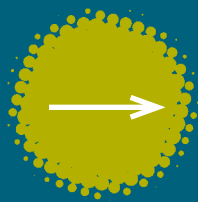


Det sociale arbejde
med grønlændere:
Erfaringer fra

Strategien for socialt udsatte grønlændere i Danmark 2013-2016

AF SIDDHARTHA BAVISKAR, SENIORFORSKER



Med afsæt i *Strategien for socialt udsatte grønlændere i Danmark 2013-2016* og den seneste forskning om grønlændere i Danmark ser artiklen på udfordringerne med det sociale arbejde med grønlændere i Danmark, og hvordan disse søges løst i de fem kommuner, som deltager i strategien. En gennemgang af dokumentation relateret til strategien samt interviews med de kommunale og private/frivillige deltagere viser samlet set, at strategien er et ambitiøst og kærkomment bidrag til det sociale arbejde med grønlændere i Danmark. Men interviewpersonerne udtrykker samtidig bekymring for, hvorvidt strategien kan forankres.

G

RØNLÆNDERE I DANMARK

er både en synlig og usynlig gruppe. De er desværre synlige på grund af deres uheldige fremtræden i gadebilledet som socialt udsatte misbrugere eller hjemløse.[1] De velintegrerede grønlandere i landet får desværre ikke den samme opmærksomhed – selv om de udgør det store flertal. Det mindretal af grønlandere, som er socialt udsatte, er som udgangspunkt ramt af de samme komplekse sociale problemer som andre udsatte danskere, for eksempel arbejdsløshed, hjemløshed og forskellige former for misbrug. Det skønnes, at denne gruppe blandt grønlandere i Danmark består af mellem 1000-1500 personer.[2]

Der er forskellige måder at definere, hvad det vil sige at være ”grønlander”. Definerer man grønlandere, som alle personer født i Grønland, så var der i alt knap 16.000 grønlandere bosat i Danmark pr. 1. januar 2015. Af disse personer var 13.612 over 18 år, og 57 procent var kvinder. De boede over hele landet, men godt 37 procent af grønlanderne var bosat i fem kommuner: Aalborg, Aarhus, Esbjerg, København og Odense. København var den største kommune med godt 2.000 grønlandere (12,8 procent af alle), og Esbjerg var den mindste med 3,4 procent[3]

En række undersøgelser over de sidste 10-15 år har sat grønlandere i Danmark under lup. De har blandt andet dokumenteret, at grønlandere i Dan-

mark føler sig udsatte for diskrimination (Togeby 2002, Institut for Menneskerettigheder 2015), har kortlagt omfanget af udsathed på forskellige områder (Baviskar 2015, 2016; Christensen 2011) og givet stemme til udsatte grønlandske mænd og kvinder (Rådet for Socialt Udsatte 2013, 2016, Boeskov & Olsen 2006). Disse studier peger blandt andet på, at selv om størstedelen af grønlandere i Danmark er velintegrerede i samfundet, er et stort mindretal af grønlanderne i Danmark sårbare, hvad angår deres livsmuligheder. De tyder også på, at mange grønlandere flytter til Danmark med et relativt skrøbeligt udgangspunkt.

Der er mange voksne, der ikke har fuldført en erhvervskompetencegivende uddannelse, og relativt mange er afhængige af offentlige ydelser. For eksempel var andelen af 25-60-årige uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, og som enten er førtidspensionerede, modtagere af dagpenge eller kontanthjælp, eller som havde været arbejdsløse i mindst halvdelen af året, mere end fem gange så stor blandt grønlandere i Danmark i 2011 som i den øvrige danske befolkning. Stigningen i denne indikator fra 14 procent i 2007 til 29 procent i 2011 viser desuden, at det er en udfordring for det offentlige system i Danmark at hjælpe socialt udsatte grønlandere i Danmark. Ser man på brug af offentlige ydelser, var andelen af de 18-60-årige, som modtog offentlig støtte, mere end fem gange så stor blandt grønlandere som blandt danskere, og de modtog 25 procent mere end danskerne i gennemsnit (Baviskar 2015)[4].

Omfanget af problemet vokser i disse år, ifølge Kirsten Mærsk, der er direktør for Det Grønlandske Hus (DGH) i Odense. Hun ser en stigning i antallet af socialt udsatte tilflyttere fra Grønland. De er kendetegnet ved meget ringe dansk kompetencer og er derfor svære at integrere. Hun peger på, at DGH i Odense laver en håndholdt indsats for især de nyankomne, uforberedte og følger hver enkelt, så godt de kan. Det sker gennem samarbejdsaftaler med både Odense og Esbjerg kommune, og lignende aftaler er på vej med Vejle og Svendborg. Men ressourcerne er knappe.[5]

DE USYNLIGE GRØNLÆNDERE

Socialt udsatte grønlandere kan paradoksalt nok virke usynlige i det offentliges øjne, fordi de udgør et lille mindretal blandt alle udsatte borgere, og fordi deres kontakt med det offentlige system ofte er tøvende, sporadisk og usikker (Baviskar 2015). De adskiller sig fra andre socialt udsatte borgere i Danmark, fordi de – selv om de er danske statsborgere – kan have særlige sproglige og kulturelle udfordringer samt et begrænset kendskab til det danske systems indretning. Det kan gøre det vanskeligt for dem at udnytte eksisterende tilbud optimalt.[6]

Disse udfordringer er oftest grunden til, at mødet mellem sagsbehandleren og den grønlandske borger mislykkes. For eksempel kan problemer med det danske sprog betyde, at en socialrådgiver og en grønlandsk borger misforstår hinanden, taler forbi hinanden, og det kan i værste fald gøre, at borgeren bliver afvist af hjælpesystemet på grund af en opfattelse af manglende samarbejdsvilje. Den måde, grønlandere kommunikerer med hinanden på, er betydeligt mindre konfronterende, mere indirekte end blandt danskere, og den tager højde for forskelle i social status, alder og autoritet. De er mere autoritetstro og stiller ikke spørgsmålstejn ved, hvad en socialrådgiver siger. Danskere kan i kontrast godt lide at vise deres holdninger, diskutere og udfordre andres holdninger.

