
År	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Antal	49	58	39	36	40	65	51	35	45

Kilde: Grønlands Statistik, 2016.

Grønland ville på en WHO-liste, som ellers officielt kun måler på stater, være placeret som det land, hvor selvmordsraten er højest. Vi ser lignende høje tal blandt de oprindelige folkeslag, som er nævnt tidligere (Young m.fl. 2015). Selvmord fylder meget i et lille samfund. Der er en konsensus i medierne om ikke at rapportere, når en person har begået selvmord, men alle i lokalsamfundet kender alligevel til det. Det er almindeligt, at selvmord er en del af ungdomslivet, og det hører til sjældenhederne at støde på perso-

² Når vi afslutter et uddannelsesforløb, er der tradition for, at man tager nationaldragt på. For mændene består den karakteristisk af kamikker, sorte bukser og en hvid anorak.

ner, som ikke har haft det tæt inde på livet eller bare som en del af deres sociale berøringsflade.

Der arbejdes meget med forebyggelse på området, hvilket har stået på i årtier. Grundlæggende handler det om at få skabt meningsfulde fremtidsudsigter for ungdommen. Fremtiden kan handle om uddannelse og arbejde, men også om at lette livet for unge, der fx bliver forældre i en tidlig alder. Flere unge mobiliserer protester mod det faktum, at de er nødt til at rejse langt væk for at tage en uddannelse, og at disse over en bred kam foregår på dansk og ikke på grønlandsk. Fra et socialfagligt perspektiv kan der gøres væsentligt mere på området. Det handler blandt andet om at forstå de unges virkelighed, og hvad der motiverer dem.

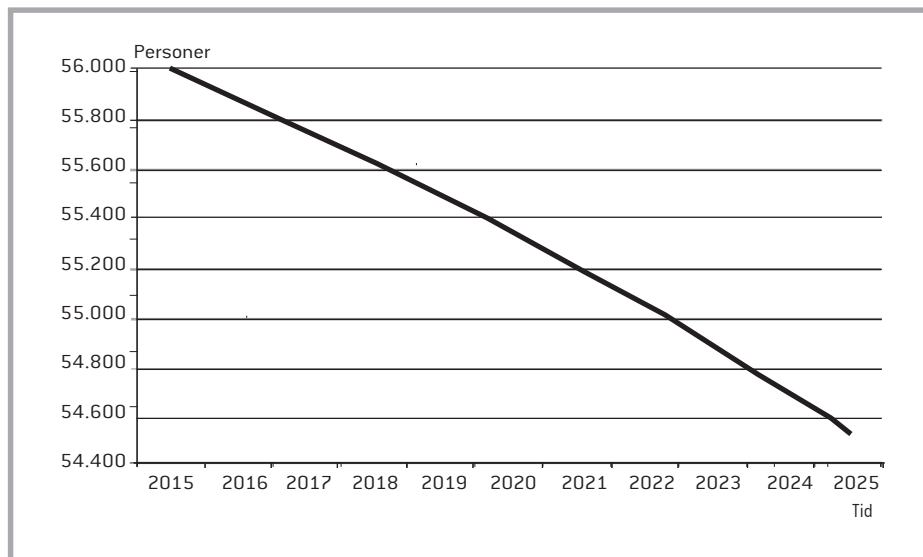
Negativ befolkningsvækst

Med en negativ befolkningsvækst menes der, at antallet af indbyggere i landet er faldende. Det skyldes blandt andet, at en del af de unge, der rejser til Danmark for at tage en uddannelse, ikke vender tilbage til Grønland efter et endt uddannelsesforløb. Der er også flere formuende pensionister, som vælger at flytte til Danmark, hvor pensionsudbetalingen er højere, og hvor der er flere tilbud til ældre. Men den mest gennemgående problematik er en kombination af lave fødselstal og det faktum, at aborttallet og fødselstallet er cirka lige store. Der fødes ca. 900 børn om året, og der gennemføres et tilsvarende antal aborter. Med en gradvis længere levealder betyder det, at befolkningen med tiden vil blive ældre. Der vil derfor være færre i arbejdsstyrken til at finansiere velfærdssamfundet.

Når unge tager til Danmark, er det ofte for at videreuddanne sig på akademiske- og specialuddannelser. Unge vænner sig hurtigt til et vist kulturelt udbud i de miljøer, hvor de uddanner sig og ofte ønsker at bosætte sig. De har forventninger til, hvad et godt dagsinstitutions- og skolemiljø er, de interesserer sig for global kultur i en bred sammenhæng, som det kan være svært for en mindre by at efterkomme. En fremtidig indsats skal handle om, at det økonomisk skal være nemmere at være både ung og en ung familie i Grønland. Der har længe været kampagner i gang for at lokke de unge veluddannede tilbage til Grønland. Det handler også om at få skabt nogle bedre ældrepolitikker, som gør Grønland til et attraktivt sted i den tredje alder. Selvstyret reformerede alderspensionen i 2015. Det betyder, at vi skal blive længere på arbejdsmarkedet, men det betyder også, at det skal være

mere økonomisk fordelagtigt at være pensionist, selv hvis ens ægtefælle stadig er på arbejdsmarkedet.

Figur 6.2. Befolkningsfremskrivning 2015.



Kilde: Grønlands Statistik, 2014.

En desorganiseret offentlig sektor

En central del af et tidligere og et kommende forskningsarbejde har tydeligt indikeret et stærkere behov for en bedre organiseret offentlig sektor. Her er tale om, at de enkelte velfærdsprofessioner (sygeplejersker, skolelærere, pædagoger og socialrådgivere) skal være bedre internt organiseret, men der skal også arbejdes med en tværfaglighed. En desorganisering betyder netop, at der bruges rigtig meget energi på misforståelser, fejlkommunikation og mistillid. Det er hæmmende for en udviklende kommunikation, som kunne bevirke, at der var systematiske indsatser, som kunne tilgodese borgernes velfærd.

I et nyt forskningsprojekt, hvor vi kigger på adgangen til offentlige systemer for mennesker i udsatte livssituationer (Arn fjord 2015a), er et gennemgående tema manglen på tværfagligt samarbejde. Projektet tager nærmere bestemt afsæt i sundheden blandt mennesker med en hård livsførelse. Det er fx sin sag at være hjemløs i Nuuk, hvor årsmiddeltemperaturen er $-1,5^{\circ}$. Behovet for øget tværsektoriel kommunikation italesættes fra alle sider:

Borgergruppen, som er i fokus, NGO-medarbejdere, sundhedsvæsenet og socialvæsenet. Der er derfor blevet iværksat procedurer, som skal styrke denne kommunikation. Men projektet har indtil videre kun Nuuk by som udgangspunkt. Der eksisterer lignende udfordringer i landets øvrige store byer. Et punkt handler om arbejdet med at styrke borgernes retlige anerkendelse i det offentlige system (se kapitel 29). Der skal med andre ord skabes et øget fokus på at sikre, at borgere kan bevare en selvrespekt, også selvom de i perioder er marginaliseret fra samfundet. For eksempel har vi ikke altid et sikkerhedsnet, som garanterer, at man kan flytte til en anden by for at passe en syg pårørende. Det kræver fx et tværfagligt samarbejde. Fra tidligere forskning er der eksempler på, at offentlige instanser ikke respekterer hinandens faglighed. Det er i den forbindelse typisk for landet, at vi ser et højere fagligt niveau i sundhedsvæsenet end i socialvæsenet. Socialarbejdere har oplevet at være skydeskive, når de er til tværfaglige møder. Den gensidige anerkendelse skal så at sige genopdages, for at disse relationer kan forbedres.

