AF STEVEN ARNFJORD

50 år med socialadministration og socialfaglighed: 2. del – socialpolitik, kommissioner og socialrådgivere med BA

RESUMÉ

Efter første artikels (TG 2/2017) fokus på Grønlands overtagelse af det socialt administrative område ser vi i denne anden del på nutidens forhold. Nutiden kommer til at handle overvejdende om 1980'erne og 1990'erne. Store tiltag såsom den første socialreformkommission og en egentlig grønlandsk socialrådgiveruddannelse blev centrale faktorer i forståelsen af det socialpolitiske landskab. Sen-90'ernes sparetider og manglende socialpolitisk handlekraft skabte en stilstand, som kom til udtryk i et noget stillestående lovarbejde på det sociale område. 2000'erne handlede om at rette Grønland ind på sporet af et moderne velfærdssamfund blandt andet med en meget professionaliseret socialreformkommission. Her ses nye organisationer som MiO, men også en ny socialstyrelse og en revitaliseret socialrådgiverforening. Artiklen afrundes med en problematisering af de fortsatte sociale udfordringer samt bud på fremtidige løsninger.

Steven Arnfjord, lektor, Institut for Samfund Økonomi og Journalistik – Ilisimatusarfik (Grønlands Universitet).

Indledning

I anden del af denne artikelserie ser vi på den nyere socialadministrative historie. Tråden tages op fra den første artikel (TG 2/2017), og vi arbejder os mod nutiden med afsæt i Grønlands første socialpolitik og de første grønlandskuddannede socialrådgivere. Afsættet sker i de tre socialreformskommissioner og den socialfaglige uddannelseshistorie. Hovedvægten i artiklen ligger i 1980'erne og 1990'erne. Fokus er mere på landspolitik fremfor kommunalpolitik.

Allerede i hjemmestyrebetænkningen fra 1978 optræder sociale forhold under det, der kaldes tilskudsfinansierede områder. Det var områder, man opfattede som berettigede til statstilskud. Om det sociale område står der meget sigende:

> *Kommissionen har ved denne udvælgelse af områder lagt vægt på, at der er tale om opgaver, som i høj grad præger den fastboende befolknings hverdag, som for socialvæsenets vedkommende allerede næsten fuldt*

> *ud er hjemmestyret, og som i øvrigt for de kulturelle opgavers vedkommende vil være væsentlige i den grønlandske befolknings bestræbelser på at realisere det ønske om at styrke og udbygge egen identitet, som er baggrunden for ønsket om hjemmestyre.*
> (Kommissionen om Hjemmestyre i Grønland 1978, 53)

På det første landstingsmøde i maj 1979 var administrationen af det sociale område på som punkt 20. Man diskuterede hvorvidt arbejds- og socialdirektionen, som blev etableret i 1967, skulle opsplittes under hver sin politiske ledelse. Forslaget var til første behandling. Det skulle ske ved, at landsstyremedlemmet for sociale anliggender skulle lede den sociale direktion, og landsstyremedlemmet for erhvervsområdet skulle lede arbejdsmarkedsområdet. Lars Chemnitz fra Atassut var betænkelig ved forslaget og havde følgende bemærkning:

> *"Det var Atassuts opfattelse, at landstyremedlemmet for erhvervsområdet fik rigeligt at lave, hvorimod man kunne befrygte, at landsstyremedlemmet for sociale anliggender ikke fik nok at lave".*
> (Grønlands Landsting 1980b, 57)

Det var den gængse opfattelse på forsamlingen, at det sociale område længe havde været hjemmestyret, og at der var tale om en formsag. På samlingen nævnes socialområdet direkte i formand Jonathan Motzfeldts tale. Formanden talte blandt andet om: *"at sikre alle generationer lige vilkår… at man skulle sikre individuelle hensyn… og at kommuner skulle tage del i finansieringen"*. Temaer som børnetilskud, ældres trivsel også i bygderne, kommunernes medansvar, boligspørgsmål og spiritusrationering blev også drøftet (Grønlands Landsting 1980a, 8–9). Man diskuterede en række omstruktureringer af det socialadministrative område. Først skulle der være et socialdirektorat, så landsstyremedlemmet blev øverste ansvarlige for socialvæsnet. Socialdirektoratet skulle høre ind under landsstyremedlemmet. Dernæst handlede det om nedsættelsen af et stående socialudvalg[1], som kun skulle bestå af landsstyremedlemmer. Forslagene blev vedtaget (Grønlands Landsting 1980a, 172–73).

Hjemmestyre og den første kommission

Moses Olsen, det første landsstyremedlem for sociale anliggender, nedsatte den første socialreformkommission i foråret 1980. Sofus Joelsen, som står listet som socialdirektør i Qaanaaq og formand for landstingets socialudvalg, påtog sig kommissionsformandsskabet.[2] Halvandet års intensivt arbejde ventede forude. Kommissionen skulle grundlæggende skabe et oplæg til en reform, som omhandlede tidssvarende forståelser af det sociale område.

Moses Olsen ønskede at bruge kommissionsarbejdet til at skabe en moderniseret og målrettet socialpolitik, hvor samme princip lå til grund for, hvornår man talte om objektive kriterier (ydelser alle var berettiget til) og subjektive kriterier (ydelser som byggede på faglige vurderinger). Tre ting stod centralt i kommissoriet:

- reglerne indenfor det sociale område skulle være tidssvarende
- det skulle handle om hjælp til et værdigt liv
- man skulle se på muligheden for at harmonisere nogle af de politikker, som havde indflydelse på borgernes hverdag – f.eks. hvorledes man kunne harmonisere bolig- og socialpolitikken. (Socialreformkommissionen 1981, 10).