Kulturelle forskelle kan også betyde, at grønlandere først er tilbageholdende om at søge hjælp, for eksempel på grund af en blanding af stolthed og rodfæstede holdninger om selvforsørgelse. Grønlandere sætter en ære i at klare sig selv, men har også en forventning om, at systemet vil gribe ind, hvis de falder. Men systemet kræver, at man selv gør noget for at ændre sin situation. De ender dermed med at vente, til det er for sent og er uforstående overfor, hvorfor systemet ikke griber ind, når man har fortjent det. "Nu har jeg brug for hjælp. Hvorfor kommer den ikke?"[7] Disse kulturelle forskelle kan altså forklare, hvorfor socialt udsatte grønlandere i Danmark har svært ved at tilpasse sig et system, som kræver, at man selv er opsøgende, selv kommer med input og er proaktiv.

Helle Rønn fra Kofoeds Skole i Aarhus siger, at grønlandere til forskel fra danskere er en gruppeorienteret folk. De får deres identitet fra gruppen, og man tager sig af hinanden som gruppe. Det kollektive tilhørsforhold er vigtigere end materielle goder. Det er, ifølge hende, en forklaring på, hvorfor kommuners brug af gulerod og pisk tit ikke virker blandt grønlandere. Det at trække i kontanthjælp fører dem ikke hurtigere i aktivisering, for hvis du er en del af gruppen, kan du overleve, selv om du er fattig og udsat. Det lykkes at få et reelt møde mellem borger og rådgiver, når man opnår kontakt med borgeren ved at spørge ind til emner, som betyder noget for denne, for eksempel familie og netværk. Men det kræver tid, ro og rum til at oprette kontakt til borgeren og få dem til at tage ansvar for egen situation.[8] Både tidligere forskning og interview peger således på, at det er nødvendigt at være opsøgende og tage højde for kulturelle og sproglige barrierer samt manglende viden blandt de udsatte grønlandere i Danmark, så mødet mellem borger og systemet er tilfredsstillende for begge parter.



SIDDHARTHA BAVISAKAR

seniorforsker i SFI's Børn og Familieafdeling. Hans forskning fokuserer på implementering af politik og frontlinjemedarbejdere i offentlige organisationer, børn og unges trivsel samt Grønland. sib@sfi.dk

“Hun ser en stigning i antallet af socialt udsatte tilflyttere fra Grønland. De er kendetegnet ved meget ringe dansk-kompetencer og er derfor svære at integrere”

Hvordan overkommes disse barrierer? Der har været flere forsøg målrettet socialt udsatte grønlændere, mest synligt i form af allokering af satspuljemidler. Disse midler suppleret af private midler har gjort det muligt for en række private og frivillige aktører, for eksempel de fire grønlandske huse (i Aalborg, Aarhus, København og Odense), Kofoeds Skole og Foreningen Grønlandske Børn (FGB), at udvikle specialiserede indsatser tilpasset denne gruppe. Men problemet har været, at disse specialiserede indsatser målrettet grønlændere og den almene sociale indsats fra kommunerne ikke har været sammentænkt. *Strategien for socialt udsatte grønlændere i Danmark 2013-2016* har forsøgt at løse dette problem.[9]

BAGGRUND FOR STRATEGIEN FOR SOCIALT UDSATTE GRØNLÆNDERE I DANMARK, 2013-2016

Strategien blev sat i gang i 2013 med i alt 13,4 millioner kr. over fire år fra satspuljen på det social- og integrationspolitiske område (Social- og Integrationsministeriet 2012). Den største del af dette beløb gik til de fem projektkommuner, Socialt Udviklingscenter SUS og Socialstyrelsen. [10] Strategien har som overordnet formål at sikre udsatte grønlændere i Danmark en bedre inklusion i det danske samfund. Den skal mindske de barrierer, som gør det vanskeligt for målgruppen at udnytte eksisterende tilbud optimalt, og derved skabe en lettere adgang til en helhedsorienteret hjælp. Det formål skal opnås gennem en fokus på nyttilflyttede grønlændere, koordinering af den almene sociale indsats med den specialiserede indsats samt videreførelse og udvikling af faglig viden og netværk (Social- og Integrationsministeriet 2013).