Med denne udvælgelse af sociale problemstillinger er det forhåbentlig indlysende, hvilken central rolle det sociale arbejde spiller, men også hvor vigtigt det er at prioritere socialpolitikken. En forståelse af disse forhold er tæt forbundet med socialpolitikens historiske baggrund.

Den socialpolitiske historie – fra kolonistyre til socialfaglig uddannelse

Velfærd har altid været et tema, når tilrejsende har skrevet om Grønland. Der blev skrevet om munterheden, om villigheden til altid at dele ud af overskuddet, men også om manglen på hygiejne og om periodisk hungersnød. Der må i dette korte historiekapitel om socialpolitik igen tages forbehold for, at der i grovsorteringerne opstår simplificeringer. Afsnittets formål er at beskrive konteksten, og herved foretages der visse afgrænsninger, som jeg håber, læseren bærer over med.

De tidlige socialpolitiske diskussioner handlede om, hvordan man administrativt skulle håndtere problematikker som hungersnød, fattigdom og børn født uden for ægteskabet. Socialpolitik kræver en politisk styring af et område, og det kom først i 1960'erne og egentlig rigtig først med Hjemmestyret (1979) i 1980. I kapitlet foretages der nedslag omkring de tidlige beskrivelser af socialforsorg i slutningen af 1800-tallet og dernæst i starten af 1900-tallet. Efter anden verdenskrig og i tiden før 1980 opnår Grønland en

selvstændig forvaltning af socialpolitikken. Vi starter med et socialpolitisk fokus, som bygger på forsorg, og afrunder med et fokus, der handler om forebyggelse og oprettelsen af de socialfaglige uddannelser. Det skal signalere en heldig, om end langsom forståelse af vigtigheden af kontekstuel baseret socialt arbejde.

I 1858 italesætter inspektør H.J. Rink behovet for en social forsorg. Rink, som var dr.phil. i kemi, kom første gang til Grønland i 1848 og virkede i Sydgrønland som kolonibestyrer og senere inspektør, som var betegnelsen for den overordnede tilsynsførende for kolonistederne, i hele Sydgrønland i årene 1853-1868. Etnografen Ole Høiris udlægger Rinks menneskesyn således: "Menneskene er stort set lige i åndelige evner. Klogskab beror nemlig på erfaringer, og dem får man lige mange af, hvis man beskæftiger sig med det samme problem i lige lang tid" (Høiris 1982). Med Høiris' udlægning af Rink er han her af den opfattelse, at mennesker har den samme forudsætning for at lære nye ting. Vi er ligestillet, når det handler om at lære. Denne tankegang er bestemt ikke tidstypisk hos datidens repræsentanter for det danske kolonistyre. To ting er væsentlige at få sagt kort. Når man læser Rink, ser man en empati og en anerkendelse af grønlændernes livsverden. Den anden er, at det socialhistorisk er vigtigt at kende til Rink, fordi hans menneskesyn og hans agiteren for oprettelsen af en social forsorg går forud for det nuværende velfærdssamfund. Rink understreger i sine artikler og foredrag vigtigheden af, at der i det grønlandske samfund er en bestående sammenhængskraft. En kim, der har fangsten som omdrejningspunkt. 10-12-årige drenges oplæring i fangst fra kajak var dengang grundlaget for fremtiden. Rink kalder det for "*familiens fremtidsstøtte, dens driftskapital*" (Rink 1884). I denne driftskapital kan man sagtens se en pendant til moderne teorier om kapitalbegrebet. Driftskapitalen ligner en overordnet kapitalform. En økonomisk kapital kan fx være i form af sæler og hvaler, som er direkte forbundet med en kulturel kapital omkring hele det iværksætter, der udløber af fangsten. Rink skælder i sine tekster ud på nybyggere (kolonibestyrere), som overser den oprindelige samfundsindretning. Den oprindelige symbolske kapital forstyrres så at sige af nye magtforhold, som sætter handel og kristendom forud for grønlændernes kapitaler såsom fangst og sammenhængskraften på bopladserne. Rink observerer under sit lange ophold megen elendighed. Han er klar i mælet omkring det ansvar, der ligger hos hans arbejdsgiver, den danske stat, for udredningen af de problemer, som forstyrrelser i grønlændernes samfundsindretning har medført:

[...] grønlænderne har i årenes løb ydet et betydeligt bidrag til den danske statskasse, samtidig ernæret mange danske og beredt mange af dem et kært og venligt hjem i deres fattige land. Kunne vi nu tilstede, at de skulle hentæres af fattigdom og sygelighed uden at have gjort, hvad der var i vor magt for at forhindre, at [Hans] Egedes værk skal tage en så sørgelig og uhæderlig ende (Rink 1884: 8).³

En løsning blev, at Rink som inspektør i Sydgrønland oprettede en fattigkasse. Det blev starten på et fattigvæsen i 1862. Der blev ikke oprettet fattighuse eller centralinstitutioner i noget mærkbart omfang. Med nogen tilpasning kom ordningen, som var styret af kolonibestyrerne, til at gælde hele landet i 1872 (ibid.).

Socialpolitik har derfor handlet om opretholdelsen af en human levestandard. En almindelig omfordeling har altid været en skik i Grønland. Det er et gennemgående tema i inuitkultur, at hvis der var god fangst, betød det, at hele bopladsen havde mad. Det gav ganske enkelt ringe mening, uden at der dog kan spores en instrumentel logik i dette, at nogle på en boplads sultede, mens andre havde overskud. Alle bidrog til livets gang med hver deres funktion. En boplads havde typisk en storfanger – en funktion med visse magtbeføjelser. En ung inspektør for Nordgrønland kalder positivt omfordelingsskikken for en “bestående kommunisme” (Daugaard-Jensen 1911).

Man skønner, at det allerede går galt med denne omfordeling med oprettelsen af de første kolonier. Særlig Herrnhutmissionens indtog fik skyld for en manglende forståelse for de traditionelle skikke. Med indførelsen af kristendommen og med periodiske uddelinger af mad og andre ressourcer til de tilstødende bopladser mister storfangerne gradvis deres status (Heckscher 1974).⁴ Et tab af status for storfangerne betyder en erodering af den hidtidige omfordelingsskik, og man kunne stille det retoriske spørgsmål: “Hvorfor skal jeg give dig min overskudsfangst, når du alligevel bare kan få af koloniherrn eller missionærerne?”. Danmark måtte påtage sig et ansvar og lave en administrativ løsning på de skabte sociale problemer. Der kommer

³ [Hans] er min tilføjelse, og teksten er oversat af mig fra gotisk skrift.