Socialreformkommissionen fik stor mediebevågenhed med overskrifter som "Grønland får sin helt egen socialpolitik" (Chemnitz 1980). Retrospektivt var det en misvisende titel, for det kan være vanskeligt at se en lige overgang fra kommissionsarbejdet til den socialpolitiske

Inungnik isumaginingningnek nunavtínut nalerkúsagauniarpok

Grønland får sin helt egen socialpolitik

Socialreformkommissionen har nedsat seks arbejdsgrupper til at kulegrave de sociale problemer i Grønland

inungnik isumaginingningnermut inatsisitâgssaq inuiaqatigît ilusilersuekatauvfiginiásavât

Grønlands befolkning skal være med til at udforme ny sociallov

AG-avisudklip 12. Juni 1980.

virkelighed, som efterfølgende udspillede sig med budgetplanlægning, politiske forhandlinger og den faglige kapacitet, der reelt var til rådighed til at gennemføre en socialreform.

Mediemæssigt kunne fokus have været rettet på en case omkring den første selvstændige socialpolitik skabt af et arktisk oprindeligt folk. For enkelte inuitområder i Canada sås de første aftaler om socialpolitik først i slutningen af 1980'erne (Anderson 2008), og samernes socialpolitiske selvstyre er fortsat betinget af, hvilken stat de som oprindelige folk befinder sig i (Josefsen, Mörkenstam, and Saglie 2015). I Norge sås de første socialpolitiske tiltag i et samisk perspektiv i 1995 (Blix, Hamran, and Normann 2013).

De overordnede emner i den første socialreformkommissionsrapport var: ”Hjælp til Børn og unge”, ”Hjælp fra det offentlige”, ”Arbejdsløshedsydelser”, ”Ældreforsorg”, ”Handicapforsorg” og ”Boligområdet”[3]. Der skrives i rapporten meget om tværfaglighed som et generelt administrationsprincip.

Man søgte mod modernisering og væk fra begreber som fattighjælp. Der skrives stadig om forsorg, men forebyggelsesbegrebet var på vej ind (Socialreformkommissionen 1981, 44). Sociale problemstillinger kobles tydeligt til tabet af arbejde og børns mistrivsel (Socialreformkommissionen 1981, 25). Som en modsatrettet tendens gives der på den ene side udtryk for, at der ikke er den fornødne faglighed til at håndtere de kommunale socialsager (Socialreformkommissionen 1981, 27). På den anden side forsøger man at dæmme op for dette ved at foreslå, at faglige vurderinger lægges ud til et tværfagligt samarbejdsudvalg, som skal understøtte kommunalbestyrelsens beslutningsproces. Der gås ikke i detaljer med hvilken faglighed, der skal sidde i udvalgene, som er forløbere til

nutidens TFU (tværfaglige udvalg). Samtidig skrives der om, hvorledes der er behov for individuelle vurderinger af, hvad der f.eks. er barnets tarv og skønsmæssige vurderinger af, hvad der forstås som socialhjælp (Socialreformkommissionen 1981, 16,44,66). Disse forhold taler alle for øget faglighed i sagsbehandlingen, hvilket er krav man kunne stille til en socialrådgiverprofession. Det modsatrettede opstår i kommissionsrapportens afsnit om "Personalebehovet". I afsnittet var man tilbageholdende med at oprette en socialrådgiveruddannelse i Grønland og henviste i stedet til, at man kunne tage socionomuddannelsen[4] i Danmark. I stedet ønskede kommissionen, at der blev oprettet en social-administrativ sagsbehandleruddannelse (Socialreformkommissionen 1981, 141).

Kommissionen opridsede en række af de gængse sociale problemstillinger, men undlod at gå i detaljer med, hvorledes disse kunne løses, eller hvorledes man kunne sikre en stabilitet i administrationen af de sociale forhold. Kommissionens prioritering fik gennemgående konsekvenser for, hvorledes man planlagde at tænke socialfaglige uddannelser i næsten et årti fremad. Set i bakspejlet kunne det have været en fordel at administrationen og det fremtidige socialfaglige arbejde fik en særskilt plads i kommissionsrapporten.

Anden kommission

Den anden kommission blev nedsat af Landsstyrekoalitionen[5] og fik følgende ord med på vejen: *"Erfaringerne gennem de seneste år (har) vist, at en gennemgribende revision på hele det sociale område var påkrævet"*. Socialreformen fra starten af 1980'erne skulle revideres i løbet af 1990'erne. I kommissoriet stod der blandt andet, at der skulle lægges særligt vægt på ældre og handicappede. Endvidere skulle kommissionen se på selve strukturen på det sociale område for at sikre, at borgerne kunne blive selvhjulpne og ansvarlige for egen situation (Grønlands Hjemmestyre 1997, 1).

Kommissoriet beskrev dels, hvorledes man ønskede et mere håndterbart administrativt system. Områderne, der var i fokus, var ældre, børn og handicappede. Fokus lå på den sidste gruppes rettigheder og institutionsniveauet, hvilket var døgn- og daginstitutioner samt professionaliseringen af plejefamilieområdet (Grønlands Hjemmestyre 1997, 4). Det generelle område for myndige borgere, som f.eks. var ramt af arbejdsløshed, boligproblemer eller andet, kaldtes under en kam for "Sikringsydelser". Man fastholdt en betegnelse skabt i landstingsforordning nr. 11 af 1. november 1982 som hed "Offentlig hjælp". Betegnelsen eksisterer stadig i skrivende stund. I kommissionsrapporten ses et udtryk for stramninger i form af et fokus på, at det offentlige system skulle yde hjælp til, hvad der: *"sikrer opretholdelsen af et eksistensminimum for alle, der søger hjælp"*. På samme side står: *"Hjælpen bør dog ikke ligge så højt, at en families hidtidige levestandard kan opretholdes"* (Grønlands Hjemmestyre 1997, 24). Rapporten giver ikke et indblik i arbejdsløshedsproblematikken. Politisk var der gennem 1990'erne flere politiske signaler om sparetider, bl.a. i form af 5% nedskæringer i alle direktorater. Det fremgår lidt af rapporten (Ljungdahl 1995; Møller 1994).