Behovet for et sådant initiativ blev allerede synligt 10 år tidligere ved udgivelsen i 2003 af Servicestyrelsens *Hvidbog om socialt udsatte grønlændere i Danmark samt Fremtidige indsatsområder overfor socialt udsatte grønlændere i Danmark* (Socialt Udviklingscenter SUS, 2003). Dette behov blev også dækket i forskellige grader over de efterfølgende år, blandt andet gennem etablering af et lands-

dækkende netværk for aktørerne i indsatsen for denne målgruppe. Den vedholdende indsats for at etablere netværk og samarbejde på tværs af aktører har været afgørende for Strategiens succes ifølge FGB's Puk Draiby. Hun tilføjer:

"Bag det arbejde, der førte til formulering af Strategien, lå en erkendelse af, at det ikke nyttede kun at sprøjte penge ind til kortvarige indsatser år efter år. I stedet ville Socialstyrelsen med opdrag fra regeringen og opbakning fra politikere i blandt andet Folketingets Grønlandsudvalg samt fra kommunale ledere og private og frivillige organisationer udvikle en vedvarende løsning på arbejdet med socialt udsatte grønlændere. Det er således første gang, man ser et forsøg på at institutionalisere et forpligtende samarbejde på tværs af kommunale og private aktører ved hjælp af en betydeligt større pose penge".[11]

Deltagerne er samlet set enige i, at Strategien repræsenterer et væsentligt fremskridt i det sociale arbejde med udsatte grønlændere, fordi den har sat samarbejdet mellem kommunernes almene sociale indsats og de private og frivillige organisationers målgruppe-specifikke indsats fast på dagsordenen. Det innovative ved Strategien er ifølge Helle Rønn, at man har

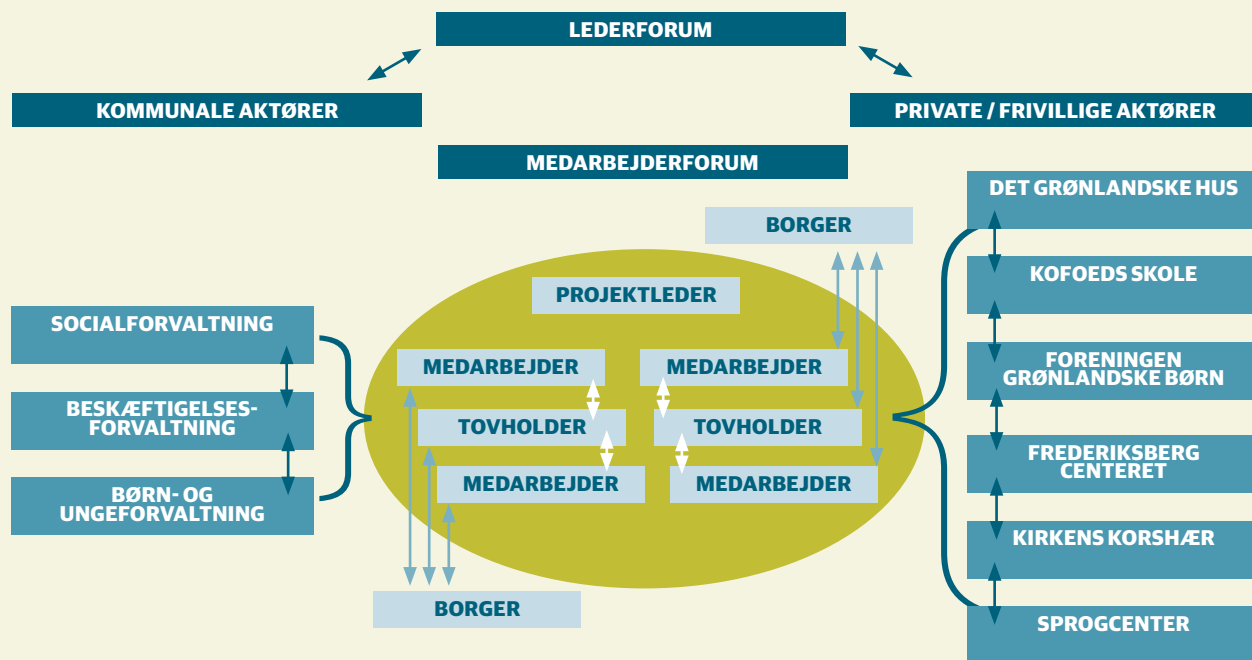
"mulighed for at se fordelene i at samarbejde på tværs af forskellige sektorer. Det er første gang at satspuljemidler bliver målrettet på det organisatoriske niveau i stedet for specifikke isolerede indsatser. Før Strategien tænkte og arbejdede de forskellige aktører, også Kofoeds Skole, hver for sig. Der var et ønske om at samarbejde, men det var svært at føre ud i livet, fordi kommunerne og de private/frivillige aktører har forskellige opgaver. Strategien forpligtede alle deltagere til at samarbejde. Kommunerne fik opdraget og skulle være togholdere. Ledelsen blev inddraget og forpligtet dels via tilførslen af ressourcer."[12]

Som repræsentanter for den almene sociale indsats for udsatte grupper er kommunerne de største deltagere i dette samarbejde og har også haft den største aktie i Strategien. Det betyder også, at kommunerne skal være initiativtagere i forhold til at implementere, udvikle og forankre Strategien. De har flere ressourcer og en større infrastruktur samt særlig adgang til personfølsomme oplysninger om borgerne.