⁴ Jeg skylder Kirsten Heckshers bog og Grønlands første bibliotekar Hans Westermann meget for forståelsen af sociale forhold før 1950. Flere af kilderne er blevet genlæst og genanvendt i dette kapitel. Kirsten og hendes mand, Alfred Dam, som var socialdirektør for Grønland i 1960'erne, har efterfølgende stillet op til et meget indholdsrigt ekspertinterview.

for alvor, om end meget langsommeligt, skub i processen med at etablere en socialadministration i 1900-tallet. Daugaard-Jensen bliver senere direktør i Grønlands Styrelse. Direktørposterne i den danske administration af Grønland kan man kalde kolonimagtens bureaukratiske kongerække. Det er ledelsen i Administrationen for Kolonierne i Grønland (1908-1912), Styrelsen for Kolonierne i Grønland (1912-1925), Grønlands Styrelse (1925-1950) og senere Ministeriet for Grønland (1955-1987), der i mange sammenhænge bærer ansvaret for, at Grønland forblev afsondret fra omverdenen, men også gennemløb en hastig udvikling med mange menneskelige omkostninger i form af en hastig og til tider fremmedgørende industrialisering, som gennemgående forandrede den traditionelle livsførelse. Der er flere beretninger, som fortæller, at de grønlandske borgere oplevede, at mange administrative beslutninger blev taget hen over hovedet på dem. Man kan følge denne bureaukratiske kongerække for også at følge arbejdet med oprettelsen af socialvæsenet. Knud Oldendow overtager direktørposten efter Daugaard-Jensen og forfatter bogen *Socialforsorg i Grønland* (Oldendow 1930). Værket forbinder den tidlige forståelse af de sociale forhold med overgangen til den socialfaglige modernisering, som påbegyndes i 1950.

I tiden efter 1945 sker der for alvor noget med socialforsorgen. Der blev arbejdet på, at forholdet mellem Grønland og Danmark skulle normaliseres (Chemnitz & Goldschmidt 1964). I starten af 1947 modtager Danmark international kritik fra FN på grund af koloniens status og forpligter sig til at bedre forholdene i Grønland. Efterfølgende får Grønland i 1953 status som et dansk amt, og med dette følger en forpligtelse til at sørge for, at alle borgere i samfundet modtager samme servicetilbud, og at normalisere forholdet mellem Danmark og Grønland. Løsningen blev en normaliseringspolitik, som Guldborg Chemnitz kaldte det: “[grønlænderne] blev klar over, at normalisering var et politisk tvetydigt begreb. Tænkte man sig, at vi skulle nå frem til en tilstand som svarede til, hvad der anses for normalt i Danmark?” (Chemnitz 1964: 34). Reformerne blev kaldt for G50 og G60 og medførte kort sagt, at landet blev moderniseret på 25 år, med sanering, lange betonrækkehuse, havneanlæg, moderne sygehuse og et skolevæsen, hvor der skulle tales dansk, for det blev anset som grønlændernes adgangsbillet til den industrialiserede tidsalder. G50 og G60 har senere været særdeles udskældt på grund af deres manglende inddragelse af grønlandske kulturelle perspektiver. Kort sagt skete tillæring af dansk for mange på bekostning af det grønlandske sprog, kultur og levevis.

Sideløbende med G50- og G60-politikerne nedsætter Ministeriet for Grønland en forskergruppe under navnet Udvalget for Samfundsforskning i Grønland. Udvalget, som blev ledet af Verner Goldschmidt, havde følgende mandat: “[at] sikre lovgivningsmagt og administration et solidt grundlag for det videre arbejde til fremme af en rolig harmonisk kulturel udvikling fra gammelt til nyt” (Dybbroe m.fl. 2005). Der skulle gøres noget ved det, som flere omtaler som et problematisk leveniveau.

I 1950'erne var der endnu ikke blevet skabt en egentlig socialpolitik. Der er indikationer på, at man fra grønlandsk side, som det hed, egentlig ønskede en socialpolitik, som lignede den danske (Frederiksen 1953). En socialpolitik manglede der i hvert fald. En artikel af en kommunal tjenestemand (kæmner), Helge Knudsen, omhandler praktikerens perspektiv på de sociale forhold fra arbejdet i 1950'erne. Der blev fx oprettet en aldersrenteordning (som senere blev til pension). Knudsen efterlyser rigtige plejehjem, som dog var under oprettelse. Der fandtes også en invalideunderstøttelse, som økonomisk svarede til aldersrenten. Dertil kom fattighjælp, som Knudsen kalder en sidste instans med bemærkningen om, at modtagerne misbruger det offentlige system (her ses et andet menneskesyn end hos Rink), og børneforsorgen. Den sidste beskrives relativt kort, men omhandler en forsorg for børn, hvis forældre er i langvarig tuberkulosebehandling, og blev starten på oprettelsen af børnehjem og børnehaver (Knudsen 1960). Knudsen afslutter med at foreslå, at man skeler til det norske trygd-system som en mere enkel ordning med stats- og arbejdsgiverforsikring mod sygdom, arbejdsløshed, ulykke og invaliditet (Knudsen 1960: 416). Det norske system, som er delvist finansieret af arbejdsgiverne og den norske stat, men obligatorisk for nordmænd, var muligvis nemmere at administrere, da det sikrede alle uarbejdsdygtige en mindstepension (Mæland & Hatland 2015). Dette system ville dog også have krævet sine tilpasninger og tillige have været endnu et indtog af et udenlandsk system.

I 1967 tiltræder Alfred Dam som Grønlands første socialdirektør (Chemnitz 1967). Stillingen kan forstås som en forløber til en position som departementschef i Selvstyret. Dams ansvarsområde var den landsdækkende sociale indsats. Dam blev leder af “Den centrale enhedsadministration for det grønlandske socialvæsen”. Organisationen skulle ligge i Nuuk og ikke i Ministeriet for Grønland i København, hvilket ellers var på tale. Derved starter den første grønlandskbaserede administration af sociale forhold herhjemme. Der lå et stykke arbejde forude med at opkvalificere

de administrative medarbejdere. Andre velfærdsprofessioner som sygeplejersker og skolelærere var langt fremme i deres positioneringer i forhold til socialfaglige professionelle, som der ikke var nogen af. Dam forklarer det socialfaglige efterslæb således:

Medens man har planlagt og udviklet sundhedsvæsen, undervisningsvæsen, boligbyggeri, havneanlæg og fiskeindustrier, så er det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område først kommet med de seneste år. Årsagerne hertil er flere, men det skyldes først og fremmest, at ansvaret har været fordelt på to instanser, og at den instans som skulle varetage det sociale, ikke har haft saft og kraft til at gøre sig gældende. Man synes først temmelig sent at være blevet opmærksom på, at også det sociale område bør være veludviklet, for at alt det øvrige i samfundsudviklingen kan siges at være planlagt (Dam 1968: 257-258).

Dam fokuserede i første omgang på forebyggelsen som kernen i socialt arbejde. Der var to omfattende problemer, som han så det: alkoholmisbruget og børneforsorgen. Alkoholen fyldte meget i det socialfaglige landskab, og det samme gjorde antallet af kvinder, som var eneforsørgere.

I 1970'erne påbegyndes det forberedende arbejde med at etablere et egentligt grønlandsk hjemmestyre, som realiseres i 1979, og med det den konkrete overtagelse af det socialpolitiske område.