I afsnittet om ældre beskriver ældre som en befolkningsgruppe, der er i stærk vækst. Der tales om en stigende udfordring. Ældre forstås overvejende som borgere, der ikke kan klare sig selv og er på institution. Man diskuterede, at nærdemokratiet eller beboerdemokratier skulle have bedre vilkår på landets alderdomshjem. Gruppen af ældre var blevet mere behandlingskrævende, hvilket skabte nye faglige udfordringer for området.

Administrationen af ældre i den sociale sektor handlede dels om, at der var personalemangel og om at sikre den rette faglighed – her tænkes på sundhedsfaglighed. Der kom en række anbefalinger, som indikerede et fokus på centrering.

Det handlede især om en centralisering af hele ældreomsorgen, som på daværende tidspunkt var spredt ud over alderdomshjem, hjemmehjælp og sygehus (Grønlands Hjemmestyre 1997, 80).

Handicappede var fra et socialpolitisk perspektiv en udfordring i forhold til regler om alderspension. Lovmæssigt var borgerne alderspensionister, når de fyldte 60 år. Det betød, at førtids- eller invalidepensionister ikke længere var berettiget til den handicaprelaterede hjælp, de havde modtaget før, de fyldte 60 år. En konkret anbefaling var at øge alderspensionsgrænsen til 63, som udtryk for en fremadskuende seniorpolitik og ønske om en *bedre udnyttelse* af ældres ressourcer (ibid. 172).

På børneområdet diskuterede kommissionen tiltag som f.eks. om kommunernes socialudvalg var de bedst egnede til at træffe endelige afgørelser i forskellige børnesager. Om man skulle øge centraliseringen af sagsbehandlingen omkring børn og unge, og om Grønland skulle have en "Børneombudsmand" (Grønlands Hjemmestyre 1997, 161). På det socialfaglige område blev anbefalingen at opkvalificere sagsbehandlere og socialarbejdere[6] på børne- og ungeområdet (ibid. 174).

I afslutningsskrivelsen opstod en række modsigelser. Man ønskede f.eks. at understøtte nærhedsprincipper samtidig med, at man skrev om øget centralisering. Sidst i skrivelsen står, at man vil sikre borgeren et minimumsniveau af sociale ydelser, som skal sætte denne i stand til at overvinde sociale problemer. Dette står i kontrast til, at man tidligere i rapporten har skrevet, at borgeren skal have støtte til at opretholde et eksistensminimum (Ibid. 177). Det var socialpolitiske begreber, som trak i hver sin retning. Generelt er der mangel på visioner for socialpolitikken i kommissionsrapporten.

Sen90'ernes socialpolitiske stilstand

Sidst i 90'erne udkom en ny kommissionsrapport, men der var stille omkring det sociale lovarbejde. Det endte med en mindre politisk skandale, som udspillede sig i medierne. Revisionsplanen for det sociale området strandede indtil 1999, hvor der blev skiftet ud i den socialpolitiske top (Kristensen 1997). Det var især den manglende handling på ældreområdet, som IA og Atassut ikke kunne acceptere. Det kostede det siddende landsstyremedlem på området Benedikte Thorsteinsson posten. En gennemgående kritik var manglen på nye love på det sociale område. Kaster man et blik på lovudviklingen, så skete der ikke meget set i lyset af det store behov for reformer. I 1997 kom en lov om socialrådgiveruddannelsen. I 1998 en enkelt ændring i sagsbehandlingsloven, en bekendtgørelse om hjælp til personer med handicap. Endvidere i 1998 en lov om socialvæsenets styrelse og organisation med fokus på forsimpling af bureaukratiet omkring ankenævnet. Derefter fulgte forordninger om offentlig pension og ældreforordninger. I hele 1999 ses to ændringer til lov om offentlig pension og lov om arbejdsformidling. I 2000 ses to større bekendtgørelser på handicap- og førtidspensionsområdet, samt en række små lovændringer og loven om socialrådgiveruddannelsen, der nu fik uddannelsesråd og krav om fagspecificeringer i studieordningen.[7] Man skal helt frem til 2003 før den for socialrådgivere kendte forordning på børn- og ungeområdet trådte i kraft. Forordningen gav bl.a. anvisninger på, hvorledes man skulle handle i akutte børnesager. Forordningen er i dag erstattet af den seneste børnelov fra 2017.

Den professionaliserede kommission

Den tredje kommission fik navnet "Skatte- og velfærdskommissionen". Man tematiserede dermed kommissionsarbejdet. Grønland fik en politisk nedsat, men professionelt ledet kommission med en dansk økonomiprofessor som formand. Torben M. Andersen var oprindelig formand for den grønlandske skattekommission og den danske velfærdskommission – og man sammenlagde

dermed to grønlandske kommissioner under samme formand[8].

Med den valgte kommissionssammensætning risikerede man at stå med en mangel på lokal- og kulturel forståelse. Tre ud af kommissionens fem medlemmer, heriblandt formanden, var ikke bosiddende i Grønland. En lignende situation ville være utænkelig i Danmark. I dag er kun en af kommissionsmedlemmerne bosiddende i Grønland.