Kommunerne har brugt forskellige strategier sammen med de private aktører for at fastholde fokus på nyttilflyttede grønlændere og deres børn for at forebygge, at de får sociale problemer. For eksempel har der i Esbjerg Kommune været et tæt samarbejde mellem Oqqumut (kommunens aktivitets- og værested for socialt udsatte grønlændere), Kraftcentret (et tilbud målrettet personer med fysiske eller psykiske problemer) samt Borgerservice i kommunen og private eller frivillige aktører såsom FGB og De Hjemløses Venner.[13]

I forhold til videreførelse og udvikling af den faglige viden og de netværk, som er opbygget de senere år, havde de organisationer, der arbejder med udsatte grønlændere, allerede inden Strategien indbyrdes kontakt og samarbejde.[14] Netværket er med støtte fra Socialt Udviklingscenter SUS blevet udvidet og styrket i Strategiperioden gennem temadage, lokale netværk og samarbejdsfora, følgegruppemøder samt netværksmøder blandt kommunale og private aktører på både ledelses- og medarbejderniveau. I

SAMARBEJDSMODELLEN



FIGUR 1. MODEL FOR SAMARBEJDE MELLEM KOMMUNER OG DE PRIVATE OG FRIVILLIGE AKTØRER

nogle tilfælde har det gjort, som Laila Jensen fra Kofoeds Skole, Aalborg udtrykker det:

”at man opdagede hinanden som aktører”.^[15]

SAMARBEJDSMODELLEN

Omdrejningspunktet i Strategien er en model for samarbejde mellem kommunale, private og frivillige aktører, som er udviklet af Socialt Udviklingscenter, SUS. Samarbejdsmodellen er blevet afprøvet i de fem projektkommuner i perioden 2014 til 2016 og udbredes på sigt til andre kommuner. Dens overordnede formål er at sikre, at socialt udsatte grønlandere modtager en målrettet indsats, samt at de specialiserede indsatser koordineres med den almene sociale indsats. Helle Rønn fremhæver:

”at det unikke ved samarbejdsmodellen er, at den postulerer, at man bedre kan lave en helhedsorienteret indsats, hvis man får forskellige aktører til at sidde ved samme bord”.^[16]

Modellen er opdelt i to niveauer:

- Den overordnede ramme, på ledelsesniveau, der beskriver samarbejdet på tværs af kommune, private og frivillige aktører. Den har til formål at skabe et samlet overblik over den aktuelle indsats for målgruppen i kommunen og

består af viden om organisering af indsatsen, kommunikation, planer og arbejdsredskaber samt en oversigt over relevante tilbud i kommunen.

- Samarbejdet i de konkrete borgerforløb, der har fokus på rolle- og ansvarsfordeling, arbejdsopgaver og indsatser i de enkelte borgerforløb. Rammen for samarbejdet i de konkrete borgerforløb består af to elementer: en tovholderfunktion samt nogle opmærksomhedspunkter til samarbejdet. Disse elementer skal understøtte et helhedsorienteret og velkoordineret borgerforløb. Rammen skal anvendes af professionelle som et arbejdsredskab i samarbejdet med borgeren.

HVAD SKAL DER OPNÅS MED SAMARBEJDSMODELLEN?

Der er opsat en række målsætninger for arbejdet med samarbejdsmodellen, som de deltagende kommuner, private og frivillige tilbud forpligtede sig til at indfri inden udgangen af 2015.

Disse målsætninger er, at

- Borgeren er inddraget i alle beslutninger i sin egen sag
- Aktører, der er involveret i indsatsen for socialt udsatte grønlandere, har let adgang til viden om relevante tilbud, og hvordan indsatsen er organiseret
- Der er tydelige kommunikations- og informationsveje i samarbejdet, så borgere og involverede aktører ved, hvem der skal kontaktes og hvordan
- Der er klare arbejdsogang, tydelig rollefordeling samt entydig placering af handleansvar mellem de involverede aktører
- Der er fælles viden om og accept af den konkrete indsats for borgeren
- Der samarbejdes med relevante aktører ved behov

For at sikre, at målene med samarbejdsmodellen indfries, yder So-

“Men der er også begrænsninger for samarbejdet i Strategien. Nogle af disse udspringer fra strukturelle barrierer mellem kommunale og private aktører. For eksempel må kommunerne ikke dele personfølsomme oplysninger, som de har adgang til, og systemerne kan tit ikke spille sammen”

cialt Udviklingscenter, SUS, løbende processtøtte og sparring til de fem projektkommuner samt de private/frivillige aktører. De lokale projektledere for de fem kommuner har udfyldt en handleplan i forbindelse med afprøvningen af samarbejdsmodellen. Den beskriver hvilke aktiviteter, der skal gennemføres for at opfylde målsætningerne, hvem der er ansvarlige for, at aktiviteterne gennemføres, og tidsplanen for gennemførelsen af aktiviteterne. Tovholderen i de enkelte borgerforløb skal hjælpe de mest udsatte borgere med at navigere rundt i systemerne, fungere som et bindeled mellem borgeren og samarbejdspartnere, sikre bedre kommunikation med borgeren og inddragelse af alle relevante aktører i borgerens sag samt styrke videndeling mellem samarbejdspartnere i koordineringen af sagsforløbet.