Moderne socialpolitik efter Hjemmestyrets indførelse 1979-2015

Med nedsættelsen af socialreformkommissionen (kommissionen) i 1979 påbegyndes arbejdet med Grønlands første selvstændige socialpolitik. Det er en politisk begivenhed, som man ser frem til og afventer med spænding. Kommissionen udgøres af politikere og ansatte inden for det sociale område.⁵ Kommissionen blev opdelt i arbejdsgrupper med følgende temaer: 1) Takstmæssig hjælp, som var en forløber til arbejdsløshedsunderstøttelse, 2) Offentlig hjælp, 3) Børne- og Ungdomsforsorg, 4) Ungdomsgruppen, 5) Ældreområdet og 6) Grønlændere i Danmark (Chemnitz 1980). I kom-

⁵ Dette er en kontrast til nutidens skatte- og velfærdskommission, som ledes af professorer og departementschefer.

missionsrapporten beskrives et behov for at modernisere de sociale ydelser og en øget skelnen mellem objektive ydelser (fx at alle over 60 år skal have pension) til subjektive ydelser (fx at børnetilskud kun gives til dem, som har et reelt behov). Det understreges endvidere, at man ønsker en socialreform, som kræver mindst mulig socialadministration (Socialreformkommissionen 1981). Set udefra er her muligvis en modsætning i, at man lægger op til en administration med flere subjektive ydelser, som kræver socialfaglige vurderinger, samtidig med at man ønsker at begrænse administrationen.

Kommissionen afslutter rapporten med en bemærkning om, at man hellere ser, at der etableres en social-administrativ sagsbehandleruddannelse frem for en egentlig socialrådgiveruddannelse. Den tilkendegiver et behov for enkelte socialrådgivere rundt omkring, men at dette bør kunne dækkes via uddannelser i Danmark (ibid.: 140-141).

I 1990'erne bliver den socialpolitiske orientering drejet fra forsorg mod mere proaktiv forebyggelse. For eksempel oprettes der projekter omkring socialt udsatte unge, hvor idræt blandt andet er en metode til deres resocialisering (Berliner 2013). Det sociale arbejde kommer i fokus, men også den problematiske boligstandard har en socialpolitisk bevågenhed. Mange familier boede og bor stadigvæk under samme tag i utidssvarende boliger.

Ved årtusindeskiftet blæser der nye politiske vinde i den ellers så lighedsorienterede socialpolitiske debat. Dette sker samtidig med optakten til en ny selvstyrelov, der ses som et yderligere skridt mod selvstændighed. Majoriteten af befolkningen er positive over for denne proces, men en gruppe vælgere giver opbakning til nye liberale strømninger, som advarer mod en øget passivitet i befolkningen og argumenterer for en mere rationel økonomisk styring. Daværende politolog ved Ilisimatusarfik Aksel Carlsen konkluderede i et kapitel om Grønlands velfærdspolitik (Carlsen 2007), at man står ved en korsvej, og at man må tage stilling til, om man vil fastholde den hidtidige lighedspolitik, eller om man skal styre mod øget brugerbetaling, workfare og aktivering. Samtidig ser vi forsøg på en ratificering af FN's Børnekonvention. Konventionen bliver direkte skrevet ind i lovgivningen. I kølvandet på dette opstår en mere socialdemokratisk strømning i socialpolitikken, som sætter barnet i centrum. Et meget skarpt fokus på forebyggende socialt arbejde omkring børn og deres familier får blandt socialrådgiverne skabt et noget ensidigt fokus. Socialrådgivning begynder først og fremmest at koncentrere sig meget om hjælpen til børn. Med dette kommer den terapeutiske dimension af det sociale arbejde meget til ud-

tryk, og sociale-, communityorienterede og gruppemetoder træder mere i baggrunden.

Grønlands seneste velfærdskommission kom i 2011. Det er et kommissionsarbejde, som i høj grad råber vagt i gevær omkring økonomien. For at finansiere det nuværende velfærdsniveau skal der omfattende besparelser og omstruktureringer til. De offentlige udgifter overstiger indtægterne, og majoriteten af arbejdsstyrken er offentligt ansat. I rapporten er der et omfattende afsnit om børn, hvori det beskrives, at en meget stor minoritet har alvorlige vanskeligheder (Skatte- og Velfærdskommissionens betænkning 2011). Økonomisk er der sket det, at den grønlandske gennemsnitsindkomst ikke har fulgt med den danske. Hvor den danske årsindkomst er steget med 2 procent over en 10-årig periode, er de grønlandske indkomster kun steget med 1 procent. Sammenlignet med lande som Danmark, Norge og Sverige har Grønland problemer med uligheden i indkomstfordelingen, med relativ fattigdom, med uddannelse og middellevetid. De sociale problematikker, som er omtalt tidligere i dette kapitel (alkohol, børns velfærd, unges livsførelse, selvmord, negativ befolkningstilvækst og en desorganiseret offentlig sektor), fylder en del i rapporten, som generelt er skrevet og formidlet i vores medier i et bekymrende tonefald.

Det videre forløb i den grønlandske socialpolitik handler fortsat meget om forebyggelse. I de seneste årtier har vi set et større aftryk fra NGO'er, som markerer sig i den socialpolitiske debat og lobbyer for øget opmærksomhed på børn og unge i socialpolitikken. Der er i det hele taget et meget stort fokus på børn og unge. Det gennemgående socialpolitiske mantra hedder barnet i centrum. Det er indskrevet direkte i en meget central landstingsforordning "Om hjælp til børn og unge" fra 2003:

§ 1 Formålet med Landstingsforordningen er at sætte barnet i centrum, og alle tiltag i henhold til forordningen skal ske med udgangspunkt i barnets behov.

Selvom der er meget få, der vil modsætte sig dette, gavner det dog en socialpolitik at fokusere simultant på flere borgergrupper (Arnfjord 2015b). Børn er fx defineret som en gruppe op til myndighedsalderen. Der er ikke et nært tilsvarende fokus på langtidsledige eller folk, som er helt marginaliserede fra arbejdsmarkedet. Et af resultaterne er, at denne gruppe søger mod Danmark, hvor de tit ikke finder et ressourcefuldt netværk, og som

konsekvens ender mange i et uoverskueligt misbrug og hjemløshed (Rådet for Socialt Udsatte 2014, 2016).

Socialt arbejde i Grønland

I 1964 beslutter Landsrådet, at der skal uddannes socialhjælpere til administrationerne. Der skulle endelig gøres noget omfattende for at skabe en socialpolitik og hæve levestandarden, som det hed (Heckscher 1974: 113). Det krævede blandt andet en videreuddannelse af de nuværende administrative medarbejdere. Det bliver Alfred Dam, der var forstander på Den Sociale Højskole i København, som i 1966 bliver den første underviser på et hold af 29 deltagere (Chemnitz 1966).

Fra midten af 1970'erne og op til 1980'erne var det meget almindeligt, at flere tog til Danmark for at uddanne sig som socialrådgivere. Flere af landets ledende politiske skikkelser har blandt andet været den vej forbi. I 1985 oprettes den første socialrådgiveruddannelse i Grønland ved Ilinniarfissuaq (som en del af lærerseminariet, hvor også socialpædagogerne blev uddannet). Det første hold socialrådgivere i Grønland blev færdige i 1988 (Atuagagdliutit 1988).