Rent omfangsmæssigt var der tale om en langt mere omfattende kommissionsrapport. Dette skyldtes sammenlægningen af to kommissionsopgaver/kommissorier. Der er et gennemgående økonomisk budskab i kommissionsrapporten om, at forbruget på den offentlige konto ikke hang sammen med indtægterne. *Status quo* var ikke en mulighed. Budskabet blev kommunikeret ud i pressen, i den offentlige præsentation i Katuaq[9] og i selve kommissionsrapportens overskrift: "Vores velstand og velfærd – kræver handling nu". Kommissoriet tog den økonomiske tråd fra den foregående reform op med ordlyden: *"At så mange som muligt forsørger sig selv og medvirker i og bidrager til samfundets udvikling"* (Skatte- og Velfærdskommissionens betænkning 2011, 14). I en socialpolitisk sammenhæng er dette klassisk retorik, der rækker langt tilbage. Her er f.eks. et uddrag fra Rousseaus "Social Contract" fra 1724 : *"Each of us puts his person and all his power in common under the supreme direction of the general will, and, in our corporate capacity, we receive each member as an indivisible part of the whole."* (Rousseau 1994, 55). Når vi indgår i fællesskabet, så er vi forpligtet til at yde til fællesskabet. Det er den vestlige version. I en arktisk version er fællesskabet traditionelt også bindeleddet, og moralen handler typisk om fælles fremgang. Det har givetvis krævet, at individet måske i mindre omfang opfattede sig som et individ og mere som en del af gruppen, bopladsen eller fællesskabet.

De centrale temaer, som den sidste socialreformskommission kom ind på, var: Børn og unge, ældre, pension, handicap og socialadministration heriblandt socialrådgivernes position i velfærdssystemet.

På børne- og ungeområdet fokuserer kommissionsrapporten på baggrundsmateriale fra tidligere SFI-rapporter om børns velfærd. Udgangspunktet er, at størstedelen af Grønlands børn trives godt, men et for stort mindretal mistrives. Et gennemgående udgangspunkt er, at et land drager store fremtidige fordele af at investere massivt i børn og unge (Skatte- og Velfærdskommissionens betænkning 2011, 66).

På ældreområdet er gruppen af ældre borgere stigende. Det blev fremadrettet beskrevet som en økonomisk byrde, som samfundet skulle forbedrede sig på for at sikre trygge vilkår (ibid. 193) Man anbefalede en national plan – og en boligplan – der tog højde for nye boligbehov på området og generelt inkluderede de ældre i de politiske beslutninger (ibid. 213, 214).

Personer med handicap hedder det i den seneste rapport. De har, som i de to forudgående rapporter, ikke fået et selvstændigt afsnit, men placeres i et overordnet kapitel, som kaldes sårbare grupper. Området behandles næsten alene med opremsning og en række folkesundhedsvurderinger frem for et egentligt socialpolitisk perspektiv omkring anerkendelse og deltagelse, adgang til offentlige institutioner osv., som tidligere har været i fokus. I en del af det overordnede sårbarhedskapitel fulgte nogle anbefalinger af, om man skulle revurdere grundlaget for at tildele førtidspension (ibid. 288). Der var i Danmark i den periode et stort socialpolitisk tema, som på sin vis blev gentaget af Landsstyret. I 2015 kom en ny lov om førtidspension, som indeholdt §13 om revurdering af førtidspensionen hvert 5. år (Inatsisartut 2015a).

Socialrådgivere er særligt nævnt i forbindelse med efterspørgslen på faglig arbejdskraft, og der følger bemærkninger

om, at der er ansat mange sagsbehandlere som ikke er uddannede som socialrådgivere. Dette kobles til udfordringer med systematisk sagsbehandling, problemer med overholdelse af basale sagsbehandlingsregler og mangelfulde rapporter fra socialvagten (Skatte- og Velfærdskommissionens betænkning 2011, 76) Rapporten problematiserer, hvorledes skæve lønninger på velfærdsprofessionsområdet skubber professionelle over i andre erhvervsområder. F.eks. at en pædagog kan tjene mere i skolesystemet end på daginstitutionsområdet.

På bistandsområdet, som i Grønland hedder offentlig hjælp, handlede fokus i 2011-rapporten om opretholdelsen af rimelighed fremfor et eksistensminimum fra 1997.

Forsiden fra den seneste kommissionsrapport.

Socialrådgiveruddannelsen fra lovløs opstart i 1985 til BA-niveau i 2008

Fra et socialfagligt perspektiv har det været gennemgående for alle tre kommissionsrapporter, at man har efterspurgt et kompetenceløft på socialområdet. I midten af 1980'erne blev dette løst med de sociale uddannelser under Ilinniarfissuaq.

De grønlandske socialrådgivere blev oprindeligt uddannet i Danmark, og den vej har flere ledende politiske skikkelser gået. Kort efter den første socialreformkommission nedsatte det daværende erhvervsuddannelsesråd (EUR) et reformuddannelsesråd, som blandt andet skulle se på det, man kaldte en socialformidleruddannelse. Socialformidleruddannelsen blev i 1980'erne udbudt ved de sociale højskoler i København og Aalborg (Blegvad 2013a).

Arbejdet foregik mellem 1981 og 1983. Styregruppen bestod blandt andet af Jette Binzer og Sermersooqs nuværende borgmester Asii Narup m.fl. Gruppen varslede, at den ville fremlægge resultaterne i starten af 1987. Det var en af arbejdsgruppens medlemmer, socialrådgiver og underviser Jette Binzer, som beskrev, hvordan gruppens arbejdsproces var besværliggjort af udskiftninger og manglende ressourcer (Binzer 1987). Før gruppen nåede at indlevere deres betænkning, besluttede landsstyret sig for at igangsætte en uddannelse uden lovgivning eller en egentlig studieordning.

Det lykkedes artiklens forfatter med hjælp fra lederen af Landsarkivet at finde kilder på gruppens arbejde i arkivet[10], men det krævede også gennemgang af pædagogseminariets arkiver. I disse fandtes referater, oplæg og betænkninger i forbindelse med det, man startede med at kalde den socialadministrative uddannelse. Vi fandt også udkast til en studieordningsskrivelse til socialformidleruddannelsen[11] af en ekstern konsulent, som via e-mail bekræftede, at han var konsulent på arbejdet og bidrog til strukturen i studieordningen (Olesen 1983).