FORSKELLIG IMPLEMENTERING AF SAMARBEJDSMODELLEN

Figur 1 illustrerer på baggrund af beskrivelsen i Strategidokumenterne fra Socialstyrelsen, hvordan samarbejdsmodellens forskellige dele kan hænge sammen. Den viser for eksempel, hvordan samarbejdet kan opbygges via to fora: et ledelsesforum, som fokuserer på den overordnede ramme, og et medarbejderforum, som tager sig af borger-nære spørgsmål og forløb. Modellen kan selvfølgelig blive implementeret forskelligt i hver kommune afhængig af lokale forhold, erfaringer og behov. For eksempel er antallet af kommunale og private aktører mindre i en kommune med forholdsvis få grønlændere såsom Esbjerg. Og modellen gælder ikke for Aalborg Kommune, som allerede i 2009 havde forankret samarbejde mellem kommunale aktører gennem Grønlænderenheden, som udelukkende tager sig af socialt udsatte grønlændere.

Der er også forskelle i forhold til andre organisatoriske elementer i samarbejdsmodellen. I Aarhus for eksempel implementeres det tværsektorielle netværk mellem kommunale og private aktører med kvartalsvise møder, og funktionen som koordinator for netværket placeres i staben i Socialforvaltningen[17]. Og Københavns Kommune har besluttet ikke at bruge tovholderfunktionen.

”Den kom aldrig til at fungere i den tiltænkte form. Koordinerende møder kræver at målgruppen er mere stabil, end tilfældet har været for den gruppe af socialt udsatte grønlændere, som der blev arbejdet med i København hos Hjemløseenheden”, fortæller Peter Ellermann.

De havde også dårlige erfaringer med tovholderskemaet. Ellermanns umiddelbare vurdering er, at det ikke virker i en stor kommune, kendetegnet med mange aktører som Københavns Kommune, da det kræver mere kommunikation, end hvad der reelt kan lade sig gøre i hverdagen. Hjemløseenhedens medarbejdere har i stedet fungeret som tovholdere, da det ligger i deres funktion. ”Samarbejdet har derfor fungeret mere som en stafet, hvor man overdrager ansvarsområder til hinanden i forhold til borgerens behov”. [18] Til gengæld har samarbejdsforum været en umiddelbar succes, siger han.

”Der var stort fremmøde til det første møde i samarbejdsforum. Det førte til en nødvendig afklaring af behov hos målgruppen samt af, hvad deltagerne kunne bidrage med, og en mere klar arbejdsfordeling mellem parterne. Først kom et møde mellem lederne, dernæst mellem medarbejderne. Der blev nedsat arbejdsgrupper. Samarbejdsfora har gjort det muligt at reagere hurtigere til en ny udvikling, for eksempel en større tilstrømning af unge grønlændere, og førte til kortere kommunikationsvej både i kommunen, men især mellem kommunen og private aktører”.

Et godt eksempel på samarbejde mellem de kommunale forvaltninger, Koføeds Skole, DGH og Frederiksberg Centeret (som tilbyder behandling af afhængighed og misbrugsbehandling) er kvindegruppen, som Ellermann oplever har ført til en forbedring blandt deltagerne.

”Samarbejdet har medført, at vi bedre kan supplere hinanden og mere målrettet gøre brug af hver organisations ressourcer og muligheder. Samspejlet mellem kommunen og NGO’erne har øget handlemulighederne i forhold til den enkelte borger,” siger Ellermann og tilføjer, at de personlige kontakter gennem netværket har været en stor fordel.

Susanne Corydon fra Aarhus Kommune understreger også den per-

sonlige kontakt blandt Strategiens store gevinster.

”Vi lavede en projektgruppe fra starten med 4 magistratsafdelinger og 4 private aktører, 15-20 personer i alt. Ledelsen havde udpeget medarbejdere fra forskellige afdelinger til at deltage. Vi mødtes 1 gang om måneden, drak kaffe sammen, kiggede hinanden i øjnene og drøftede forskellige problemstillinger og udfordringer i forhold til målgruppen og projektet. Disse møder har skabt et mere forpligtende samarbejde på tværs, fordi aktørerne kender hinanden. Det samarbejde, der er opstået, er ikke kun til gavn for grønlændere men også for andre udsatte grupper. Hun tilføjer, at deltagelse i Strategien - det, at man har søgt puljen, lavet en ansøgning og underskrevet en samarbejdsaftale - overordnet set forpligter til samarbejde.”

Corydon fremhæver også en anden klar gevinst ved deltagelse i Strategien: at kommunen nu virker langt mere overskuelig for private aktører. ”

DGH's opsøgende medarbejder sagde, at det var gået op for hende, at Aarhus Kommune ikke kun var en grå masse af offentlige ansatte, og hun kunne se, hvorfor hun skulle tage kontakte til en bestemt afdeling, for eksempel Ydelsescentret i forbindelse med kontanthjælp og åbne en anden dør for noget andet”.

Indsigt i systemet giver bedre mulighed for at hjælpe borgerne. Strategien har også ført til en udvidelse og strukturering af det eksisterende samarbejde til ledelsesniveau og ift. andre organisationer, for eksempel Sundhedsplejen og FGB, fordi man har siddet sammen én gang om måneden.”[19]

Aalborg Kommune er som nævnt foregangskommune, hvad angår samarbejde omkring udsatte grønlændere, og oprettede Grønlænderenheden allerede i 2009. Også her fremhæver de gevinster ved Strategien.

”Den har ført til et bedre samarbejde mellem kommunerne og med Grønland. Kommunen har for eksempel en aftale med

Sermersooq Kommune vedr. samarbejde omkring et betonkursus. Ledige grønlændere i Danmark, som deltager i kurset, går videre til praktik og muligvis job i Grønland. På den måde kan en uddannelse i Danmark føre til job i Grønland”, påpeger projektleder Karólína Heidarsdóttir.