Nyuddannede socialrådgivere i dagens Grønland har en bachelorgrad på lige fod med deres europæiske og nordamerikanske fagfæller. Det betyder blandt andet, at socialrådgiverne kan videreuddanne sig på master- og kandidatniveau. Det sker typisk ved danske universiteter, som Ilisimatusarfik (Grønlands Universitet) har et samarbejde med. Der er endvidere igangsat en række efteruddannelses tilbud til socialrådgivere uden en BA-grad, som nu kan gennemføre en diplomuddannelse og senere hen en masteruddannelse.

I praksis er socialt arbejde i dag offentligt kommunalt kontorarbejde. Det er også blevet kaldt sagsbehandling, der har en lidt nedladende ordlyd med konnotationer til arbejde, som er mindre fagligt end *socialt* arbejde, idet man arbejder med sager og ikke med mennesker. Der udspiller sig på nuværende tidspunkt en mindre fagkamp omkring retten til at udføre socialt arbejde. Det socialfaglige landskab er opdelt i en ufaglært gruppe af kontorassistenter, som udfører sagsbehandling ved at uddele ansøgningsblanketter til borgere, der spørger om hjælp. De er servicearbejdere og er ikke fagligt klædt på til at håndtere det, som uddannede socialrådgivere hævder er deres gebet, nemlig borgerkontakt og rådgivning. Vi har endnu

ikke en fagforening for socialrådgivere i Grønland. Socialrådgivere er organiseret i foreningen AK, som er en fællesorganisation, der organiserer alt lige fra tjenestemænd til klinikassistenter. Kendskabet til fagområdets tilstand i velfærdssamfundet er sparsomt. I 2002 udkom en officiel rapport, som beskriver en række problematikker, såsom høj personaleomsætning, tegn på stress og oplevelse af vold i arbejdslivet m.v. (Arbejdsgruppen om undersøgelse af arbejdsforholdene i den sociale sektor 2002). Rapporten er ikke tidssvarende. Mit arbejde de seneste fem år har derfor handlet om at forstå vilkårene for socialt arbejde i velfærdssamfundet. Det er dels et meget centralt fagområde, hvis funktion vi erkender som helt elementær for, at velfærdssamfundets maskineri kører. Dog har vi for lidt kendskab til socialarbejdernes arbejdsvilkår og trivsel, og det er problematisk. Der er interesserter, som selvstændigt gennemfører undersøgelser, hvor formålet er forståelsen af fx børns velfærd (Børnerettighedsinstitutionen MIO 2014), men her bliver beskrivelser af det socialfaglige område sekundære. Den første indledende forskning om arbejdslivet for socialrådgivere blev lavet i et pilotprojekt i Nuuk i 2010. 15 socialrådgivere i Nuuk (Kommuneqarfik Sermersooq) blev interviewet om deres arbejds- og hverdagsliv. Projektet satte som et af de første socialarbejderen i centrum for det sociale arbejde. Ud af projektet kom temaer som oplevelser af stress, vold, meget alenearbejde, fremmedgørelse og mangel på tværfaglig anerkendelse. En udløber af projektet blev en konstatering af, at socialrådgiverne på intet tidspunkt refererede til en fælles professionsforståelse, og at der ikke var en oplevelse af at tilhøre et fagligt fællesskab (Arn fjord & Hounsgaard 2015).

Socialrådgivere i Grønland har mange ligheder med socialrådgivere, som arbejder inden for det forskningsfelt, der hedder ruralt socialt arbejde. Her er der fokus på socialt arbejde i fx store landdistrikter i USA, Canada og Australien. Her tales der om problematikker med at arbejde tæt på klienterne, hvor der tilmed er langt til dels ekspertise, dels til den nærmeste faglige kollega.

Det er på nuværende tidspunkt vanskeligt at tale om en egentlig socialrådgiverprofession i Grønland, hvis vi forstår profession ud fra en professions sociologisk beskrivelse som noget, der handler om et velafgrænset fagområde, som noget, én faggruppe har en vis råderet over, og som noget, hvor en gruppe med et fælles fagligt grundlag taler om en professionsånd. Der er et skridt endnu, før vi har en stærkere gruppering af fagprofessionelle, som siger: Isumaginninnermut siunnersorpugut (da: vi er social-

rådgivere). Men processen er i gang. I nedenstående afsnit afrundes med en beskrivelse af et forskningsarbejde, som på langt sigt har til hensigt at udvikle foreningen for socialrådgivere, NIISIP, til en regulær fagforening.

Nutidens socialforskning i Grønland

Socialforskningen i Grønland følger på mange ledder den politiske udvikling fra G50 og G60 op mod etableringen af hjemme- og selvstyre.

Den tidlige socialforskning blev i overvejende grad benyttet som et beslutningsværktøj. Den begyndte for alvor i 1950 og tog fart i 1970'erne. Grønland var før anden verdenskrig et meget lukket land. Danmark havde indtil da ført en isolationspolitik af protektionistiske årsager for at beskytte den traditionelle kultur. Vel at mærke uden at spørge repræsentanter for den traditionelle kultur, om de ønskede beskyttelse. Politikken er senere blevet udskældt for dens paternalistisk udtryk. Under isolationsperioden skulle alle andre end embedsmænd have skriftlig tilladelse af Grønlands Styrelse til at komme ind. Det, vi kan kalde de egentlige "frie" indtryk af Grønland, skal man læse om i ekspeditionsdeltageres beretninger, men en mere illustrativ vinkel fås gennem fotografen Jette Bangs billeder. Bang fik mulighed for at tage til Grønland i 1936, og hun tager før krigen nogle af de første socialrealistiske billeder af grønlændernes daglige livsførelse. Den første rigtige socialvidenskabelige forskning begås af Verner Goldschmidt og hans hustru Agneta Weiss Bentzon samt tolken og forskningsmedarbejderen Guldborg Chemnitz, som der er refereret til tidligere. De rejste rundt i Grønland i forbindelse med de juridiske ekspeditioner i 1948-49. Det var forarbejdet til Grønlands egen kriminallov. Blandt andet studerede de opfattelser af afvigende adfærd for derved at pege på, hvordan man kunne lave en lovgivning, som kunne straffe lovovertrædere. I Grønland fandt ekspeditionsdeltagerne i første omgang ikke et grønlandsk koncept for, hvad en forbryder var, men forskellige sociale systemer, hvor personer, som fx havde forbrudt sig mod reglerne for acceptabel adfærd, blev forflyttet til andre bopladser for at genlære acceptabel adfærd, så de igen kunne indgå i samfundet (Bentzon 1988).

Goldschmidt blev efterfølgende en del af Udvalget for Samfundsforskning i Grønland. Udvalgets opgave bestod i at undersøge landets faktiske forhold, trivsel og velfærd. Det blev gjort overvejende kvantitativt, og der blev udgivet rapporter om alkohol, arbejdsforholdet mellem grønlændere

og danskere, familie og ægteskab, befolkningssituationen og uddannelse (Nordisk Ministerråd 1997). Udvalget gør undervejs opmærksom på, at der under den hastige teknologiske udvikling skal tages hensyn til psykologiske og kulturelle faktorer. Goldschmidt, som forfattede flere af rapporterne, understregede, at der opstår en disharmoni mellem den teknologiske og den kulturelle udvikling (cultural lag)⁶ (Udvalget for Samfundsforskning i Grønland 1961). Goldschmidt uddyber senere dette ved at gøre opmærksom på, at man må medtænke, at mens teknologisk kultur udvikler sig i et hurtigt tempo, så udvikler familiekulturen sig langsommere. Dette giver udfordringer på tre niveauer:

1. Konflikt mellem samfund i form af nye sociale opdelinger mellem grupper, der tilpasser sig nye sociale og kulturelle opfindelser såsom en moderniseret urban livsførelse frem for grupper, som ikke tager dette skridt
2. Konflikt mellem sociale grupper i form af klasse modsætninger
3. Konflikt mellem generationer, hvor ældre træder i baggrunden, da det nu handler om ny ikke-traditionel viden (Chemnitz & Goldschmidt 1964).