Socialrådgiveruddannelsen, som landsstyret igangsatte, blev en del af "De Sociale Uddannelser" under Ilinniarfissuaq, som dengang også inkluderede socialpædagoguddannelsen. Socialrådgiveruddannelsen startede i 1985, men der skulle gå yderligere fire år, før man i 1989 fik Landstingsforordning om "Uddannelse af lærere til folkeskolen og om de sociale uddannelser" (Grønlands Hjemmestyre 1989).

I forordningen specificeres hvad faggruppen socialrådgivere kan varetage af samfundsopgaver:

"Socialrådgiveruddannelsen skal kvalificere til at varetage social sagsbehandling og rådgivning samt vejledning for kriminalforsorg, sundhedsvæsen, private og offentlige institutioner."

Man skal helt hen til kapitel 4 §25 før socialrådgivere omtales som en faggruppe. Af forordningen fremgår, at uddannelsen overordnet omfattede: Jura (socialret og familieret), psykologi, sociologi, økonomi, forvaltningskundskab samt praktikophold.

Det første hold socialrådgivere (kilde: AG nr. 54, 1988).

Socialrådgiveruddannelsen lå i Nuuks ikoniske gamle hospitalsbygning frem til 2008 (foto: Berit Hansen).

I midten af 1990'erne oprettedes Isumaginninnermi Siunnersortinngorniat Ilinniarfik (ISI) med egen landstingsforordning (Grønlands Hjemmestyre 1996), og socialrådgiveruddannelsen fik dermed egen rektor og skolebygning.

I 2000'erne skete der igen et nyt løft, hvor socialrådgiveruddannelsen i 2008, med den nye lov om Ilisimatusarfik, blev en universitetsuddannelse med bachelorgrader og dermed med yderligere muligheder for kvalificering på master og ph.d.-niveau

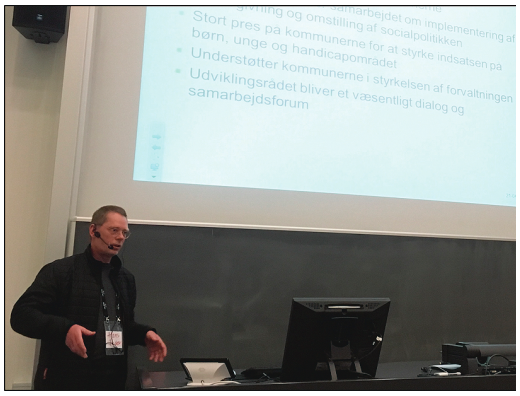
Socialrådgiverforeningen for faglærte socialrådgivere i Grønland (NIISIP) er ikke en selvstændig fagforening, men en forening under AK (Atorfillit Kattuffiat), som også forhandler på vegne af kontorpersonale, klinikassistenter mv.

NIISIP ønskede at blive synlige i den socialfaglige debat, at tiltrække flere medlemmer og på sigt blive en selvstændig fagforening. I den forbindelse deltog de i et aktionsforskningsprojekt (Arnfjord 2014), og er i høj grad lykkedes i forhold til deres ønsker. Medlemstallet er steget fra 8 til 50. NIISIP er synlig i medierne, og er i dag repræsenteret i blandt andet børnerådet. I 2016 inviterede selvstyret NIISIP med til overenskomstforhandlingerne, som blev undersskrevet i november 2017 (Redaktionen 2017).

Nyere socialfaglige og administrative tiltag

Med indførelsen af selvstyret i 2009 var der samtidigt kommunevalg, hvor de hidtidige 18 kommuner blev sammenlagt til fire, heriblandt Kommuneqarfik Sermersooq, som også blev kommune for østkystens byer og bygder.

I marts 2012 tiltrådte Grønlands første børnetalsmand for børnetalsmandsinstitutionen MiO. Organisationen er på finansloven, og skal varetage børns rettigheder i henhold til FN-konventionen (Naalakkersuisut 2015). MiO har dokumenteret omfattende udfordringer på det sociale område med den socialadministrative behandling af børn som klienter (Børnerettighedsinstitutionen MIO 2014; MiO 2016). MiO udgiver løbende rejserapporter. De seneste rapporter fra Sydgrønland og Nordgrønland blev afsluttet med, at MiO, som ikke er en myndighedsinstitution, indgav mange underretninger på opfordring af børn og borgere, som ikke har følt sig hørt. En af rapporterne blev afsluttet med tre overordnede anbefalinger: At man



Styrelseschefen Hans Peder Barlach Christensen holder oplæg om den nye Socialstyrelse på Ilisimatusarfik marts 2017 (foto: Steven Arnfjord).

skal sikre en lige adgang for børn uanset baggrund, ståsted og handicap. At der skal arbejdes med at gøre op med tabuer og tavshed. Endeligt at man som offentlig myndighed skal sikre, at børn har ret til at blive hørt og deltage i forløb, der omhandler dem (MiO 2017).

I 2010'erne var det kommunale selvstyre på socialområdet til debat. Et eksempel er Inatsisartuts vedtagelse af kommunernes oprettelse af såkaldte opkvalificeringscentre (Inatsisartut 2015b). Et af udfaldene er oprettelsen af en Central Rådgivningsenhed, som placeres i Departement for sociale anliggender[12]. Enheden består af et rejsehold af socialrådgivere, som har en landsdækkende udredningsfunktion. Oprettelsen af enheden har været et udtryk for, at det har været vanskeligt at rekruttere uddannede socialrådgivere til alle landsdele.

En ny Socialstyrelse

I 2016 vedtages Inatsisartutlov om ændring af Landstingsforordning om socialvæsenets styrelse og organisation (Inatsisartut 2016).