Aalborg Kommune har også brugt Strategien til at afprøve forskellige indsatser. For eksempel har de fundet ud af, at hverken Velkomstpakken for nyttilflyttere eller den frivillige mentorordning for de særligt udsatte virker. Det skyldes, at de førstnævnte er uafklarede omkring deres behov, mens sidstnævnte har alt for tunge problemer. På plussiden er samarbejdet forbedret, netværket er blevet udvidet (fra 10 til ca. 100 personer med for eksempel inddragelse af skole og sundhedsplejen), og der er større videndeling i kommunen. Desuden har den nye hjemmeside vist sig at være et godt pædagogisk redskab og vidensbank især for nyttilflyttede grønlændere. Karólína Heidarsdóttir påpeger, at disse forsøg ikke vil have fundet sted uden det fokus, den ramme og de ressourcer, som Strategien har medbragt.

”Strategien har betydet større fokus på nationalt niveau samt videndeling med andre kommuner. For eksempel hvad er praksis i de andre kommuner i forhold til hjælp til hjemrejse til herboende grønlændere? Hvorfor virker integrationsforløbet i Odense men ikke i Aalborg? Hvad er fordelene ved at række ud til alle grønlændere, som de gør i Esbjerg, i stedet for kun de særligt udsatte?”[20]

Man er også tilfreds med Strategien i Esbjerg og Odense kommune.

”Det, at man samarbejder og deler viden og ressourcer, at man ”løfter i flok”, gør, at man undgår dobbeltarbejde og derfor bruger ressourcerne mere effektivt,” vurderer Heidi Conradsen fra Esbjerg Kommune.[21]

I Odense påpeger Ulla Bendsen, at Strategien er en succes, simpelthen fordi den har gjort det offentlige system mere opmærksom på udsatte grønlændere og fået det til at prioritere indsatsen for denne forholdsvis lille gruppe. [22]

KONKLUDERENDE REFLEKSIONER

Artiklen har beskrevet den seneste udvikling i det sociale arbejde med grønlændere i Danmark på baggrund af *Strategien for socialt udsatte grønlændere i Danmark*. Den har beskrevet, hvordan Strategien opstod, dens formål og dens kerneelement, modellen for samarbejde mellem de kommunale aktører, som repræsenterer den almene sociale indsats, og private og frivillige aktører, som tilbyder specialiserede indsatser på baggrund af deres dybere kendskab til målgruppen. Ved at koordinere de to typer indsatser forventer man både, at ressourcerne bliver brugt mere effektivt - og vigtigere - at mødet mellem de offentlige og borgeren lykkes, sådan at velfærdssystemet formår at forbedre livsvilkårene for socialt udsatte grønlændere, især nyttilflyttere.

Samtlige interviewede personer er glade for Strategien. Den har bragt landsdækkende fokus på og ledelsesmæssig opbakning til samarbejde i kommunerne, på tværs af kommunerne og mellem de kommunale og private aktører. Det forpligtende samarbejde har fremmet tværfaglighed og en helhedsorienteret tilgang. Kommunerne har haft mulighed for at afprøve dele af samarbejdsmodellen og forskellige indsatser, som bygger på modellen.

Flere deltagere pointerer også, at Strategien med fordel kan anvendes til

“Samtlige interviewede personer er glade for Strategien. Den har bragt landsdækkende fokus på og ledelsesmæssig opbakning til samarbejde i kommunerne, på tværs af kommunerne og mellem de kommunale og private aktører“

andre målgrupper, fordi Strategiens fokus på et forpligtende samarbejde for at sikre en helhedsorienteret indsats i princippet kan bruges for alle udsatte grupper, især de med komplekse problemstillinger.

[23] Udfordringer ligger i at sikre et vedvarende politisk opbakning og de tilsvarende ressourcer, som er forudsætning for Strategien.

Men der er også begrænsninger til samarbejdet i Strategien. Nogle af disse udspringer fra strukturelle barrierer mellem kommunale og private aktører. For eksempel må kommunerne ikke dele personfølsomme oplysninger, som de har adgang til, og systemerne kan tit ikke spille sammen[24]. En anden begrænsning er ressourcemangel. Hvis de private aktører mangler projektmidler, hvilket ofte er tilfældet, bryder samarbejdsmodellen ned. For eksempel har FGB i strategiperioden haft et stærkt samarbejde med Esbjerg Kommune omkring målrettet støtte til nytilkomne familier og børn. FGB's lokale medarbejders indsats i forhold til de nytilkomne familier har delvist været lønnet af Strategi-midler, som er udløbet. Derfor afhænger fortsættelsen af samarbejdet af tilførelsen af nye midler, for eksempel fra puljer eller pop-up midler (knyttet specifikke projekter)[25]. Private/frivillige indsatser er generelt afhængige af projektmidler og derfor skrøbe-

[1] "Danskernes fordomme om grønlandere holder ikke stik." Hentet fra dagbladet Information: <https://www.information.dk/telegram/2012/09/-danskernes-fordomme-groenlaendere-holder-stik>. Druk, misbrug og sociale problemer. Sådan lyder svaret fra 40 procent af danskerne, når de bliver spurgt: "Hvad tænker du umiddelbart om grønlandere?" Grønlanderne drikker, omsorgs-svifter deres børn, bor i små bygder, sejler i kajak og fanger babysæler. Og størstedelen af grønlanderne i Danmark er enten på kontanthjælp eller modtager arbejdsløshedsdagpenge, lyder svaret fra danskerne. Undersøgelsen er lavet i 2012 af Grønlands turistråd, Visit Greenland, som har spurgt 1017 danskere mellem 18-74 år om deres fordomme om grønlandere.

[2] <http://www.udsattegroenlaendere.dk/?side=8>
[3] Egne beregninger på data fra Danmarks Statistik.

[4] "Grønlandere" er defineret i dette studie som alle personer, der er født i Grønland, og som voksne (dvs. 18 år eller ældre) er flyttet til Danmark i perioden 1. januar 1999 til 31. december 2011 (3.787 voksne i alt) samt deres børn.

[5] De fire grønlandske huse (i Aalborg, Aarhus, København og Odense) modtog ingen Strategi-midler. De fik til gengæld 1 mio. kr. hver i 2016 fra satspuljen ifm. inklusionsindsatsen, og forventer at modtage disse midler også i perioden op til 2018. Interview med Kirsten Mærsk, direktør for Det Grønlandske Hus, Odense, 26-08-16 og 7-11-16.

[6] Internt arbejdsnotat fra Socialstyrelsen: Udsatte grønlandere og deres børn. Kortlægning. September 2012. Interview med Ulla Wejdik Bendsen, Odense Kommune, 07-09-16

[7] Interview med Susanne Corydon Harritsø og Heidi Conradsen, projektleder i hhv. Aarhus og Esbjerg kommune og Helle Rønn Christensen fra Kofoeds Skole, Aarhus.

[8] Interview med Helle Rønn Christensen, Kofoeds Skole, Aarhus, 16-09-16

[9] Interview med Lise Poulsen, Socialstyrelsen, 25-08-16

[10] De fem kommuner modtog 1,4 mio. hver, SUS fik knap 4 mio. til processtyring, mv., Socialstyrelsen modtog 1,5 mio. til projektledelse og SFI modtog knap 0,5 mio. til en undersøgelse.

[11] Interview med Puk Draiby, Foreningen Grønlandske Børn, 2-9-16

[12] Interview med Helle Rønn Christensen, Kofoeds Skole, Aarhus, 16-09-16

[13] Interview med Heidi Conradsen, Esbjerg Kommune, 08-09-16

[14] Fra 2004 og frem er der, med Socialt Udviklingscenter SUS som tovholder, etableret og fastholdt et stærkt netværk med aktørerne på området. Siden 2004 har der uafbrudt været afholdt 2 dages netværksmøder to gange årligt med 60-80 deltagere - medarbejdere og ledere fra især de private aktører, men også kommunale. Og netværket har også resulteret i konkrete samarbejdsprojekter, som dog ikke er forankret efterfølgende. Kommunikation fra Puk Draiby, ge-

neralsekretær, Foreningen Grønlandske Børn, 26-10-16.

[15] Interview med Laila Jensen, Kofoeds Skole, Aalborg, 31-10-16

[16] Interview med Helle Rønn Christensen, Kofoeds Skole, Aarhus, 16-09-16

[17] Interview med Susanne Corydon, Aarhus Kommune, 07-09-16

[18] Interview med Peter Ellermann, Københavns Kommune, 02-09-16

[19] Interview med Susanne Corydon, Aarhus Kommune, 07-09-16

[20] Interview med Karólína Heidarsdóttir Jensen, Aalborg Kommune, 16-09-16

[21] Interview med Heidi Conradsen, Esbjerg Kommune, 08-09-16

[22] Interview med Ulla Wejdik Bendsen, Odense Kommune, 07-09-16

[23] Interview med Helle Rønn Christensen, Heidi Conradsen, Peter Ellermann, Susanne Corydon Harritsø, Karólína Heidarsdóttir Jensen.

[24] Interview med Susanne Corydon, Aarhus Kommune, 07-09-16

[25] Interview med Puk Draiby, Foreningen Grønlandske Børn, 2-9-16

[26] Interview med Peter Ellermann, Kommune, Susanne Corydon Harritsø og Heidi Conradsen, projektleder i hhv. København, Aarhus og Esbjerg kommune og Helle Rønn Christensen fra Kofoeds Skole, Aarhus.

lige. Det understreger, hvor sårbar modellen – og dermed Strategien – er. Erfaringerne tyder også på, at hvor meget Strategien lykkes, afhænger dels af, om man kan tage afsæt i et allerede eksisterende netværk. Så kan man nemlig trække direkte i arbejdstøjet og skal ikke bruge så lang tid på at etablere netværk og kendskab først.

Hvordan ser fremtiden ud for Strategien? Alle deltagere udtrykker en bekymring omkring Strategiens forankring. Det primære ansvar for forankring ligger hos kommunerne, og dens fortsættelse afhænger af dens umiddelbare fordele opvejet mod omkostningerne. Kontinuitet i Strategien kan sikres, i det omfang der er konkrete gode erfaringer at videreføre, hvis Strategirelaterede opgaver bliver skrevet ind i kommunale stillingsbeskrivelser – og på den måde gøres mindre sårbare over for personaleudskiftning – og hvis der er en løbende indsats for at vedligeholde de netværk og nøglefunktioner, som indgår i samarbejdsmodellen.[26]

Blandt de private aktører er der frygt for, at hvis ansvar for modellens nøglefunktioner, for eksempel tovholderfunktionen og indkaldelse til netværksmøder, flyttes fra kommunale aktører til de andre samarbejdspartnere, så vil kommunerne være mindre forpligtede til at fortsætte samarbejdet. Det kan hurtigt komme til at ske, hvis arbejdet med en forholdsvis lille gruppe grønlandere bliver overskygget af de velfærdsopgaver, kommunerne har i forhold til så mange andre udsatte grupper i samfundet. Aktørerne påpeger desuden, at tilførslen af ressourcer stadig er begrænset, og det overordnede fokus på nationalt plan og blandt kommunale ledere hurtigt kan vise sig at være forbigående, især hvis andre velfærdsopgaver skubber udsatte grønlandere længere ned på de kommunale dagsordener. Overordnet ville de ønske, at samarbejdet var lovfæstet, så kommunerne havde et permanent incitament til at samarbejde. Udviklingen i det samarbejde, som er Strategiens kerne, vil derfor blive fulgt med stor interesse og bevågenhed i de kommende år både fra praksis og forskningens side. ●

REFERENCER

Baviskar, S. (2015): Grønlandere i Danmark: En registerbaseret kortlægning. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 15:29.

Boeskov, S. & N.F. Olsen (2006): Små skridt – store forandringer. En undersøgelse af hjemløshed i gruppen af grønlandere i København. København: Styrelsen for Social Service.

http://centerforkulturanalyse.ku.dk/publikationer/Smaa_skriddt.pdf. Hentet 25-05-2014.

Christensen, E. (2011): Væk fra Grønland. Udsatte grønlandere, der er flyttet til Danmark med deres børn. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 11:07.

Institut for Menneskerettigheder (2015). Ligebehandling af grønlandere i Danmark: grønlanderes oplevelser af mødet med det danske samfund. København: Institut for Menneskerettigheder.

Rådet for Socialt Udsatte (2013): "I Grønland er jeg for dansk, i Danmark er jeg bare grønlander". Udfordringer for udsatte grønlandere i Danmark. <http://www.udsatte.dk/dyn/resources/Publication/file/8/58/1390811813/i-groenland-er-jeg-for-dansk-og-i-groenland-er-jeg-bare-groenlaender-online-version.pdf>. Hentet 29-01-2014.

Rådet for Socialt Udsatte (2016): Udsatte grønlandske kvinder i Danmark: En undersøgelse af kvindernes livssituation, problemer, ressourcer og behov. <http://www.udsatte.dk/dyn/resources/Publication/file/6/76/1457690032/socialt-udsatte-groenlandske-kvinder-i-danmark.pdf>. Hentet den 26-08-16.

Servicestyrelsen (2003): Hvidbog om socialt udsatte grønlandere i Danmark. http://www.udsattegroenlaendere.dk/wp-content/uploads/hvidbog_groenlandere.pdf. Hentet 11-09-2013.

Social og Indenrigsministeriet. 2012. Udmøntning af satspuljen for 2013: Delaftale for social- og integrationsområdet. Hentet 26-08-16 fra <http://sim.dk/media/16885/udmoentning-af-satspuljen-for-2013.pdf>.

Socialt Udviklingscenter SUS (2003):

Fremtidige indsatsområder overfor socialt udsatte grønlandere i Danmark. København: Socialt Udviklingscenter, SUS. <http://www.sus.dk/udgivelser/fremtidige-indsatsomrader-overfor-socialt-udsatte-groenlaendere-i-danmark/> Hentet 14-07-2014.

Togeby, L. (2002): Grønlandere i Danmark – en overset minoritet. Århus: Århus Universitetsforlag.

ANDRE DOKUMENTER:

Plan for implementering af delelementer af Strategien for socialt udsatte grønlandere i Aarhus, 1. december 2015

Tilbudsoversigt: Strategien for udsatte grønlandere i Aarhus, 8. januar 2016; Orientering om afslutning og forankring af Strategien for socialt udsatte grønlandere (Aalborg Kommune), 24. juni 2016
Oplæg "Strategien" i Aalborg ved projektleder Karólína Heidarsdóttir Jensen. Strategi for udsatte grønlandere 2013-2016: Samarbejdsmodel mellem kommunale, frivillige og private aktører i indsatsen for socialt udsatte grønlandere (for hver af de fem kommuner).

Strategi for udsatte grønlandere i Danmark 2013-2016: Status på kommunale handleplaner for samarbejdsmodellen, juni 2015.

Mange tak til Ulla Wejdik Bendsen (socialrådgiver og projektleder, Odense Kommune), Heidi Conradsen (socialrådgiver og projektleder, Esbjerg Kommune), Helle Rønn Christensen (socialrådgiver, Kofoeds Skole, Aarhus), Puk Draiby (generalsekretær, Foreningen Grønlandske Børn), Peter Ellermann (socialrådgiver og projektleder, Københavns Kommune), Søs Hald (socialmedarbejder, DGH i Aarhus), Susanne Corydon Harritsø (socialrådgiver og projektkoordinator, Aarhus Kommune), Laila Betina Jensen (teamleder, Kofoeds Skole, Aalborg), Karólína Heidarsdóttir Jensen (socialrådgiver og projektleder, Aalborg Kommune), Louise Boye Larsen (Socialt Udviklingscenter SUS), Kirsten Mærsk (direktør, Det Grønlandske Hus i Odense) og Lise Poulsen (projektleder, Socialstyrelsen), for deres medvirken til artiklen.