Vi kan her tilføje en fjerde:

4. Konflikter mellem køn.

Børn og kvinder får en mere fremtrædende plads. Kvinder ses især i nutidens Grønland i en mere moderne og demokratisk ligestillet rolle eller endda på en mere fremtrædende plads end mænd.

I 1970 lanceres der mikro-sociologisk forskning omkring bygderne under ledelse af Hans Gullestrup. Der blev set på bygder i Syd- og Midtgrønland. Arbejdet havde til sigte at vurdere velfærdsniveau, sundheds-, uddannelses- og erhvervsforhold (Gullestrup 1976).

Efter 1980'erne bliver to spor tydeligere i den grønlandske socialforskning. Der er en stigning i kvantitative studier, såsom folkesundhedsundersøgelser og forskellige velfærdsundersøgelser i et samarbejde mellem Det

⁶ Det er et begreb, han henter i William Fielding Ogburns bog *Social Change with Respect to Culture and Original Nature* fra 1922.

danske Socialforskningsinstitut (SFI), Statens Institut for Folkesundhed (SIF) og Hjemmestyret/Selvstyret. Generelt er denne type forskning anvendelig som politiske baggrundsrapporter, men også som overblik over generelle velfærdstilstande i landet.

I 1980'erne oprettes der i Nuuk i første omgang et inuit-institut. I Grønland fik det fra starten navnet Ilisimatusarfik, som på grønlandsk betyder et visdomssted. Da instituttet senere i 1989 bliver til Grønlands Universitet, bibeholdes navnet Ilisimatusarfik. At Grønland får et universitet betyder blandt andet, at en hel del friere forskning bliver påbegyndt og tilknyttet en institution, som er løsrevet fra politiske interesser, men først og fremmest er kontekstuel knyttet til landet – forskningen er på grønlandske betingelser med udgangspunkt i Grønland. Vi ser forskning, som er komparativ med andre inuit samfund (SLICA – Survey of Living Conditions in the Arctic) (Poppel m.fl. 2007) og blandt andet forskning om børn og unge (Pedersen & Rygaard 2003). Andre selvstændige forsknings- og ph.d.-projekter med et socialt blik opstår, blandt andet mere communityorienteret forskning inden for sanitære forhold (Olsen 1997), inden for børn og unge-området (Medonos 2010) og bymobiliseringsprojekter omkring sundhed og omkring velfærd generelt (Berliner m.fl. 2009; Nørby & Curtis 2005).

Der har været flere administrative tiltag til at etablere videnscentre omkring børn og unge. Nogle med kortere virkningstid. Lige nu har vi den tidligere omtalte børnetalsmandsorganisation MIO. Organisationen laver undersøgelser om børns vilkår og børnesociale indsatser. Enkelte institutioner har også samarbejdet med forskere og bidrager på den led til socialvidenskabelig viden. Alt sammen kendetegnet ved at have børn og unge som deres omdrejningspunkt. Viden om dette felt har en meget høj prioritet. Selvstyret rekvirerer fra tid til anden forskning på andre områder, såsom en rapport om hjemløshed. Der er på mange måder langt mellem forskningsinitiativer, som ikke er bestillingsopgaver og derfor kan siges at være fri forskning. Flere ph.d.-projekter er dog i gang, og nye communityorienterede forskningsprojekter er undervejs.

Egentlig socialforskning ses fra tid til anden, men det er ikke kontinuerligt, og en egentlig socialforskningstradition kan man ikke sige, at der eksisterer. Dette vil også kræve et mere langvarigt ansat personale. Klassisk for mindre (videns)samfund er, at fastholdelsen af personale er en udfordring. Man behøver bare at se til Norge, som er et land med en befolkning, der er 80 gange større end den grønlandske. Her har man svært med at rekruttere

faglært arbejdskraft uden for de største regioner. Hvad angår specifik forskning i socialt arbejde, er der lavet undersøgelser af arbejdslivet blandt socialrådgivere i en børne- og familieafdeling (Arnfjord & Hounsgaard 2015). Der er blevet arbejdet med et aktionsforskningsprojekt om socialfaglig organisering og empowerment (Arnfjord & Andersen 2014; Arnfjord 2014). Der er et forskningsprojekt i gang om social udsathed (Arnfjord 2015a). Der kommer løbende ny viden, som informerer om det socialfaglige miljø, blandt andet med forskning om det grønlandske retsvæsen (Lauritsen 2014), men også om livet som langtidssyg (Aagaard 2014). Fremadrettet venter projekter om tværfaglighed og om trivsel i det offentlige arbejdsliv.

Opsummering og fremtidsperspektiver

Alle lande har deres sociale udfordringer at slås med. De forsvinder aldrig, for de er defineret ud fra en generel forståelse af normalitet. Visse grupper i et samfund vil altid være på grænsen eller uden for det, som en dominerende magt eller en majoritet definerer som det normale. Når det sker på et administrativt og politisk niveau i et demokratisk styre, tales der typisk om en eller anden form for velfærdspolitik. Grønland har omfattende sociale udfordringer. Det er erkendte problematikker, som er fremme i pressen, og som befolkningen i et relativt stort omfang er bekendt med. Der tales om dem i forretninger, på uddannelsessteder og til kaffemikker. Det er gennemgående strukturelle problemer, som kræver omfattende socialpolitiske indsatser for at blive imødegået.

I dette kapitel er det forsøgt tydeliggjort, at for at forstå den socialpolitiske historie må man i en vis grad forstå denne i relation til Danmark. Det tætte forhold mellem Grønland og Danmark og de danske administratores protektionistiske politikker i Grønland før anden verdenskrig har bevirket, at vi først sent i den socialpolitiske historie ser, hvorledes internationale konventioner påvirker den måde, man bedriver velfærd på herhjemme. Der har været tale om de meget nære og til tider reaktive beslutninger, som kan spores i kolonitidens bureaukratiske "kongerække". Der skulle gøres noget, men hvem skulle gøre det, og hvor invasivt skulle det foregå? Det var socialpolitik på afstand, hvilket i problematikens natur er umuligt. Socialt arbejde er kontekstuel, det er nært, kulturelt sensitivt og lokalt. Med oprettelsen af uddannelser af socialhjælpere (socialadministratorer) i 1960'erne og med arbejdet med at udforme hjemmestyreloven

kom der gang i processen med at udforme en selvstændig socialpolitik, som har kørt siden 1980.