I skrivende stund er socialstyrelsen oprettet, men den er stadig ved at rodfæste sig som en instans mellem kommune og selvstyre. Det giver et brugbart led mellem kommunerne og departementerne. Noter til denne artikel er derfor begrænset til lovteksten, bemærkninger og styrelseschefens power points. Baggrunden for styrelsens oprettelse er blandt andet nogle af de store udfordringer, som kommunerne står overfor. Det handler om et stort pres på at styrke indsatsen på børn-, unge- og handicapområdet. Styrelseschefens oplæg om den nyes socialstyrelse handlede specifikt om et behov for en centraliseret understøttelse af kommunernes sociale indsats. Styrelsens arbejde skal ske i en tæt dialog med kommunerne, og skal understøtte og bistå kommunerne i det sociale arbejde. Slående i organisationsdiagrammet på næste side er fraværet af voksenområdet generelt. Alene familie-, børn- og ungeområdet samt handicap figurerer som selvstændige afdelinger:

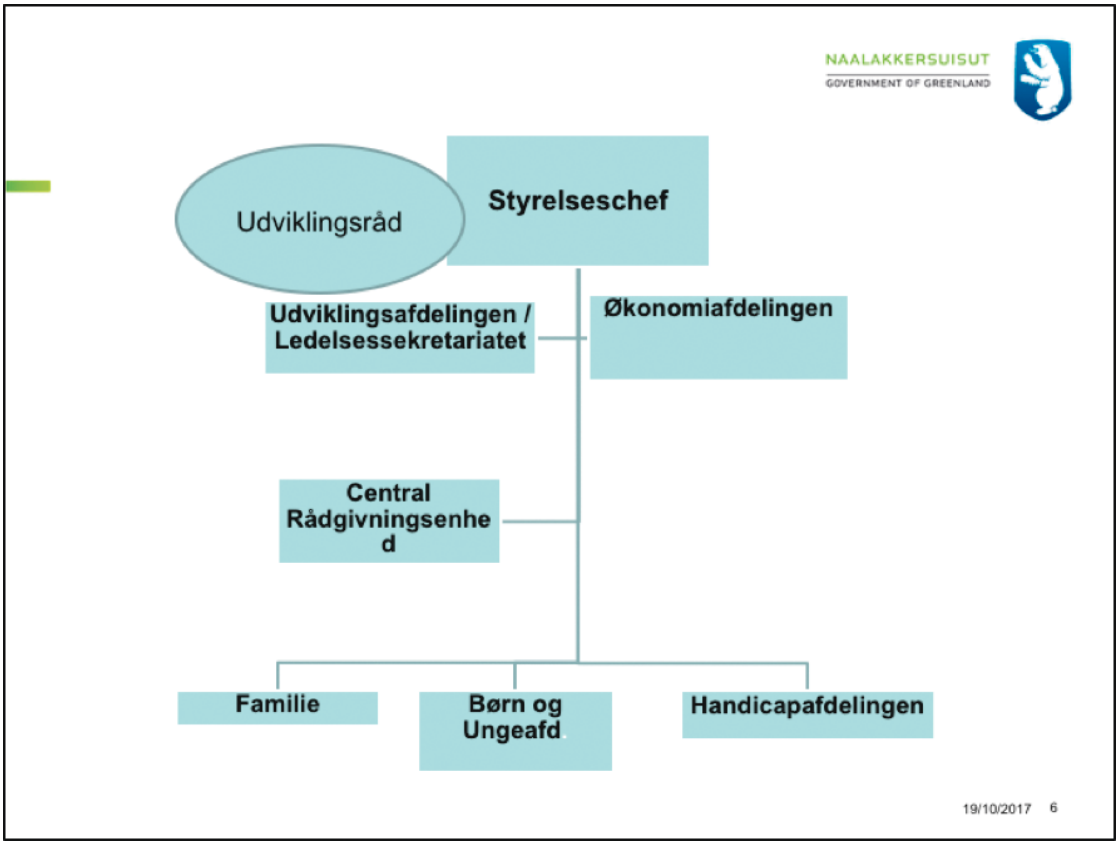
Styrelseschefen forklarede dette med, at styrelsen var under etablering, og at voksenområdet i første omgang måtte sortere ind under de beskrevne afdelinger.

Med socialstyrelsen får Grønland igen en direktoratslignende instans mellem departement- og kommuneniveauet, som ligner konstruktionen med det gamle socialdirektorat i 1967.

Afsluttende bemærkninger og bud på tiltag der kunne afhjælpe nutidens sociale udfordringer

Fire elementer kunne løse op for dette:

1. Tydeliggørelse af de kommunale socialpolitikker. Selvom der bliver lavet sociallovgivning, f.eks. en ny børnelov i 2017, og selvom der kommer socialreformer, som kunne ske hyppigere, så er det noget utydeligt, hvorledes de fem kommuner prioriterer deres socialpolitik. Hvilke socialpolitiske områder fremhæver de? Dette kunne med fordel skrives klarere på kommunernes hjemmesider. Det skal dæmme op for, at landsstyrets socialpolitik bliver til kommunernes socialpolitik, da der er tale om et kommunalt selvstyrende område. Det er i kommunerne, at socialpolitikken realiseres.



Organisationsdiagram for socialstyrelsen anno 2017 (Christensen 2017).