Spoler vi tiden frem til dette årtusinde, kan man generelt sige om 00'erne og 10'erne, at socialpolitikken har haft fokus på det enkelte individ, på barnet og på den nære familie. Nogle vil mene, at det har haft en god virkning, at man koncentrerer en indsats om noget, alle er enige om er en alvorlig og fremtidsprioriterende sag. Men et socialpolitisk fokus på det, man kan kalde et singulært mikroniveau i samfundet, kommer til at overse det, en socialpolitik også skal: skabe et sundt land økonomisk og kulturelt for den samlede gruppe af indbyggere. Samtidig kommer den til at overskygge sociale problemer hos andre befolkningsgrupper, fx førtidspensionister, arbejdsløse og handicappede. En fremtidig socialpolitik skal have de øvrige niveauer med, således at vi udvikler socialpolitik på et mikro-, meso- og makroniveau. De tre niveauer fokuserer på, at man på mikroniveauet forstår socialpolitikkenes indvirkninger på gruppe- og individniveau. På mesoniveauet handler det om, at offentlige ansatte, som udmønter socialpolitikken, ser en sammenhæng mellem politik og daglig praksis. Vi skal væk fra meningstomme globaliseringsfloskler og intetsigende symbolpolitik, såsom barnet i centrum eller landsstyreformand Kim Kielsens udtalelse om, at børn er vores vigtigste ressource. Denne ressource skal fx vokse op i et ressourcestærkt og omsorgsfuldt netværk for at kunne blomstre. Vi vil fx gerne sætte barnet i centrum, men mangler gennemgående mere fagligt personale, som er en mangel på grund af for få uddannede pædagoger og socialrådgivere i vores sociale institutioner. I stedet bør fokus ligge på hverdagens realpolitik. Offentlige instanser i Grønland skal kommunikere og anerkende de enkelte fagområders mandat til at lave velfærd. Hvis en skoleelev pludselig stopper med at møde op i folkeskolen, skal de sociale instanser orienteres, så sagen følges op. Der eksisterer ligefrem en Landstingsforordning om tværfagligt samarbejde i sociale sager fra 1982, men kendskabet til denne forekommer begrænset. Skal eleven have et nyt tilbud? Skal elevens omsorgsnetværk styrkes? Det er overvågning, men det er også engagement i den unges og familiens ve og vel. Makroniveauet handler om respekten for, at vi er en del af et globaliseret samfund, hvor lande anerkendes for et højt velfærdsniveau. Det er ikke kun trivsel og velvære. Det er også økonomi. Vi taler om at genvinde produktive ressourcer i samfundet.

Så her har jeg foreslået to gennemgående nye skridt i socialpolitikken

under temaerne tværfaglighed og fællesskab. Det sociale (fællesskabet) skal tilbage i det sociale arbejde. Vi har i dag et meget terapeutisk fokus i vores sociale arbejde. Det har handlet om individet, der skal motiveres til at komme videre og finde mening med livet. Det har handlet om barnet i centrum og respekten for sig selv. Det sociale er blevet en destination – frem for en metode og et perspektiv i grønlandsk socialt arbejde. Det er en fejlprioritering. Det sociale bør genopdages. Det er ikke en unik grønlandsk problemstilling. Der er flere socialfaglige forskere, som er bekymrede over en manglende fællesskabsorientering i det sociale arbejde (Kam 2014).

Ovenstående er et nutidigt bud på, hvordan socialt arbejde og socialpolitik kan fremstilles i dagens Grønland. Det er et forløb, som unægteligt er præget af kolonihistorien, hvor der tidligere har været tale om et forsøg på at fjernstyre en socialpolitisk administration fra den danske regerings side via Grønlandsministeriet. Nogle danske politikere er ikke færdige med at slippe grebet om den grønlandske socialpolitik. Det er et område i Grønland, som kendetegner en socialadministration, som stadig skal have tid til at oparbejde faglig kompetence og mere langstrakt erfaring. Vel at mærke erfaring, som vi i Grønland skal have fra egen praksis og med inspiration fra andre velfærdssamfund – men med øget hensyn til landets egen kultur og kontekst.

Litteratur

- Arbejdsgruppen om undersøgelse af arbejdsforholdene i den sociale sektor. (2002). *Redegørelse om arbejdsforholdene i den sociale sektor*. Nuuk. Findes på: dk.vintage.nanoq.gl.
- Arnfred, S. (2014). *Deltagende aktionsforskning med socialrådgivere – Empowerment af Grønlands oversete velfærdsprofession*. Nuuk (ph.d.-afhandling): Institut for Sygepleje og Sundhedsvidenskab – Ilisimatusarfik – University of Greenland.
- Arnfred, S. (2015a). Social udsathed og tuberkulose i Nuuk. *Tikiusaaq*, 02(23).
- Arnfred, S. (2015b). Socialpolitikken i Grønland – empowermentopråb – vi kan hjælpe os selv. *Social Politik*, 6.
- Arnfred, S. & Andersen, J. (2014). Socialt arbejde og aktionsforskning i Grønland. *Dansk Sociologi*, 4(25).

- Arnford, S. & Hounsgaard, L. (2015). Problems of Professional Disempowerment – An initial study of social work conditions in Greenland. *Intersectionalities: A Global Journal of Social Work Analysis Research, Polity, and Practice*, 4(1).
- Atuagagdlitit (1988, 22. juni). Siunnersortlningortut 14-it: 14 nye socialrådgivere. *Atuagagdlitit*. Nuuk.
- Bentzon, A.W. (1988). Verner Goldschmidt. I: Sørensen, H. & Fivelsdal, E. (red.). *Fra Marx til Habermas: samfundsudvikling og offentlig regulering: Verner Goldschmidt-forelæsningsrækken ved Institut for Erhvervs- og Samfundsforskning, Handelshøjskolen i København*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Berliner, P. (2013). At være i verden som en krop, der løber ind i samfundet: et community psykologisk perspektiv. *Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift*, 50(5): 55-65, 83-84.
- Berliner, P., Lyberth, S., Markussen, M., Henderson, S., Larsen, L.N. & Mikkelsen, S.V. (2009). Paamiut Asasara: communitymobilisering, livsglæde og deltagelse. *Psyke & Logos*, 30(1): 103-123.
- Bjerregaard, P., Mikkelsen, S.S., Becker, U., Hansen, T. & Tolstrup, J.S. (2015). Genetic Variation in Alcohol Metabolizing Enzymes Among Inuit and its Relation to Drinking Patterns. *Drug & Alcohol Dependence*, 144: 239-244.
- Børnerettighedsinstitutionen MIO (2014). *Fra lov til praksis – en undersøgelse af vilkårene for det sociale arbejde med børn* (No. 1). Nuuk: Børnerettighedsinstitutionen MIO.
- Carlsen, A.V. (2007). Grønland: Et holdningskift i den post-koloniale velfærdspolitik. I: Rafnsdóttir, G.L. (red.). *Arbejde, helse og velfærd i Vestnorden*. Reykjavik: Háskólaútgáfan og Rannsóknastofa í Vinnuvernd.
- Chemnitz, G. (1964). Udviklingen som en grønlander ser den. I: Chemnitz, V. & Goldschmidt, V. (red.). *Grønland i udvikling*. København: Fremad.
- Chemnitz, G. & Goldschmidt, V. (1964). *Grønland i udvikling. Danmarks Radios grundbøger*. København: Fremad.
- Chemnitz, J. (1966). Naturligt at tage hensyn til menneskelige følelser. *Atuagagdlitit*. Nuuk.
- Chemnitz, J. (1967). Den nye socialdirektør. *Atuagagdlitit*. Nuuk.
- Chemnitz, J. (1980, 12. juni). Grønland får sin helt egen socialpolitik. *Atuagagdlitit*. Nuuk.
- Dam, A. (1968). På vej mod en ny socialpolitik. *Grønland*, 257–270.
- Daugaard-Jensen, J. (1911). Om Grønlands Administration. I: Gulmann, C. (red.). *Gads Danske Magasin 1910-1911*, s. 344–360. København: Gad.

- Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling. (2014). *Naalakkersuisuts uddannelsesstrategi 2014*. Nuuk.
- Dybbroe, S., Sejeresen, F., Petersen, H., Dahl, J. & Winther, G. (2005). Hundrede års dansk samfundsforskning i Grønland. I: Thisted, K. (red.). *Grønlandsforskning*. København: Det Grønlandske Selskab.
- Frederiksen, M. (1953). Den sociale Forsorg. *Tidsskriftet Grønland*, 5.
- Freire, P. (2007). *Pedagogy of the Oppressed* (Vol. 30th anniversary). London: Continuum.
- Goldschmidt, V. (1964). Udviklingen i sociologisk belysning. I: Goldschmidt, V. & Chemnitz, G. (red.). *Grønland i udvikling*. København: Fremad.
- Grønlands Statistik (2015). Tilførsel af alkohol efter enhed, type, kategori og tid. Findes på: bank.stat.gl
- Gullestrup, H. (1976). *Lokalsamfundsundersøgelsen i Grønland: Fællesresume* (Sørensen, M. & Schwerdtfeger, H. (red.)). Frederiksberg: Nyt Fra Samfundsvidenskaberne.
- Heckscher, B. (1974). *Traditioner for social forsorg i Grønland*. København: Ministeriet for Grønland.
- Høiris, O. (1982). Heinrich Johannes Rinks teoretiske ideer. *Grønland*, 30(1/2): 28-34.
- Kam, P.K. (2014). Back to the "Social" of Social Work: Reviving the Social Work Profession's Contribution to the Promotion of Social Justice. *International Social Work*, 57(6): 723-740.
- Knudsen, H. (1960). De sociale forhold i Grønland. *Grønland*, 401-417.
- Kristensen, L.G., Christensen, E. & Baviskar, S. (2008). *Børn i Grønland: en kortlægning af 0-14-årige børns og familiers trivsel*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 2009: 01.
- Kristiansen, P. (2004). *Tuberkulosebekæmpelsen i Grønland – Udvikling og følger i det offentlige tuberkuloseforanstaltninger i Vestgrønland 1900-1961*. Nuuk: Ilimatusarfik (speciale).
- Lauritsen, A.N. (2014). Den store grønlandske indespærring. *Dansk Sociologi*, 25(4): 34-53.
- Marx, K. (1959). *Economic and Philosophic Manuscripts of 1844*. Moscow: Progress Publishers.
- Medonos, J.C. (2010). *Ungdom og urbanitet i Grønland*. København: Københavns Universitet.
- Mæland, J.G. & Hatland, A. (2015). Folketrygden. Hentet fra <https://snl.no/folketrygden>.

- Nakuusa (2014). *Nakuus Qanilaaneq/omsorg*. Greenland: Naalakkersuisut & Unicef. Findes på: youtube.com.
- Niclasen, B. & Arnfjord, S. (2015). Skolen og skoletrivsel. I: Niclassen, B. & Bjerregaard, P. (red.). *Folkesundhed blandt skolebørn – resultater fra HBSC Greenland undersøgelsen 2014*. København: Statens Institut for Folkesundhed.
- Nordisk Ministerråd (1997). *Forskningssamarbejde i Vestnorden. 2. Forskningspolitik og -strategi for Færøerne og Grønland*. København: Nordisk Ministerråd.
- Nørby, H. & Curtis, T. (2005). *Illoqarfik Peqqissoq: Qasigiannguani inuunerup naleqassusia peqqissuserlu pillugit aaqqissuussineq: et projekt om livskvalitet & sundhed i Qasigiannguait*. Nuuk: Peqqissutsimut Pisortaqaarfik.
- Oldendow, K. (1930). *Socialforsorg i Grønland*. København: Det Grønlandske Selskab.
- Olsen, O.R. (1997). *Kullorsuaq: nunaqarfiup toqqissisimaffiusup ineriartortullu ilisarinneqarnera 1996*. Nuuk: Eskimo Management.
- Pedersen, B.K. & Rygaard, J. (2003). Grønlandske unge mellem tradition og globalisering. I: Helve, H. (red.). *Ung i utkant. Aktuell forskning om glesbygdsungdommar i Norden (TemaNord 2.)*. København: Nordiska Ministerrådet.
- Pedersen, C.P. & Bjerregaard, P. (2012). *Det svære ungdomsliv – Unges trivsel i Grønland 2011 – En undersøgelse om de ældste folkeskoleelever*. København: Statens Institut for Folkesundhed.
- Poppel, B., Kruse, J., Duhaime, G. & Abryutina, L. (2007). *SLiCA Results*. Anchorage: Institute of Social and Economic Research, University of Alaska.
- Poppel, M. (2010). Kvinder og velfærd i Grønland. I: Rafnsdóttir, G.L. (red.). *Kvinder og velfærd i Vestnorden*. København: Nordisk Ministerråd.
- Rasmussen, I.S. (2015, 4. september). Børnetalsmand: Børns rettigheder brydes. KNR. Nuuk. Findes på: knr.gl.
- Rink, J.H. (1884). *Om Grønlænderne*. København: Det Grønlandske Selskab.
- Rådet for Socialt Udsatte (2014). *“I Grønland er jeg for dansk, og i Danmark er jeg “bare” grønlænder”: udfordringer for udsatte grønlændere i Danmark*. København: Rådet for Socialt Udsatte.
- Rådet for Socialt Udsatte (2016). *Udsatte grønlandske kvinder i København – En undersøgelse af kvindernes livssituation, problemer, ressourcer og behov*. København: Rådet for Socialt Udsatte.
- Schnohr, C., Nielsen, S.L. & Wulff, S. (2007). *Børnefattigdom i Grønland: en statistisk analyse af indkomstdata for husstande med børn. Børns levestandard i Grønland, 2*. Nuuk: MIPI.
- Skatte- og Velfærdscommissionens betænkning (2011). *Børn og Unge*. Nuuk.

- Socialreformkommissionen (1981). *Betænkning fra Socialreformkommissionen*. Nuuk.
- Statsministeriet (2009). Den grønlandske selvstyreordning. Findes på: stm.dk.
- Søndergaard, N.K. (2015, 21. juli). Tuborg-reklamer går over grænsen. *Sermitsiaq*. Nuuk.
- Udvalget For Samfundsforskning i Grønland (1961). *Udvalget for Samfundsforskning i Grønland*. København: Udvalget for Samfundsforskning i Grønland.
- Young, T.K., Revich, B. & Soininen, L. (2015). Suicide in Circumpolar Regions: In introduction and Overview. *International Journal of Circumpolar Health*, 74. Findes på: circumpolarhealthjournal.net.
- Aagaard, T. (2014). *Hverdagsliv med sygdom: patienters kulturelle perspektiver på sundhedspraksis i Grønland: Ph.d.-afhandling*. Nuuk: Institut for Sygepleje og Sundhedsvidenskab, Ilisimatusarfik.