2. Samspillet mellem kommune, styrelse og selvstyret kunne styrkes. I 2010 har vi set tegn på kampe om det kommunale selvstyre på det sociale område, som kulminerede i stilstand, top-down-tiltag og centralisering. Der er lagt op til, at den nye socialtstyrelse bliver bindeleddet mellem kommunerne og selvstyret. Det bliver i denne sammenhæng vigtigt, at kommunerne med klare strategier yder et fagligt modspil på det socialpolitiske omåde for at skabe bottom-up-tiltag.
3. Fremadrettet bør ledelsesledet og en øget mængde socialrådgivere have master- og kandidatuddannelser. Dette kunne ske efter islandsk forbillede, hvor en femårig universitetsuddannelse danner baggrund for, at man arbejder i det socialfaglige felt. Et kompetenceløft vil styrke refleksiviteten og tilføre det sociale område et kvalitetsløft. Det handler først og fremmest om, at en øget kompetence kommer de sociale klienter til gode.
4. Udviklingen kunne følges videnskabeligt med et videncenter, der er forankret i Ilisimatusarfik (Grønlands Universitet). Herfra kunne man igangsætte en gensidig dialog med forvaltninger, professioner og borgere og blive klogere på, hvorledes vi fremadrettet skal tænke over og udvikle fagligheder til gavn for det sociale område.

I Grønland taler vi stadig om et hjælpebegreb. I Danmark har man været igennem bistands- og servicebegreber, i Norge har de Folketrygden (Mæland and Hatland 2015) og i Sverige arbejdes der mere og mere med et forsikringssystem – Försäkringskassan (Försäkringskassan 2017). Det er vigtigt, hvilke begreber der benyttes, da de sender vigtige socialpolitiske signaler. Det skal handle om, at borgerne styrkes (empowers) til selv at kunne handle og bidrage – originalt set i det gamle Rousseau-perspektiv. Vi diskuterer stadig de fortsatte sociale udfordringer, der eksisterer i Grønland. Udfordringerne eksisterer hos et mindretal. Det er væsentligt, at nævne, om end det er et for stort mindretal. Flere af udfordringerne har stået på så længe, at de har en kronisk karakter. De handler om en problematisk misbrugskultur, lav børnevelfærd, fattigdom, vold, selvmord samt en stigning i anmeldelser af vold mod kvinder (Grønlands Politi 2017). Dette er ikke udfordringer, der alene løses oppefra og ned. Borgerne skal sikres ressourcer til at kunne medvirke og skabe handling, der påvirker systemerne nedefra og op.

Dette afrunder denne korte serie, hvor vi har set på Grønland i et socialpolitisk og socialfagligt perspetiv i lyset af 50-året for overtagelsen af det socialadministrative område. Vi kunne have set mere indgående på de politiske debatter, folkestemningen og især den rolle KANUKOKA (kommunesammenslutningen) har spillet. Det bliver der med garanti tid til i fremtiden.

Tak!
Tak til leder af arkivet og ph.d. Inge Seiding og til Marianne Arnfjord for korrekturlæsning.

Litteratur

AG. 1995. "Her Er Samarbejdsaftalen Mellem Siumut Og Atassut." *Atuagagdliutit* 135(21): 4.
Anderson, Erik. 2008. *Canada's Relationship with Inuit : A History of Policy and Program Development*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.
Arnfjord, Steven. 2014. *Deltagende Aktionsforskning Med Socialrådgivere — Empowerment Af Grønlands Oversete Velfærdsprofession*. Nuuk (ph.d.-afhandling): Institut for Sygepleje og Sundhedsvidenskab - Ilisimatusarfik - University of Greenland.
Binzer, Jette. 1987. "Så Kom Socialrådgiveruddannelsen Endelig Til Grønland." *Socialrådgiveren* 49(25): 6–7.
Blegvad, Michael. 2013a. "Social Højskole." *Den Store Danske*. http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=161719.
———. 2013b. "Socionom." *Den Store Danske*.
Blix, Bodil Hansen, Torunn Hamran, and Hans Ketil Normann. 2013. "'The Old Sami' – Who Is He and How Should He Be Cared for? A Discourse Analysis of Norwegian Policy Documents Regarding Care Services for Elderly Sami." *Acta Borealia* 30(1): 75–100.
Børnerettighedsinstitutionen MIO. 2014. *Fra Lov Til Praksis — En Undersøgelse Af Vilkårene for Det Sociale Arbejde Med Børn*. Nuuk: Børnerettighedsinstitutionen MIO.
Chemnitz, Jørgen. 1980. "Grønland Får Sin Helt Egen Socialpolitik." *Atuagagdliutit*.
Christensen, Hans Peder Barlach. 2017. *Etablering Af En Socialstyrelse (Slides Fra Socialrådgiverdage På Ilisimatusarfik)*. Nuuk.
Försäkringskassan. 2017. "Om Försäkringskassan." https://www.forsakringskassan.se/omfk.
Grønlands Hjemmestyre. 1989. *Landstingsforordning Nr. 1 Af 16. Maj 1989 Om Uddannelse Af Lærere Til Folkeskolen Og Om de Sociale Uddannelser*. Greenland. http://arkiv.lovgivning.gl/gh.gl-love/dk/1989/Ltf/ltf_nr_01-1989_dk.htm.
———. 1996. "*Landstingsforordning Nr. 10 Af 31. Oktober 1996 Om Uddannelse Af Socialrådgivere*." http://www.inatsisit.gl/gh.gl-love/dk/1996/Ltf/ltf_nr_10-1996_dk.htm.
———. 1997. *Socialreformkommissionens Betænkning 1997*. Nuuk: Socialreformkommissionen.
Grønlands Landsting. 1980a. "*Grønlands Landstings Forhandlinger. Årgang 1979, Efterår, Bilag*." : 517 sider.
———. 1980b. *Grønlands Landstings Forhandlinger. Årgang 1979, Forår, Bilag*. Godthåb: Sydgrønlands Bogtrykkeri.
Grønlands Politi. 2017. *Årsstatistik 2016 Grønlands Politi*. Nuuk.
Inatsisartut. 2015a. *Inatsisartutlov Nr. 40 Af 9. December 2015 Om Førtidspension*. Greenland.
———. 2015b. *Inatsisartutlov Om Job-, Vejlednings- Og Opkvalificeringscentre. Greenland*. http://lovgivning.gl/lov?rid=%7B340F7C65-1B1F-4849-841E-16C136A15751%7D.
———. 2016. *Inatsisartutlov Om Ændring Af Landstingsforordning Om Socialvæsenets Styrelse Og Organisation*. Greenland.
Josefsen, Eva, Ulf Mörkenstam, and Jo Saglie. 2015. "*Different Institutions within Similar States: The Norwegian and Swedish Sámediggis*." Ethnopolitics 14(1): 32–51.
Kommissionen om Hjemmestyre i Grønland. 1978. *Hjemmestyre I Grønland : Betænkning. Bind 1*. kbh.: Direktoratet for Statens Indkøb.
Kristensen, Kurt. 1997. "*Stigende Kritik Af Socialdirektoratet*." Atuagagdliutit.
Ljungdahl, Erik. 1995. "*Har vi Råd Til at Skære Ned*." Atuagagdliutit: 8.

MiO. 2016. *Parallel Report To The Committee On The Rights Of The Child (Crc)*. Nuuk. http://naalakkersuisut.gl/~/media/Nanoq/Files/Attached Files/Familie/ENG/2016_09_Parallelreport_Final_eng-1.pdf.
———. 2017. *Kommune Kujalleq - Børnetalsmandens Rejserapport Fra Sydgrønland*. Nuuk. http://mio.gl/wp-content/uploads/2017/04/KommuneKujalleq01Marts2017_dk.pdf.
Mæland, John Gunnar, and Aksel Hatland. 2015. "*Folketrygden*." Store norske leksikon. https://snl.no/folketrygden.
Møller, Pouline. 1994. "*Kommuner På Spanden*." Atuagagdliutit: 7.
Naalakkersuisut. 2015. "*Grønland Har Fået En Ny Børnetalsmand*." Naalakkersuisut Nyheder. http://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2015/04/230415-Boernetalsmand.
Olesen, Søren Peter. 1983. *Vedr. Socialformidleruddannelse*. Ved SPS. Nuuk.
Redaktionen. 2017. "*Overenskomst for Socialrådgivere Og Sagsbehandlere Er Underskrevet*." Sermitsiaq.ag. http://sermitsiaq.ag/overenskomst-socialraadgivere-sagsbehandlere-underskrevet.
Rousseau, Jean-Jacques. 1994. *The Social Contract*. Oxford: Oxford University Press.
Skatte- og Velfærdskommissionens betænkning. 2011. "*Vores Velstand Og Velfærd — Kræver Handling Nu*." www.nanoq.gl/skv.
Socialreformkommissionen. 1981. *Betænkning Fra Socialreformkommissionen*. Nuuk.
Undervisningsministeriet. 2017. *Studieordning Diplomuddannelsen i Socialformidling*. København. http://esdhweb.ucl.dk/543113.Studieordning_Diplomuddannelsen_i_socialformidling.pdf.

Noter

1 Det første socialudvalg (minus suppleanter) bestod af: Sofus Joelsen (Siumut), Preben Lange (Siumut), Aage Hammeken (Siumut) og Peter Ostermann og Konrad Steenholdt (Atassut)

2 Han fik følgeskab af landstingsmedlem Lars Chemnitz, Narsaqs daværende borgmester Agnete Nielsen og kommunalbestyrelsesmedlem Emilie Lennert (Sisimiut). Den folkevalgte del blev repræsenteret af kommunal bolig- og socialchef Hans Christensen, fuldmægtig i de grønlandske kommuners landsforening Arne Thorsen, vicedirektør fra socialdirektoratet Storch Lange, socialkonsulent fra socialdirektoratet Bjarne Møller og Landslæge Jørgen Bøggild (Socialreformkommissionen 1981, 8).

3 Jeg har ladet de overordnede temaer fra den første kommission fungere som den struktur, de to efterfølgende kommissionsrapporter er læst med.

4 Socionombetegnelsen blev foreslået anvendt af dansk socialrådgiverforening i 1970'erne, som en bredere betegnelse end socialrådgiver. Betegnelsen bruges i dag stadig i Norge og Sverige (Blegvad 2013b). Man kunne blandt andet tage socionom-uddannelsen på Roskilde Universitetscenter, hvilket tidligere landsstyreformand Kuupik Kleist har gjort.

5 I den oprindelige koalitionstekst mellem Siumut og Atassut handlede det alene om ældre og handicappede: "*Der skal gennemføres en socialreform. Dette skal sigte på at forbedre vilkårene for ældre og handicappede samt i højere grad end i dag sikre, at personen og dennes sociale struktur styrkes til at kunne klare sig selv i samfundet*" (AG 1995).

6 Ingen af disse stillingsbetegnelse peger tilbage til en specifik profession. Man skal ikke være uddannet socialrådgiver for at kunne kaldes sagsbehandler eller socialarbejder.

7 http://arkiv.lovgivning.gl/

8 Tak til projektchef emeritus Birger Poppel for en baggrundssnak om dette.

9 Observation fra forfatterens tilstedeværelse under præsentationen.

10 Tak til leder af landsarkivet og ph.d. Inge Seiding for en enorm indsats i forbindelse med dette.

11 Socialformidleruddannelsen i Danmark er en diplomuddannelse, som kvalificerer til at arbejde på lige fod med socialrådgivere. Det er en videreuddannelse, som typisk kræver en forudgående professionsfaglig baggrund på bachelorniveau, men studerende med f. eks. kommunale uddannelser kan også komme ind (Undervisningsministeriet 2017).

12 Alt efter ressortfordelingen i Selvstyret skifter departementerne navn. I skrivende stund hedder det: "Departement for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen".