

Departementet for Sociale Anliggender



NAALAKKERSUISUT  
GOVERNMENT OF GREENLAND

# PILOTPROJEKT OM FATTIGDOM



# Forord

Departementet for Sociale Anliggender igangsatte i 2009 et projekt med det formål at undersøge, hvordan og efter hvilke kriterier, der kan indledes politiske drøftelser om forebyggelse af fattigdom i Grønland. Baggrunden for igangsættelsen af dette projekt var behandlingen i Inatsisartut på efterårssamlingen i 2008 af forskellige punkter vedr. dette.

Kernepunktet i projektet, der nu har udmøntet sig i denne rapport, har været at yde bidrag til definitionen af et fattigdomsbegreb, der i videst muligt omfang er tilpasset grønlandske forhold. Projektet bidrager derfor også til at nuancere billedet af, hvad der skal forstås ved såvel fattigdom, som et rigt og godt liv i en grønlandsk kontekst anno 2010.

De fleste af de forskellige indsatsområder, som der peges på i rapporten, befinder sig allerede indenfor de politiske målsætninger for Naalakkersuisut. Rapporten understreger vigtigheden af det arbejde, der allerede pågår indenfor de forskellige indsatsområder, men bidrager også med nye perspektiver på sammenhængene imellem disse, der kan bidrage til en generel forbedring af velfærden i vores samfund.

Det er mit håb, at rapporten vil bidrage til en konstruktiv debat i befolkningen. I første omgang en debat omkring, hvad der skal forstås ved såvel fattigdom, som et rigt og godt liv i en grønlandsk kontekst anno 2010. Men dernæst også en debat omkring, hvad vi både hver især, og sammen kan bidrage med for i videst muligt omfang at sikre, at vi alle sammen får mulighed for såvel i dag, som fremover at leve det liv, som vi hver især ønsker at leve.

Nuuk, November 2010

Maliina Abelsen  
Naalakkersuisoq for Sociale Anliggender

## Indholdsfortegnelse

|  |    |
|--|----|
| 1. Introduktion.....   | 4  |
| 2. Sammenfatning .....   | 6  |
| 2.1 Introduktion .....   | 6  |
| 2.2 Metode.....  | 6  |
| 2.4 Resultater.....  | 7  |
| 2.4.1 Fattigdomstemaer .....   | 7  |
| 2.4.2 Subsistensøkonomi.....   | 9  |
| 2.5 Sammenlignende analyse .....   | 10 |
| 2.6 Konklusion .....   | 10 |
| 3. Metode .....  | 10 |
| 3.1 Baggrund .....   | 10 |
| 3.2 Interviews .....   | 11 |
| 3.3 Analyse.....   | 12 |
| 4. Temaer for fattigdom .....  | 14 |
| 4.1 Tematisering.....  | 14 |
| Tema 1: Offentlig administration og service .....                              | 14 |
| Tema 2: Beskæftigelse .....  | 16 |
| Tema 3: Boligforhold.....  | 17 |
| Tema 4: Socialt udsatte børn og unge.....                                      | 18 |
| Tema 5: Uddannelse.....  | 19 |
| Tema 6: Personligt og offentligt ansvar.....                                   | 22 |
| Tema 7: Misbrug, omsorgssvigt, seksuelle overgreb og selvmord.....             | 23 |
| 4.2 Subsistensøkonomi.....   | 25 |
| 5. Sammenligning .....   | 27 |
| 5.1 Internationalt anvendte fattigdomsbegreber.....                            | 27 |
| 5.2 EU's definition på fattigdom.....  | 28 |
| 5.3 Temaerne i relation til de internationalt anvendte fattigdomsbegreber..... | 28 |
| 5.4 Konklusion .....   | 30 |
| 6. Opsummering og perspektiver .....   | 31 |
| 6.1 Opsummering af pilotprojektet .....  | 31 |
| 6.2 Undersøgelsens bidrag .....  | 31 |
| 6.3 Perspektiver for fremtidige undersøgelser .....                            | 31 |
| Litteraturliste.....   | 33 |
| Bilag: Beskrivelse af 4 anvendte fattigdomsbegreber.....                       | 34 |

# 1. Introduktion

Baggrunden for at iværksætte et projekt om fattigdom i Grønland findes primært i Inatsisartuts behandling af punkterne 118 og 135 på efterårssamlingen 2008, hvori det hedder:

**Forslag til landstingsbeslutning om, at Landsstyret pålægges at indføre en officiel fattigdomsgrænse i Grønland** (Landstingsmedlem Palle Christiansen, Demokraterne)

og

**Forslag til Landstingsbeslutning om, at Landsstyret pålægges at iværksætte et udredningsarbejde, med henblik på at få klarlagt hvordan og efter hvilke kriterier, der kan fastlægges fattigdomsgrænser i Grønland** (Landstingsmedlem Kuupik Kleist, Inuit Ataatigiit).

Som følge heraf blev Departementet for Sociale Anliggender i 2009 pålagt at initiere et fattigdomsprojekt med det formål at undersøge, hvordan og efter hvilke kriterier der kan indledes politiske drøftelser om forebyggelse af fattigdom. Departementet engagerede en konsulent som gennemførte opgaven i perioden fra oktober 2009 til maj 2010.

Kernepunktet i konsulentundersøgelsen har været at yde bidrag til en definition af et fattigdomsbegreb, der er tilpasset grønlandske forhold, herunder hensyntagen til demografi, infrastruktur, bosætningsmønstre og den udbredte ikke-monetære økonomi i Grønland.

Konsulentundersøgelsen har udmøntet sig i dette diskussionsoplæg, som er et bidrag til at definere et fattigdomsbegreb i en grønlandsk sammenhæng. Rapporten peger på områder, der kan undersøges nærmere for instrumentelt at målrette udvikling af indsatser, som kan forebygge fattigdom i Grønland.

Undersøgelse har indsamlet informationer i Grønland, og igennem interviews søgt at afgrænse grønlandsk baserede fattigdomsforståelser. Da undersøgelsens grundlag er fundet i Grønland, vil dens resultater i større udstrækning end danske og udenlandske undersøgelser kunne relateres til Grønland.

Det har ikke været muligt at tage en fyldestgørende diskussion med andre interessenter om de foreslåede temaer for fattigdom. Hvis temaerne skal udmøntes i konkrete og specifikt målelige indikatorer kræver det mere dybtgående analyse og yderligere samarbejde med relevante interessenter. Konsulentundersøgelsen kan ses som en påbegyndelse af arbejdet med at udvikle indikatorer for fattigdom i Grønland.

De gennemførte interviews er sket af personer, som blev udvalgt af socialcheferne i de besøgte steder. Hvilket må betegnes som en selektiv og således ikke repræsentativ

udvælgelse. I og med at 3 byer og 5 bygder blev besøgt, må man være varsom med at generalisere resultaterne, men tage fundene som et udtryk for det øjebliksbillede som var aktuelt i den pågældende by/bygd på det pågældende tidspunkt.

De rapporterede fund kan benyttes som grundlag for yderligere diskussion og som inspiration til videre undersøgelse, hvilket netop var formålet med undersøgelsen. På den baggrund er konsulentundersøgelsens udvælgelse og metode velegnet.

## 2. Sammenfatning

### 2.1 Introduktion

Baggrunden for at iværksætte et projekt om fattigdom i Grønland findes primært i Inatsisartuts behandling af punkterne 118 og 135 på efterårssamlingen 2008, fremsat af Landstingsmedlem Palle Christiansen, Demokraterne og Landstingsmedlem Kuupik Kleist, Inuit Ataqatigiit. Formålet var at undersøge, hvordan og efter hvilke kriterier der kan indledes politiske drøftelser om forebyggelse af fattigdom. Fattigdomsprojektet skulle endvidere bidrage til drøftelser om at indføre en eller flere fattigdomsgrænser i Grønland. Kernepunktet i projektet har således været at yde bidrag til en definition af et fattigdomsbegreb, der er tilpasset grønlandske forhold; herunder hensyntagen til demografi, infrastruktur, bosætningsmønstre og den udbredte ikke-monetære økonomi mv. i Grønland.

### 2.2 Metode

Fattigdomsbegrebet er ikke blevet beskrevet forud pilotprojektet, men undersøgt gennem interviews med et befolkningssegment i 3 byer og 5 bygder. Udvalget af informanterne til interviews skete på baggrund af oplysninger fra socialchefen i de pågældende byer og bygders kommune.

Der blev gennemført interviews med enkelt-personer og fokusgruppe-interviews enkelte steder. I alt 69 personer blev interviewet ved besøg i 4 områder (3 byer og 5 bygder).

Følgende spørgsmål var oplægget til interviewpersoner fra udvalgte institutioner: *"Hvad ser du/I som de mest centrale problemområder indenfor de ansvars-/arbejdsområder som du/I repræsenterer, set i et fattigdomsperspektiv?"*.

Interviewpersoner i lokalsamfundets blev stillet et mere åbent spørgsmål, hvorefter respondenterne blev inviteret til at fortælle deres egen "historie". Udgangspunktet var spørgsmålet *"Hvilke særlige forhold har indflydelse på din og/eller din familiens situation i lokalsamfundet?"*. Opfølgende spørgsmål skete ad hoc afhængig af situationen.

Den efterfølgende analyse bestod i at indsnævre svarene til temaer. Temaerne er uddybende beskrevet i afsnit 4.

Spørgsmålene var inspireret af den gennemgåede litteratur, hvorfor tematiseringen endte med at bære præg af dette.

Pilotundersøgelsen lægger op til at videre arbejde med disse temaer kan udmøntes i indikatorer. I afsnit 5 sammenlignes tematiseringen med internationalt anvendte fattigdomsbegreber.

Konsulentundersøgelsen består grundlæggende af to dele:

- 1) Beskrivelser af resultaterne af de gennemførte interviews med præsentation af tematiserede emner sat i relation til aktuell foreliggende viden på området.
- 2) En sammenligning med internationalt anvendte fattigdomsbegreber.

## 2.4 Resultater

### 2.4.1 Fattigdomstemaer

De indsamlede informationer er indsnævret til en række temaer, som dækker de områder af fattigdom og afsavn, som de interviewede personer er fremkommet med i deres historier og beretninger.

Disse temaer er:

Tema 1: Offentlig administration og service

Tema 2: Beskæftigelse

Tema 3: Boligforhold

Tema 4: Socialt udsatte børn og unge

Tema 5: Uddannelse

Tema 6: Personligt og offentligt ansvar

Tema 7: Misbrug, omsorgssvigt, seksuelle overgreb og selvmord

#### Tema 1: Offentlig administration og service

De interviewede efterlyser en professionel og motiveret ledelse der i den offentlige administration, vil arbejde for at effektivisere sine arbejdsgange og procedurer, så administrationen vil blive kendetegnet ved en gennemsigtig, kontinuerlig, aktiv og personlig borgerservice.

Disse fire nøgleområder skal være gældende for både borgere, klienter og interessenter, fx ved kontraktforhold med det offentlige.

#### Tema 2: Beskæftigelse

De interviewede giver udtryk for, at forskellige typer af lokale vækstcentre kan inddrages i strategien omkring byvækst.

Der kan etableres en erfaringsbaseret mentorordning, med fx "ældre unge" og voksne med uddannelse fra by og bygd, som med støtte af det offentlige med ressourcer og kompetenceopbygning, med det formål at fremme uddannelses- og beskæftigelsesmulighederne for de unge i bygderne.

Der peges af de interviewede på det hensigtsmæssige i at etablere et samarbejde mellem Grønlands Arbejdsgiverforening og Selvstyret/kommunerne om virksomhedernes sociale ansvar. Heri bør indgå udarbejdelsen af en egentlig strategi for forebyggelse af fattigdom, hvori der arbejdes for at sikre inddragelsen af arbejdsløse, revalidender og handicappede på arbejdsmarkedet.

### Tema 3: Boligforhold

Boligforhold er et markant tema i de gennemførte interviews, da dårlige boligforhold har mærkbare personlige og samfundsøkonomiske omkostninger. Forbedringer af disse forhold vil få markant positiv betydning ift. fattigdomsproblematikken. Også små byer og bygder kan have gavn af at indgå i en offentlig beboelsesstrategi på nybygning af boliger.

Ligeledes fremhæver de interviewede vedligeholdelse af huse som en måde at forbedre boligforholdene, hvilket ønskes ved ordninger til vækstbaserede småbyer og bygder i forbindelse med etablering af medbyggerhuse og indbygget teknisk støtte.

De interviewede ønsker boligtilskudsordninger, som tilgodeser børnefamilier fra bygderne, så de har gode muligheder, hvis de ønsker at flytte til byen for at fremme deres børns skolegang.

### Tema 4: Socialt udsatte børn og unge

De interviewede giver udtryk for, at plejefamilieordninger er et vigtigt led i at styrke udsatte børn i deres fortsatte liv, og støtte til plejefamilier er central i denne sammenhæng. De interviewede ønsker støtte til plejefamilieområdet.

Væresteder for udsatte børn og unge er et andet tiltag, som de interviewede nævner, kan støtte udsatte grupper.

### Tema 5: Uddannelse

De interviewede har efterspurgt fokus på at dække undervisningsbehovet især i bygderne, hvor der blev givet udtryk for, at undervisningen ikke altid var optimal.

Undersøgelsen har indsamlet forslag om udvikling i anvendelse af fjernundervisning, herunder drage nytte af erfaringer fra tidligere tiltag af lignende karakter.

I engelsktalende Inuitområder har man benyttet lærerforeninger og haft uddannede lærerkræfter udstationeret til at undervise i bygder i længerevarende perioder. Sådanne arrangementer har tidligere været anvendt.

Man kan overveje brugen af mentorordninger i bygderne, der kan bidrage til, at tilbagevendte unge uden eksamen får muligheder for at vende tilbage til uddannelsessystemet eller til en jobsituation hurtigst muligt.

De interviewede personer gav udtryk for, at børn på fåreholdersteder der undervises af deres mødre, der periodisk får supervision af uddannede lærere og materialer med hjem til undervisning. Børnene klarer sig ofte bedre end børn på skoler. Erfaringerne herfra kan opsamles med mulig duplikering af relevante dele af en sådan ordning.

Undersøgelsen har indsamlet succeshistorier om familiers flytning fra bygd til by, hvis mekanismer og forhold kunne undersøges nærmere. Disse eksempler kan inspirere til at man i offentlige (og private) tiltag kan styrke de positive og reducere de negative faktorer i denne proces.



Det kan ønskes at der skete en generel intensivering af anvendelsen af IT i by og bygd, som ville understøtte unges job- og uddannelsesmæssige situation, herunder også eventuel fjernundervisning.

Piarsersarfik kan have gavn af ressourcer til at kunne reducere sine ventelister.

#### Tema 6: Personligt og offentligt ansvar

En del af de besøgte byers administration havde oplevet problemer med huslejeindbetaling, og i en af de besøgte byer var mange familier kommet i restance angiveligt på grund af en kombination af problematisk familieøkonomisk administration og tvivlsom offentlig forvaltning. Den pågældende forvaltning havde været igennem institutionelle og organisatoriske ændringer i boligforvaltningen i de foregående år.

Både det personlige og det offentlige ansvar er vigtigt, herunder den udøvende magts ansvar. I et lokalområde, hvor misbrugsproblemet havde været stigende over flere år, havde politiet ikke grebet ind. Konsekvensen blev beskrevet som vid udstrækning af økonomiske og sociale problemer. Den manglende udøvelse af lov og orden blev benævnt som en væsentlig faktor i den pågældende bygds sociale udfordringer.

#### Tema 7: Alkohol og hashmisbrug, omsorgssvigt, seksuelle overgreb og selvmord

Alkohol og hashmisbrug var et tilbagevendende emne i informationerne, når forståelsen af ”fattigdom” blev introduceret i de forskellige interviews. Mange og meget personlige beretninger fra feltarbejdet indikerede misbruget som et betydeligt element i fattigdomsfølelsen.

Misbrug er en tværgående faktor, der berører alle samfundslivets dele, fra livet i den nære familie med eller uden psyko-sociale problemstillinger til samfundsøkonomiske sammenhænge, med store udgifter til det offentlige (fx i form af stort sygefravær) og tab af potentiel arbejdskraft. Der vil således kunne være høj samfundsmæssig gevinst i at reducere misbrugsproblemerne i Grønland som led i forebyggelse af fattigdom.

Da misbrug, omsorgssvigt og relaterede problemstillinger udgør en central del, kan det anbefales at en monitorering af fattigdom sker med inddragelse af indikatorer indenfor disse emner.

Pilotprojektets indtryk fra såvel Østgrønland med forbud af salg af stærk spiritus samt de frivilligt introducerede forbud mod salg af alkohol i bygdebutikkerne i Upernavikområdet, fremstår som positive.

### **2.4.2 Subsistensøkonomi**

Med udgangspunkt i de gennemgåede studier, samt informationer og observationer fra feltarbejdet vedr. subsistensøkonomien (uformal økonomi), bidrager undersøgelsen til tidligere undersøgelser om subsistensøkonomi.

Subsistensøkonomien udgør stadig et mærkbart livsgrundlag for især fangerfamilier, men også for den almindelige bybo. For byboere vil livsgrundlaget dog oftest være baseret på de økonomiske ressourcer den enkelte familie besidder.

## **2.5 Sammenlignende analyse**

I denne analyse blev der foretaget en sammenligning af de fremlagte fattigdomstemaer, med et udvalg internationale anerkendte fattigdomsbegreber; UNDPs Human Development Index, Arctic Social Indicators, OECDs lykkeindeks og Bhutans nationale lykkeregnskab. Resultatet af denne sammenligning var, at der er betydeligt overlap mellem de anerkendte fattigdomsbegreber og de i undersøgelsen fundne temaer. Dette gav støtte til pilotprojektets resultater og den fremtidige anvendelighed af temaerne i udarbejdelsen af et fattigdomsbegreb, som er anvendeligt i grønlandsk sammenhæng.

## **2.6 Konklusion**

Pilotprojektet bidrager til at diskutere fattigdomsbegrebet i Grønland udtrykt i temaer, der er fremkommet ved interview-informationerne. De 7 temaer kan videreudvikles til konkrete indikatorer for at monitorere udviklingen i fattigdomsrelaterede områder. Undersøgelsen lægger desuden op til yderligere debat fra borgere og beslutningstagere.

# **3. Metode**

## **3.1 Baggrund**

Udgangspunktet for projektet var at bidrage til udviklingen af et fattigdomsbegreb via interviews af centrale samfundsaktører i Grønland.

Et af de centrale begreber i arbejdet har været temaer. Temaerne er fremkommet ved at meningsfortætte de transskriberede interviews, og dermed fremkomme med områder til videreudvikling af et fattigdomsbegreb med relevans for Grønland.

I afsnit 4 præsenteres undersøgelsens temaer, og i afsnit 5 sættes resultaterne i relation til internationalt anvendte fattigdomsbegreber.

Pilotprojektet består af to dele:

- (a) Beskrivelser af resultaterne fra feltarbejdet med præsentation af tematiserede emner sat i relation til aktuel foreliggende viden på området. Separat for denne beskrivelse er et afsnit om subsistensøkonomi, da dette fremkom som et selvstændigt tema i de gennemførte interviews.
- (b) En sammenligning med internationalt anvendte fattigdomsbegreber.

Med henblik på at etablere et referencefundament hvorpå undersøgelsen kunne udvikles, blev en række vigtige studier og rapporter for centrale udviklingstræk i det grønlandske samfund gennemgået.

De relevante rapporter fremgår af litteraturlisten, men tæller blandt andet Befolkningsundersøgelsen, De arktiske Levevilkårsundersøgelser (SLICA), MIPI rapportserie om børnefattigdom, SFI's rapport om 0-14-åriges trivsel, Arctic Human Development Report, Arctic Social Indicators og Fangerrapporten.

### 3.2 Interviews

Feltarbejdet var været baseret på interviews af interessenter indenfor samfundsudviklingen repræsenteret ved:

- institutionelle interessenter (*top-down*) og
- lokalsamfundene og dets befolkninger (*bottom-up*).

Interviewpersoner fra institutioner omfattede repræsentanter fra Selvstyrets departementer, SIK (lønmotagerne), GA (arbejdsgiverne), KNAPK (fisker/fanger), KANUKOKA (kommunerne), MIPI (familie/børn/unge), IMAK (lærere), børne- og unge NGO'er, herunder Red Barnet, Nanu, Bedre Børneliv og Grønlandske Børn, konsulentvirksomheder, Landslægeembedet, PAARISA, ICC, Grønlands Statistik, universitets- og forskningsmiljøet, m.fl. samt en række relevante enkeltpersoner.

Som det fremgår, er udvælgelsen ikke systematisk, men for dette pilotprojekt blev det betragtet som fyldestgørende at inkludere ikke-identificerbare personer i sine interviews.

Der blev gennemført interviews med enkelt-personer og fokusgruppe-interviews hvor det var relevant og muligt, fx blandt sagsbehandlere i en by.

69 personer blev interviewet ved besøg i 4 områder (3 byer og 5 bygder). Bygderne er således forholdsmæssigt i overvægt ift. byerne, hvilket er i overensstemmelse med ønske fra opdragsgiveren om at der blev lagt hovedvægt på bygdernes forhold i undersøgelsen. Konsulentundersøgelsen er således ikke landsdækkende, og dermed også selektiv i sin geografiske fordeling.

Hvert interview blev optaget på accept af den/de tilstedeværende med sikring om fuld fortrolighed og transskriberet. Interviews blev gennemført af konsulenten og, hvor nødvendigt, støttet af en tolk. Transskriberingerne fandt sted umiddelbart efter gennemførelsen af det enkelte feltarbejde. En oversigt over de indsamlede interviews fremgår af tabel 1.

| <i>Kommune</i>      | <i>Geografisk placering</i> | <i>By</i>                     | <i>Bygd</i>                      |
|---------------------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| Kommune<br>Kujalleq | Syd                         | <i>Qaqortoq</i><br>Pop. 2.947 | <i>Eqalugaarsuit</i><br>Pop. 106 |

|                          |      |                                |   |
|--------------------------|------|--------------------------------|---|
| Kommuneqarfik Sermersooq | Midt | -                              | <i>Qeqertarsuatsiaat</i><br>Pop. 324                        |
| Qaasuitsup Kommunia      | Nord | <i>Upernavik</i><br>Pop. 1.102 | <i>Tasiusaq</i><br>Pop. 250<br><i>Nutaarmiut</i><br>Pop. 35 |
| Kommuneqarfik Sermersooq | Øst  | <i>Tasiilaq</i><br>Pop. 1.759  | <i>Tinitiqilaaq</i><br>Pop. 100                             |

Kilde: Befolkningstallet (Pop.) er for personer født i Grønland, Grønlands Statistik 2008.

Udvælgelsen af informanterne skete gennem kontakt til de enkelte områders socialchefer, der indgik for at identificere nøglepersoner i lokalområderne. Disse nøglepersoner har fungeret som kontakt til de udvalgte interviewpersoner.

Karakteristika for interviewpersonerne er vist i tabel 2.

| <b>Tabel 2: Karakteristika for interviewpersonerne</b> |                         |   |   |
|--|-------------------------|---|---|
| <i>Geografi</i>  | <i>Køn</i>              | <i>Alder</i>                                | <i>Tilhørsforhold</i>   |
| 3 byer<br>5 bygder                                     | Kvinder: 35<br>Mænd: 34 | 15-25 år: 10<br>25-50 år: 29<br>> 50 år: 30 | Grønlænder: 60<br>(heraf 15 med én forælder som er dansker/udlænding)<br>Dansker: 9 |

Interviews af repræsentanter fra institutionerne blev afsluttet i december 2009, men enkelte interviews er foretaget senere.

De institutionelle interviewpersoner blev spurgt ”Hvad ser du/I som de mest centrale problemområder indenfor de ansvars-/arbejdsområder som du/I repræsenterer, set i et fattigdomsperspektiv?” som grundlag for interviewet.

Interviewpersoner i lokalsamfundets blev stillet et mere åbent spørgsmål og af varierende form afhængig af den konkrete situation og de udvalgte informanter. Herigennem blev respondenterne stillet frit til at fortælle deres egen ”historie”. Udgangspunktet var spørgsmålet ”Hvilke særlige forhold har indflydelse på din og/eller din familiens situation i lokalsamfundet?”

Efterfølgende blev der ad hoc adspurgt til væsentlige aspekter i de interviewedes historier, der relaterer sig dels til aspekter af afsavn, mangler, ulighed og fattigdom og dels tilfredshed, lykke og god trivsel.

De enkelte interviews havde en gennemsnitlig varighed på ca. 60 minutter.

### 3.3 Analyse

Konsulentundersøgelsen fremkommer med dele af et fattigdomsbegreb i Grønland udtrykt i de temaer der er fremkommet fra interviews, forslag til mulige indikatorer samt en sammenligning med andre fattigdomsbegreber.

Da feltarbejdet resulterede i viden om subsistensøkonomi, og dette er en del af den offentlige debat i relation til grønlandsk økonomi, er området inddraget separat i temaerne for fattigdom.

De øvrige fattigdomstemaer fremkom efter kondensering af de transskriberede interviews, og i diskussionerne med interessenterne. Temaerne blev efterfølgende sammenlignet med internationalt anerkendte fattigdomsbegreber, der relaterer til afsavn og mangler i tilværelsen, men også udtrykt i sin omvendte form, dvs. som lykke eller trivsel.

Sammenligningen med internationale begreber skete på basis af en gennemgang af en række begreber og indekser anvendt såvel internationalt som nationalt. I sammenligningen er der taget udgangspunkt i fire anvendte instrumenter/indekser, der definerer fattigdom:

1. UNDP's Human Development Index (HDI)
2. Arctic Social Indicators (ASI)
3. OECD Happiness Index
4. Bhutan Gross National Happiness (GNH) Index

# 4. Temaer for fattigdom

## 4.1 Tematisering

De fremlagte temaer dækker de områder af fattigdom, afsavn, mm., som de interviewede personer er fremkommet med gennem deres historier og beretninger. De identificerede temaer er primært fremkommet fra feltarbejdets resultater, mens fund fra andre undersøgelser delvist er anvendt som referencerammer og perspektivering i teksten. Disse temaer er:

Tema 1: Offentlig administration og service

Tema 2: Beskæftigelse

Tema 3: Boligforhold

Tema 4: Socialt udsatte børn og unge

Tema 5: Uddannelse

Tema 6: Personligt og offentligt ansvar

Tema 7: Misbrug, omsorgssvigt, seksuelle overgreb og selvmord

### **Tema 1: Offentlig administration og service**

En effektiv offentlig administration er central i forebyggelse af fattigdom, da det politisk-administrative niveau er det instrumentelle led i at regulere fattigdomsudviklingen i et land.

Som led i forebyggelsen af fattigdom i Grønland er det ønskeligt at der etableres effektive offentlige systemer centralt og i lokalområderne, med klare arbejdsgange, supervision og uddannelse af administrationen og fokus på at yde service i lokalområdet.

Ifølge interviews er der i de små samfund er risiko for at sammenblende private og personlige forhold med professionelle forhold, fx om indberetninger skal effektueres eller ej. Det er således ønskeligt at man sætter øget fokus på retssikkerhed og lighedsprincip i den igangværende strukturreform.

Med en centralt styret og forbedret supervision fra de fire kommunale hovedsæder, kan man optimere administrationen og på sigt skabe en mere gennemsigtig, kontinuerlig, kompetent og ensartet kvalitet heri.

Der efterlyses effektmåling af sociale tiltag på de specifikke sagsområder, bedst i forhold til social- og velfærdsområdet, da det således vil være muligt at vurdere, om de offentlige tiltag har en ønsket effekt. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) oplyste i en pressemeddelelse i maj 2009, at der netop var iværksat en aftale om effektmåling af danske kommuners service, så et sådan tiltag er kun for nyligt planlagt i Danmark.

Informationerne viste, at der var stor udskiftning af medarbejdere i den offentlige sektor i alle kommunale hovedsæder. Der sker både tab af viden ved hyppigt medarbejderskift, men

omkostningerne forbundet med ansættelse af nye medarbejdere udgør en stor udgiftspost i det offentlige system.

Undersøgelsen viste administrative udfordringer indenfor boligområdet, som havde resulteret i at familier i flere besøgte lokalområder var blevet sat på gaden pga. stor gældsophobning. Denne ophobning var både familiens egen skyld, men også forårsaget af fejl i den kommunale forvaltningspraksis. Omvendt viste interviews også at det offentlige i længere perioder havde betalt husleje for familier, hvor begge forældre arbejdede, og unge fik udbetalt penge til mad og tøj selvom både far og mor har arbejde, hvilket blev benævnt som et eksempel på forvaltningsproblemer.

I de indsamlede informationer blev der udtrykt ønske om et mere aktivt kommunalt hovedsæde med større interesse for lokalområderne, især byggerne. Det var en generel opfattelse at kontinuerlig støtte fra kommunen var en forudsætning for at borgerne kunne ”komme videre” i deres liv, men at det krævede, at de blev bibragt et informationsniveau, der kunne skabe større tryghed og forståelse for sammenhænge, herunder pligter og rettigheder, men også en støtte til at se fremad med hjælp til aktiv søgen efter løsninger på eksisterende problemer.

Et centralt element i en effektiv informationsformidling er den personlige formidler. Der blev udtrykt ønske om at skriftligt materiale som brochurer o.l. blev fulgt op af konkrete og personligt baserede indsatser.

Et godt eksempel var en socialrådgivers arbejde i en større bygd. Vedkommende arbejdede deltid i bygden (10 dage om måneden) over 18 måneder, hvilket skabte en løbende professionel behandling af sager samt sikrede bedre information om regler og lovgivning omkring sociale og økonomiske forhold. Dette havde mindsket frustrationer blandt bygdens klienter i deres egne situationer. Ligeledes havde kommunens erhvervsafdeling i foråret 2009 haft et møde med de unge i bygden, hvor der var et stort hashmisbrug, om mulige jobs og uddannelser, der bl.a. resulterede i at flere af de unge blev støttet i at finde arbejde udenfor bygden og starte uddannelse i byen.

Viden fra offentlige instanser kræver at man forstår skrevne dokumenter, bl.a. i forbindelse med uddannelsessituationer og søgning om pensioner, boligsikring, mm. Ifølge interviews, er der mange, der ikke er ”trænet” i at omgås dokumenter, selvom vejledninger ofte er tosprogede. Det var en vurdering fra deltagere i undersøgelsen, at der eksisterede ”funktionel analfabetisme” i forbindelse med at fungere som borger i en by eller bygd.

Det er muligt at grunden til at de puljer der er mulige at søge i Grønland (mobilitetspuljen og midler til støtte for udviklingen af turismesektoren) søges i begrænset omfang på grund af manglende kendskab til puljens eksistens eller manglende vejledning fra det offentlige i ansøgningsprocedurer.

## Tema 2: Beskæftigelse

Beskæftigelsen kan variere meget i perioder selv i vækstprægede byer/bygder. Ifølge de gennemførte interviews har det bevirket, at medarbejdere der ellers havde sikre arbejdssituationer, især de lavestlønnede SIK'ere fx på fiskefabrikken (rengøring, rensning, pakning, mm.), var blevet løsarbejdere, hvilket gjorde deres økonomiske situation sårbar. Bl.a. var det ikke muligt for dem at oppebære arbejdsmarkedsydelse, hvis de ikke efter hvert arbejdsforløb har opnået over 180 timer, hvilket meget sjældent var muligt. Samtidig kunne de ikke nægte at tage arbejdet, hvis det blev tilbudt, selvom de ikke vidste hvor lang tid de kunne beholde arbejdet.

I et af de besøgte områder var man ved at påbegynde mineraludvindingsaktiviteter, og det skønnes, at der vil være et stort potentiale for anvendelse af lokal arbejdskraft, i form af ufaglært arbejdere, maskinoperatører, samt personale til brug ved indkvartering, catering og rengøring.

Manglende muligheder på arbejdsmarkedet er centralt i fattigdomsforståelsen, idet der ofte iværksættes en kædereaktion af forringede sociale situationer, herunder arbejdsløshed, i en negativ spiral. En arbejdsløsheds-situation eller periode med offentlig hjælp kan således bidrage til en nedadgående social spiral, hvis der ikke gribes ind, fra offentlig side. Feltarbejdet fortæller at netop arbejdsløshed og alkoholmisbrug (og ludomani) er centrale problemer for mange lokalsamfund.

Arbejdsløsheden er relativ høj i såvel by som bygd. I en af de besøgte byer var arbejdsløsheden officielt på knap 5 %. Der har i de senere år været en forholdsvis stor tilflytning til byen, bl.a. på forventning om vedvarende beskæftigelse (ikke kun i sommerperioden) i fiskeindustrien og i servicesektoren. Derfor har der været et forholdsvis stort tilflytterpres på byen, men beskæftigelsesbehovet har imidlertid ikke kunnet indfries, hvorfor arbejdsløsheden har været stigende. Dette har resulteret i et stort boligpres på et allerede eksisterende problem samt et pres på de offentlige sociale udgifter. Lukningen af flere større arbejdspladser og fyringer i den offentlige sektor har yderligere tilføjet til arbejdsløshedskøen det pågældende sted.

I de fleste besøgte bygder var omkring 50 % af befolkningen enten arbejdsløse, på offentlig hjælp eller på førtidspension. Bortset fra de offentlige stillinger i butikken, på socialområdet (ældrehjemmene, fritids- og børneinstitutionerne) og i forvaltningen, samt i endnu mindre omfang små entreprenører og fangere, så var der kun i beskedent omfang arbejde lokalt, herunder snerydning, vandafhentning, mm., som i virkeligheden mere var udtryk for ”skjult arbejdsløshed”. Der kan for enkelte være periodisk arbejde i nærliggende byer. Ofte er arbejdet på fiskefabrikkerne sæsonbetonet og deltidsbaseret og dermed usikkert. Arbejdsmuligheder i mange bygder ser ud til at være yderst begrænsede.

Et markant problem er, at mange fangeres grundlæggende indkomst, sælskindet, er baseret på subsidier og er en permanent udgift for Selvstyret, og således ikke en reel produktiv indkomst for fangeren. En ønsket løsning på dette ville være øget salg af sælskind på det internationale marked.



Feltarbejdet fandt, at der var beskæftigelsesmuligheder i flere af lokalsamfundene. Ud fra de indsamlede interviews synes et af problemerne at være, at nye muligheder, fx indenfor fangst og fiskeri, sjældent undersøges i tilstrækkeligt omfang.

Umiddelbare fund fra feltarbejdet viste produktionspotentiale i såvel by som bygd indenfor forskellige nicher, bl.a. lokalturismen (vandre- og kajakture, hytteture, hundeslædekørsel, snescootere, etc.) og husfliden (diverse kunst- og kulturprodukter).

Det kunne ønskes at kompetencepotentialet i byer og bygder blev undersøgt nærmere, så fx lokale ressourcer kan udnyttes og anvendes, hvormed lokalsamfundet kan blive mere selvhjulpent. Fx gennemfører Iserit boligselskabet i stigende omfang arbejde med lokal arbejdskraft i bygderne og støtter denne kompetence med opkvalificeringer. Kompetencer, der måske på både kort og længere sigt kan skabe et håndværksmæssigt grundlag for en mere permanent arbejdssituation i byen.

Virksomhedernes ansvar for den sociale udvikling er central for en samlet forståelse af forebyggelsen af fattigdom i Grønland. Det vil implicere en inddragelse af arbejdskraft, der ellers ville blive forsørget af det offentlige, samt sikre at folk kan få muligheder for at forblive længere på arbejdsmarkedet, og få en bedre indkomst.

### **Tema 3: Boligforhold**

Feltarbejdet indikerer, at op til 15 % af boligmassen i en af de besøgte byer er tætpakket med mange familiemedlemmer og venner. At der bor mange personer på et lille kvadratmeter-område skyldes, at folk ikke har råd til at bebo egen bolig og/eller at de vil spare på netop denne udgift i deres samlede økonomi. Grønlands Statistik viser, at det besøgte lokalområde havde det største antal beboere per bolig i hele Grønland (3,4 personer), svarende til næsten 50 % flere beboere end i en gennemsnitlig grønlandsk by.

Det er ikke sjældent at flere familier eller mange familiemedlemmer og venner bor under samme tag, ofte under trange kår, med problemer som følge heraf. Ifølge de gennemførte interviews omfattede disse bl.a., uhygiejniske forhold, luftvejsinfektioner og tuberkulose, manglende omsorg og tryghed for børnene og generelt flere konflikter i familierne.

Boligmangel er en velkendt problemstilling i Grønland, og undersøgelsen pegede på at en forbedring af boligsituationen generelt vil være forebyggelse af fattigdomsrelaterede problemer, som de overfor beskrevne på grund af store udgifter til bolig.

For de fleste byer, er behovet for boliger stigende, mens det for de fleste bygder er faldende, med undtagelse af de bygder, der er i et økonomisk opsving. Der er en del private huse der forfalder, især i bygderne. De bebos kun delvist om sommeren af ejerne, der er flyttet fra bygden oftest pga. af manglende arbejdsmuligheder. I flere bygder er tomme huse et udtryk for et generelt forfald og opløsning af bygden.

Selvom boligforholdene er forbedret de sidste 10-15 år i Grønland med nybyggede boliger, så er der fortsat problemer også med kvaliteten af de ældre boliger. Ifølge de gennemførte interviews, trænger flere konstruktioner til at blive renoveret, med nye plader, isolering og

maling. I mange af de besøgte lokalområder var gulvene kolde, mange vinduer var knuste og påsat krydsfinérplader, og træet manglede beskyttelse.

Det store antal mennesker på få kvadratmeter og manglende vedligeholdelse af husene indebærer en stor samfundsøkonomisk omkostning i form af investeringer og sundhedsskadelige forhold. Der vil derfor være mange offentlige og privatøkonomiske besparelser at hente ved at gennemføre bedre information – og ekstra vedligeholdelsesstøtte til medbyggerhus-ordningen.

#### **Tema 4: Socialt udsatte børn og unge**

Socialt udsatte børn og unge har en støtteforanstaltning i at anbringes i plejefamilier. Plejeforældreordningen er i de undersøgte områder præget af flere forhold: Dels konstateres det, at de fleste plejefamilier *”er velmenende mennesker med hjertet på det rette sted”*, og dels det forhold, at mange plejeforældre betragtes som ressourcestærke familier, der også tilgodeser de kriterier, der eksisterer for, at plejebørnene vil kunne få et trygt hjemmemiljø med bedre betingelser.

Ikke desto mindre viser de gennemførte interviews, at mange i øvrigt velfungerende plejefamilier føler sig overbelastede, eftersom de offentlige myndigheder ofte anvender de samme familier til modtagelse af flere plejebørn. Dette resulterer ikke sjældent i manglende overskud fra plejefamilien til at tage sig ordentligt af de eksisterende plejebørn, men også eventuelt familiens egne børn. Ressourcestærke plejefamilier er normalt også aktive medborgere i lokalsamfundet, fx i forebyggelse af misbrug og deltagelse i sociale aktiviteter. Men er lokalområdet præget af vanskelige forhold, bl.a. med misbrug og måske en ringe fungerende offentlig service, så kan overbelastningen resultere i, at de ressourcestærke familier forlader lokalområdet og søger andre steder hen. Undersøgelsen fandt at mange plejefamilier efterspørger en bedre dialog med kommunen.

I en af de besøgte byer var det største problem ikke plejeforældreordningen, men at der var afsat for få ressourcer af til at arbejde med genforeningsmuligheder mellem børn i pleje og deres forældre, hvor involverede parter havde udtrykt ønske herom, og hvor det var realistisk.

I nogle områder med mange anbringelser af børn og derfor større efterspørgsel på plejefamilier end området kan levere, er der eksempler på, at børn anbringes i allerede belastede familiesammenhænge. Ifølge de gennemførte interviews findes der mange eksempler på, at plejebørn der ikke er stand til at klare sig selv, når de er blevet myndige.

Gavebørn er et fænomen der blev introduceret i et af de besøgte områder, og der er forskellige vurderinger af dette fænomen. Dels kan det være en tradition at bedsteforældre eller andre familiemedlemmer overdrages et barn født af unge piger, mens andre mener, at gavebørnene anvendes bevidst som en indtægtskilde overfor de offentlige myndigheder. Af de indsamlede informationer fremgik det dog samtidig at gavebørn ikke blev set som et socialt problem. De sociale problemer opstår typisk når plejebørn bliver til *”vandrebørn”*, og bliver til kasterbold mellem familiemedlemmerne.

De nyligt oprettede Familiecentre i flere byer synes at være meget aktive, og der er stor interesse for deres arbejde, og i et af de besøgte centre kom familier ind og anmodede om hjælp til løsning af forskellige problemer. De ansatte var meget engagerede og vellidte. Disse centre er en god mulighed for at etablere lokale støtteforanstaltninger til udsatte børn og deres familier, givet de har de fornødne personalemæssige ressourcer hertil.

En erfaren vejleder i en af de større byer siger: *"...jeg tror, der er nogle sociale netværk, som i den oprindelige kultur, er ved at smuldre, og det er der nogen, der ikke kan klare. Der er stadigvæk det der med, at drenge bliver opdraget som fangere. Ja, de må sgu alt. Hvor det er pigerne, der skal stramme sig an. Der er nogle superforkælede drenge stadigvæk, som måske har nogle opdragelsesmæssige, kulturelle relationer tilbage til den gamle fangerkultur; dér tror jeg, der sker nogle skift. Der er nogle, der får det sværere"* og videre, *"Kvinderne, de er jo gode til at tilpasse familiens overlevelse til vilkårene og dermed har de måske [set tingene] i uddannelsesøjemed"*.

Oplysninger viste at forældrenes opdragelse kunne være kendetegnet ved at børn passede børn. De store børn passede de små, og mange børn fik lov til at lege på egen hånd, uden forældrenes engagement. Lærere og psykologer pointerede, at en manglende voksenkontakt kan berøve børnene alderssvarende sproglig udvikling. En skoleleder i en bygd mente, at mange børn ikke var alderssvarende sprogligt eller motorisk udviklet når de startede i 1. klasse.

Socialarbejdere, der arbejdede med unge og deres problemer i dagligdagen, var af den opfattelse at mange forældres holdninger og adfærd var et problem, eftersom de alt for sjældent talte med deres børn. Et særligt problem var, at forældrene ofte accepterede deres børns hash- og alkoholmisbrug. De gav fx penge til at købe hash eller cigaretter for. En adfærd der kunne skyldes dårlig samvittighed pga. eget misbrug.

I en af de større byer skete der mange indberetninger fra skolens side. De fleste forhold drejede sig om omsorgssvigt, fx at større børn havde ansvar for deres mindre søskende (oftest pga. alkoholmisbrug i familien), børnene fik ikke nok mad, de kom ikke rettidigt i skole, samt i mindre omfang seksuelle overgreb. Ifølge skolen og børnehjemmets vurdering burde 25-30 % af byens børn og unge anbringes uden for hjemmet.

Væresteder spiller en vigtig rolle i forhold til udsatte børn og unge.

### **Tema 5: Uddannelse**

I de besøgte bygder fandtes der få uddannede lærere. Oftest var det kun skolelederen, der havde en læreruddannelse, og lærerstaben bestod af timelærere med begrænset uddannelse, samtidig med at der var færre lærere på bygdeskolerne end den fastsatte normering. Der havde i flere af bygderne i kortere eller længere perioder været ansat uddannede skolelærere, men man havde oplevet at flere lærere forlod bygden indenfor få år, hvilket medførte brudte undervisningsforløb.

Ifølge de gennemførte interviews, havde der i mange år været forsøg med at forbedre kompetencen og øge antallet af uddannede lærere i såvel by som bygd, som bl.a. havde

inkluderet den decentrale læreruddannelse, ”rejselærerordning” og kompensationsordninger i forhold til bolig. Lærernes vilkår er dog generelt forringet over de senere år, hvilket har vanskeliggjort tiltrækning af uddannede skolelærere til såvel by som bygd.

### *BOKS 1. Skolen i en bygd*

Den lokale skole har 8 børn, 1 uddannet lærer (skoleleder) og to timeansatte. Skolefaciliteterne var af høj kvalitet (stole, borde, tavler, mm) og tilsyneladende var der tidssvarende undervisningsmateriale og et velindrettet bibliotek. Børneantallet var faldet betragteligt fra 2004 (ca. 48 børn) til 2009/2010 (9 børn). Dengang var der 6 lærere, hvoraf flere var uddannede. Skolelederen påpegede, at de store vanskeligheder var i dansk og engelsk, og at mange af børnene havde svært ved at læse og skrive. Derfor var der yderligere aftenskole aktiviteter, hvor børnene kunne komme og få ekstra lektiehjælp, hvor mange kom. Derudover var der computere tilgængelige, men internet-forbindelsen var meget langsom og dyr, så derfor blev computere ikke brugt til andet end spil. Han understregede, at fremmedsprog, især dansk, var meget vigtigt for børnene, hvis de ville begå sig i fremtiden. Skolelæreren var egentlig pensioneret, men underviste børnene, eftersom der manglede lærerkræfter.

Undersøgelsens feltarbejde pegede på at de unge mænd kunne klassificeres i tre grupper: en gruppe, hvoraf flere var misbrugere ofte af hash som er de unge mellem 25 og 30 år; en passiv gruppe, der kun halvhjertet forsøgte at få job, og den sidste gruppe, der aktivt forsøgte at skabe muligheder med uddannelse eller job. Den sidste gruppe udgjorde ofte dem på 16-20 år, der var hjemvendt fra byen efter endt uddannelse.

Det skal også understreges, at der i en af de besøgte og økonomisk driftige bygder med et stigende befolkningstal var ganske få hjemvendte elever. De fleste var videre i uddannelsessystemet, bl.a. på gymnasiet, Søfartsskolen, på efterskole eller højskole i Grønland eller Danmark.

Ifølge de gennemførte interviews, var et særligt problem for de unge, at få vejledning i deres potentielle fremtidsmuligheder; fx hvad kan jeg blive?, hvordan skal der ansøges?, hvor og hvordan skaffer man formularer?, hvor i kommunen skal man henvende sig?, hvem kan hjælpe mig med at dette eller hint? Egentlig uddannelses- og erhvervsvejledning eksisterer ikke på folkeskolens skema eller som separat emne, men indeholdes delvist i faget personlig udvikling.

De unges forældre kan ikke altid hjælpe dem på vej, hvilket der var eksempler på i samtlige af de besøgte bygder. Forældre eller bedsteforældre fastholdt de unge i bygden som ”billig arbejdskraft” eller som sikring mod et ensomt liv i bygden.

I de fleste bygder var der ofte en eller flere unge uddannede personer, der kunne udgøre et potentiale som rollemodeller for de tilbagevendte unge. Som mulige rollemodeller kan de trænes op til – på en ikke-krævende, tillidsfuld og tilstedeværende måde – at vejlede de unge i deres videre virke.

I den sammenhæng bør allerede eksisterende mentorprojekter vise vejen for sådanne nye og vigtige tiltag i yderdistrikterne, fx Sapiik-projektet. Dette projekt er et ung-til-ung mentorprojekt for klasser på en folkeskole i Nuuk. Projektet har kørt frem til september 2010, og kan kopieres til andre skoler i landet for at få konkrete og praktiske instrumenter til at få unge videre i uddannelse eller i jobs.

### *BOKS 2. Rollemodel for unge i bygden*

Der er flere "ressourcestærke" personer i bygden. En ung mand på 30 år hjalp allerede nu de unge. Grundet uheldige sygdomsmæssige forhold var det ikke lykket for ham selv at fortsætte en karriere i den nærliggende by, hvorfra han havde en faglig uddannelse. Han måtte derfor vende tilbage til bygden. Hans baggrund og egne erfaringer fra et aktivt arbejdsliv gav ham en potentiel vejledningsposition overfor de tilbagevendende unge, og han blev betragtet som en "rollemodel" i lokalsamfundet. Nu er han registeret arbejdsløs og begår sig godt sammen med de unge og snakker med dem om deres fremtid. Derudover var der andre forholdsvise unge arbejdserfarne personer i bygden, der af andre grunde, fx giftermål, var vendt tilbage til bygden, der kunne indgå som potentielle rollemodeller.

I en besøgt Piareersarfik blev kun 1/3 optaget ud af ca. 100 ansøgere i 2009, delvist som et resultat af nedlæggelsen af folkeskolens 11. klasse. Eftersom Selvstyret har prioriteret Piareersarfik som en vigtig institution i den samlede erhvervs- og uddannelsesplan, er der håb om at de nødvendige ressourcer tilfalder institutionerne i lokalområderne.

Piareersarfik er et sted hvor unge kommer for at forbedre deres folkeskoleeksamen og dermed muliggøre en videregående uddannelse eller et arbejde, men det er også en institution, hvis elever er præget af sociale problemer. Ifølge de gennemførte interviews har mange eleverne netop ikke formået at klare folkeskolen, fordi de har haft sociale, psykiske og familiære problemer.

Det blev nævnt i forskellige sammenhænge i løbet af feltarbejdet, at der bør gøres noget særligt for de unge, som har svært ved at komme videre i arbejdsrelationer eller uddannelse *udenfor* bygden, især grundet personlige problemer og traumer.

Næsten alle de bygdeelever i de ældre klasser, der blev interviewet erkendte, at de ikke ville kunne færdiggøre en tilfredsstillende folkeskoleeksamen, og flere forventede, at de ville tage et eller to år på Piareersarfik efterfølgende, med det formål for at forbedre deres karakterer. Dette forhold vil lægge yderligere pres på Piareersarfiks ventelister.

Flere informanter fra institutioner nævnte, at det er problematisk at der er relativt få højtuddannede grønlandere.

Feltarbejdet mødte flere succeshistorier i forbindelse med at tackle job og uddannelse som samlet familie. Eksemplerne viste to familier, der flyttede fra bygd til by på grund af at Hjemmestyret var kommet med en udmelding om at der i fremtiden ville være færre muligheder i bygderne for forældrene med henblik på job og uddannelse og børnenes skolegang. Udfordringerne for familierne var at finde arbejde til forældrene og sikre familien

en bolig i byen, to meget store og svære udfordringer, men som det lykkedes efter bl.a. kontakter til forskellige offentlige instanser og det private arbejdsmarked.

Det centrale og succesrige element i disse eksempler er, at det er lykkedes for familierne at fortsætte livet som en samlet familie, hvor et kombineret mobilitets-, videreuddannelses-, og jobproblem, blev løst uden indgreb fra det offentlige.

IT og tele-kommunikation (IT-læring) er et potentielt område for udvikling. Ifølge en lærer, der havde erfaring fra arbejde med IT i en af bygderne, eksponeres de unge ikke kun til den ydre verden når de behersker computeren, de øger også deres selvværd og får lyst til at lære. Et centralt problem er dog en begrænsning i at downloade lyd og billeder, som er en af de største hindringer i dag i at anvende internettet som et effektivt læringsmedie. Fjernundervisning kan udgøre et vigtigt bidrag til en forbedring af undervisningsforholdene i bygderne, der med afsæt i feltarbejdets informationer, har stort forbedringspotentiale flere steder. Feltarbejdet viste dog samtidig, at dette ikke var reglen, og at der også i bygder var god lærerkapacitet og undervisning af høj kvalitet.

### **Tema 6: Personligt og offentligt ansvar**

Ifølge feltarbejdet, skønnes en del familier at have vanskeligheder med at forvalte deres egen økonomi. Der syntes således at være et stort behov for at familierne får mulighed for at forbedre denne kompetence og tilvejebringe en basis for at sikre større tryghed for familien og børnene. Problemet var også gældende for de ældre medborgere, dog ikke i samme omfang, med mindre de var under indflydelse af ludomani, alkohol eller måske havde et stort tobaksforbrug.

Informationer fra de undersøgte byer og bygder viste at der flere steder ikke blev betalt for forbrug af fx husleje og elregninger. I en bygd betalte mere end 30% af husstandene ikke deres elregning med jævne mellemrum, og det var ofte de samme husstande, der ikke betalte. Når der var børn i husstanden og familien har været på offentlig hjælp, har løsningen ofte været, at kommunen efter konsultation med Nukissiorfiit, har betalt regningerne. En del af de ikke-betalende husstande er, ifølge feltarbejdet, familier med to indtægter fra arbejdende forældre og med muligheder for at kunne betale deres regninger, men som blot ikke gjorde det af uvisse årsager.

Det må dog bemærkes at el-afgiften i den pågældende bygd er ca. dobbelt så højt som i byen per kWh. En kommentar fra en af informanterne hertil var: *"....det er usolidarisk; det er uklædeligt at de skal betale dobbelt, når vi har meget større indtægter i byen"*.

Efter kommunesammenlægningen fik beboerne i lokalområderne hævet deres overførselsindkomster, hvilket dog ikke har reduceret de manglende indbetalinger.

En del af de besøgte byer havde ofte problemer med huslejeindbetaling for de offentlige beboelser. I en af de besøgte byer var mange familier kommet i restance på grund af en kombination af problematisk familieøkonomisk administration samt tvivlsom offentlig forvaltning. Den pågældende forvaltning havde været igennem institutionelle og organisatoriske ændringer i boligforvaltningen i de foregående år. Mange familier er

efterfølgende ”sat på gaden” og indlogeret i boliger for en begrænset periode, hvorefter de selv måtte finde nye boliger. For de flestes vedkommende er dette imidlertid ikke sandsynligt med den nuværende boligsituation i byen, med få boliger og lange ventelister.

De indhentede informationer afspejlede et administrativt efterslæb i den offentlige forvaltning, som bl.a. havde medført at klienter ikke havde modtaget de beløb, de selv mente at de var berettiget til. I andre situationer havde socialforvaltningen udbetalt penge til tøj og mad til unge, hvis forældre begge havde arbejde.

Omfanget af huslejerestancerne var meget stort og udgjorde et markant socialt problem i byen, og ligeledes et stigende problem i bygderne. 15 familier blev sat på gaden i en besøgt by de sidste dage under feltarbejdet. Mange af de udsatte lejere havde haft arbejde, men der var ofte alkohol eller andet misbrug involveret.

Det er svært at vurdere hvorvidt de manglende betalinger har forbindelse til økonomisk knaphed, og således også i forståelsen af fattigdom: er den blotte mangel på betaling af fx huslejen udtryk for fattigdom eller kan det være udtryk for en adfærd der ikke fordrer punktlighed i forhold til betalinger af faste udgifter.

Som følge af en erkendelse af at mange unge har meget svært ved at forvalte deres egen økonomi, er det for nyligt foreslået, at privatøkonomi kommer på handelsskolernes skema, eller inddrages som en del af matematiktimerne i Danmark, hvilket allerede er indført i Sverige. Manglende omhu omkring privatøkonomien er således ikke særligt fænomen for Grønland.

Både det personlige og det offentlige ansvar er vigtigt, herunder den udøvende magts ansvar. I et lokalområde, hvor misbrugsproblemet havde været stigende over flere år, havde politiet forholdt sig passivt i forhold til at gribe ind overfor denne stigning. Konsekvensen blev beskrevet som stort forbrug af økonomiske midler på stoffer og ludomani, med økonomiske og sociale problemer, fx psykoser, i lokalsamfundet. Den manglende udøvelse af lov og orden benævnes som en væsentlig faktor i den pågældende bygds sociale udfordringer.

### **Tema 7: Misbrug, omsorgssvigt, seksuelle overgreb og selvmord**

Der var et omfattende misbrug i flere af de besøgte områder, både i form af hash, alkohol og ludomani. På vestkysten var alle tre misbrugstyper tilstede, mens hash var i meget begrænset omfang registeret i Østgrønland. Det var især et stort forbrug af hash blandt de unge, og alkohol generelt for alle aldersgrupper og køn, samt en del ludomani, især blandt ældre og kvinder. Misbruget svingede i omfang og intensitet i de forskellige områder, men især hash synes generelt at være stigende på Vestkysten, og i en af de besøgte bygder har misbruget af hash været stigende i en årrække.

Misbrug har en mærkbar og meget negativ indflydelse på de enkelte husstandes situation, bl.a. med omsorgssvigt af familiernes børn og unge. Fx når kvinderne anvender mere tid på spil, en adfærd som kan udhule familiernes økonomi. Priserne på hash er høje, undersøgelsen fandt at disse kan være op til 1.000 kroner per gram på Vestkysten, og i enkelte yderområder helt op til 2.000 kroner per gram. Det vurderedes af flere af de interviewede, at der omsættes for flere

millioner kroner årligt i misbrug i selv mindre lokalområder. Midler der for langt den største del strømmer ud af lokalområderne, med konsekvenser i form af fattigdom og gældssætning. Undersøgelsen fandt at folk gældssætter sig for at dække deres udgifter til et misbrug, hvormed de befinder sig i et økonomisk fattigdomsscenario. Omfanget af dette scenario er dog meget svært at vurdere.

Der var flere eksempler på disse former for misbrug. Bl.a. nævntes det, at flere af dem der modtog offentlig hjælp havde spillet udbetalte børnepenge op meget hurtigt efter udbetalingerne fandt sted. I enkelte tilfælde anvender det offentlige udstedelse af rekvisitioner for at undgå disse situationer.

I en af de besøgte byer var der et forholdsvist stort forbrug af såvel alkohol som hash. Alkoholproblemet har været stort i mange år i Grønland og har i byen resulteret i en mærkbar stigning i antallet af alkoholdemente, også yngre men mest midaldrende og ældre mænd, og der var ikke kapacitet i til at drage omsorg for denne gruppe.

Alkoholafvænnning kan være meget svært at gennemføre, hvis man er en af de få eller den eneste i et lokalområde (enten som enkeltperson eller som familie), der bestemmer sig for det, særligt hvis man bor i en bygd. Feltarbejdet indikerede, at afvænnning kan forekomme frivilligt, men oftest forekommer i forbindelse med en trussel fra det offentlige, ikke sjældent i forbindelse med fjernelse af børnene fra familien, hvis ikke misbruget stoppes.

Feltarbejdet viste også, at der efter en afvænningsperiode kunne være stor ensomhed for den enkelte eller familien og vanskeligheder med at fastholde afvænningen, dels pga. manglende støtte fra omgivelserne, hvis man vender tilbage til sin oprindelige by/bygd.

I byer, men især bygder, der var præget af et omfattende misbrug, var selv personer med tryk familiebaggrund og opvækst udsatte. De kan have svært ved at vælge en vennekreds, der ikke er misbrugere, og har større risiko for at indgå samliv/ægteskab med en partner i et misbrugsforhold. I en af de besøgte bygder var der en tendens til, at ikke-misbrugere blev draget ind i misbrug. Ud over hash var snifning et stigende problem især i byerne. Samtidig tydede meget på at kriminalitet, lokalt, er faldet i de senere år, bl.a. gennem aktivt forebyggende indsatser, forældreuddannelse og anbringelse af børn/unge.

I en samtale med flere unge kvinder kom det frem, at der var en meget nær forbindelse mellem druk, jalousi og vold. De unge mente, at forbruget af alkohol havde at gøre med at det var svært at sætte ord på de følelser, der kom til udtryk fysisk i voldelig form.

Det skønnes blandt professionelle og politiet, at kontinuerlige tiltag, fx årlig undervisning og kampagner i skolerne vedr. seksuelle overgreb, har en positiv effekt på børnenes reaktion, hvis de udsættes for den type overgreb, så de melder det eller taler med en voksen i skolen om det. Feltarbejdet indikerede samtidig en manglende indsats overfor krænker i forbindelse med de seksuelle overgreb.



## 4.2 Subsistensøkonomi

En del informationer i de gennemførte interviews vedrørte subsistensøkonomi (uformel økonomi), som er relevant i fremtidige undersøgelser af fattigdomsbegreber i Grønland, og derfor inddraget i undersøgelsens resultater.

Resultater fra Fangerrapporten har vist at man som fanger har brug for hustruens indtægt, hvilket i det store og hele blev bekræftet i feltarbejdet. De enlige fangere havde tydeligvis sværere forhold og livsbetingelser end de gifte.

En ældre opgørelse viser, at 9 ud af 10 fisker- og fangerfamilier spiste et hovedmåltid af grønlandsk kødprodukter mindst 3-4 gange om ugen. En formodning om at en stor del af denne mad stammer fra egen fangst, bekræftes af feltarbejdet.

Undersøgelsen skønner at subsistensøkonomien i et af lokalområderne udgjorde, afhængig af vejr og sæson, ca. 80 % i den mest produktive tid og ca. 40 % i den øvrige tid.

Feltarbejdet viste, at der eksisterer en foræringskultur, hvor mad (sæl, torsk, rensdyr, etc.) gives til familiemedlemmer, men også venner og bekendte, når der er et overskud. Således modtog flere af de ældre beboere og venner i flere af de besøgte bygder grønlandsk mad fra fangerfamilier.

Flere eksempler fra feltarbejdet indikerede, at subsistensbaseret fangst supplerede det samlede madforbrug for andre end fangergruppen, såvel i by som i bygd, og det især i slutningen af måneden. I flere af de besøgte områder var der altid mænd, kvinder og børn, der var ude og fiske. Offentligt ansatte, især i bygderne, tog ud og fangede sæler og fiskede, ikke mindst om sommeren. ”*Alle, selv mig*” sagde en lokalforvalter i en bygd, ”*vi går på jagt og stort set lever af det*”. Feltarbejdet indikerer også, at de fleste familier i en bygd med en stabil arbejdsbaseret indkomst fra to voksne, havde en båd som dannede basis for at tilvejebringe grønlandsk mad.

Feltarbejdet kan ikke vurdere omfanget af subsistensøkonomiens betydning for ikke-erhvervsfangere i by og bygd, men konstatere, at den *har* betydning og den udføres, i visse af de besøgte områder i stort omfang.

Effekten af klimaet forandringer blev nævnt af flere af de interviewede. Usikker is er et specielt sårbart element, og blev fremlagt som et særligt problem i Øst- og Nordgrønland, fordi mange fangere ikke har muligheder for at tage på fiskeri og fangst i områder, hvor fx fangstdyr normalt er tilgængelig på isen. Den omvendte situation er også problematisk, da isen kan være svær at bryde, så det besværliggør brugen af jolle eller kutter. Klimaændringer af denne art skaber et på længere sigt en reduktion i indkomsten for mange lokale fiskere og fangere.

Grønlands Statistik skønner, at den uformelle økonomi har en forholdsvis stor vægt når de generelle livsvilkår skal vurderes, især i mange bygder og for lavindkomstgrupperne. Grønlands Statistik påpeger bl.a., at ”subsistensøkonomiens relative betydning er størst i lavindkomstgrupperne” hvilket medfører at ”tallene for såvel ulighed som den relative fattigdom vil være overvurderet i forhold til de faktiske niveauer. Egetforbruget af produkter fra fangst og fiskeri er ikke tilstrækkelig afdækket til at vurdere, hvor stor betydning dette forhold har”.

Levevilkårsundersøgelsernes antagelse at subsistensaktiviteterne udøves af dem med lavest indkomst synes ikke umiddelbar korrekt. Jo større subsistensaktivitet des større indkomst og større muligheder for investeringer i subsistensrelaterede udstyr (både, snescootere, rifler, fiskeudstyr), hvor tendensen er modsat for familier med lavere pengeindkomster. Husholdninger med lav pengeindkomst vil således ofte være dårligere stillet i forhold til at oppebære udbytte fra fangst og fiskeri, og således drage relativt mindre fordel af subsistensøkonomiens muligheder.

# 5. Sammenligning

## 5.1 Internationalt anvendte fattigdomsbegreber

For at perspektivere resultaterne fra kapitel 4 er der sammenlignet med internationalt anerkendte fattigdomsbegreber, der relaterer sig til fattigdom, afsavn og mangler i tilværelsen, men også udtrykt i dets omvendte form, nemlig som lykke eller trivsel.

United Nations Development Programme (UNDP) har gennem mange år anvendt begrebet *human development* (menneskelig udvikling), udtrykt i organisationens human development index (HDI). Dette indeks indeholder tre centrale domæner, nemlig sundhed, uddannelse og økonomi. Derfor kan HDI betragtes som en bredt funderet fattigdomsparameter, hvor man siger, at fattigdommen er stigende, hvis HDI er faldende for det enkelte land. Således kan man sidestille den brede anvendelse af fattigdomsbegrebet med de komponenter, som HDI består af. Tilsvarende kan man sige det samme om de øvrige indekser og instrumenter, som er inddraget.

Formålet med analysen er ikke at rette de fundne grønlandske temaer ind i forhold til de anerkendte fattigdomsbegreber, men perspektivere de grønlandske fattigdomstemaer hertil.

Udvælgelsen af fattigdomsbegreberne er sket på basis af en gennemgang af de mest centrale begreber, instrumenter og indekser anvendt såvel internationalt, regionalt som nationalt. Der er taget udgangspunkt i fire centrale og hyppigt bredt anvendte instrumenter/indekser, der definerer fattigdom. De fire begreber er beskrevet mere indgående i bilag.

1. UNDPs Human Development Index (HDI)
2. Arctic Social Indicators (ASI)
3. OECD Happiness Index
4. Bhutan Gross National Happiness (GNH) Index

UNDPs HDI er udtrykt i 3 temaer (sundhed, uddannelse og økonomi), der kan anvendes til måling af fattigdom.

Arctic Social Indicators (ASI) præsenterer 6 temaer og en række indikatorer, der indgår som en del af rammerne for en forståelse af fattigdom for det arktiske område, herunder Grønland. OECD anvender et ”lykke” begreb baseret på 5 temaer, nemlig bæredygtighed (udtrykt i beskæftigelse og uddannelse), lighed (Gini-coefficienten), sundhed, social sammenhængskraft (udtrykt i ”well-being” og kriminalitet) og indkomst.

I Bhutan anvendes et ”bruttonationalt lykkeindeks” (Gross National Happiness), der indeholder 9 sociale, økonomiske, kulturelle og psykologiske temaer, hvor ”lykken” defineres ud fra.

I alt er der 23 temaer indeholdt i de fire fattigdomsbegreber. Da der er høj grad af overlap mellem disse er de samlet til 10 kernetemaer. Tabel 3 viser oversigten over de samlede temaer.

| <b>Tabel 3: Oversigt over temaer i andre anvendte fattigdomsbegreber</b>                           |                   |                  |                         |  |
|--|-------------------|------------------|-------------------------|--|
|  | <b>UNDP (HDI)</b> | <b>ASI</b>       | <b>OECD</b>             | <b>Bhutan (GNH)</b>                      |
| 1. Sundhed   | Sundhed           | Sundhed          | Sundhed                 | Sundhed                                  |
| 2. Uddannelse  | Uddannelse        | Uddannelse       | Bæredygtighed           | Uddannelse                               |
| 3. Økonomi   | Indkomst          | Materiel trivsel | Indkomst                | Levestandard                             |
| 4. Beskæftigelse   |                   |                  | Bæredygtighed           |  |
| 5. Fate Control<br>(indflydelse, god regeringsførelse, god formidling og adgang til informationer) |                   | Fate Control     |                         | God regeringsførelse                     |
| 6. Kulturel trivsel  |                   | Kulturel trivsel |                         | Kulturel diversitet og tilpasning        |
| 7. Naturkontakt  |                   | Naturkontakt     |                         | Biodiversitet og tilpasning              |
| 8. Social Sammenhængskraft   |                   |                  | Trivsel<br>Kriminalitet | Vitalitet i samfundet                    |
| 9. Lighed  |                   |                  | Lighed                  |  |
| 10. Psykologisk trivsel  |                   |                  |                         | Psykologisk trivsel<br>Anvendelse af tid |

## 5.2 EU's definition på fattigdom

EU gør brug af følgende definition af fattigdom:

*"... the terms poverty and social exclusion refer to when people are prevented from participating fully in economic, social and civil life and/or when their access to income or other resources (personal, family and cultural) is so inadequate as to exclude them from enjoying a standard of living and quality of life, that is regarded as acceptable by the society in which they live. In such situations people often are unable to fully access their fundamental rights".*

Heraf fremgår det at EU definerer fattigdom som noget der har at gøre med deltagelse i samfundslivet, have adgang til ressourcer og oppebære et acceptabelt livsgrundlag og en livskvalitet, der sikrer ens fundamentale rettigheder i samfundet. Hvis en lignende definition skal gøre sig gældende i Grønland, efterlyses en indsigt i og inddragelse af relevansen af de særlige karakteristika som er kendetegnende ved de polare områder, herunder kultur og natur.

## 5.3 Temaerne i relation til de internationalt anvendte fattigdomsbegreber

Det er skønnet relevant at sammenligne de 10 aggregerede kernetemaer fra de fire brede instrumenter (HDI, ASI, OECD og GNH) med de 7 temaer fra nærværende undersøgelse.

Tema 1, *den offentlige administration og service*, kan i høj grad sammenlignes med Fate Control, da denne størrelse har fokus på oplysning og information, god regeringsførelse, og

indflydelse, samt mellem sammenlignelighed med social sammenhængskraft og vitalitet i samfundet.

Tema 2, *beskæftigelsen*, har ikke overraskende høj sammenlignelighed med det samme tema i de aggregerede kernetemaer, men derudover i forhold til økonomien, eftersom arbejde skaber indkomst, og mellem sammenlignelighed med (a) naturkontakt eftersom mulighederne i forhold til fx lokalturismen er central som produktiv og indkomstbaseret nicheservice, (b) social sammenhængskraft, da fx lokalturisme vil skabe mere vitalitet i lokalsamfundene og (c) den psykologiske trivsel, der skabes på basis et arbejdsliv og samfundsmæssig vitalitet.

Tema 3, *boligforhold*, har høj sammenlignelighed med sundhed og kan desuden sammenlignes med uddannelse, økonomi og beskæftigelse, da bedre boligforhold giver de unge bedre trivsel og øgede muligheder for indlæring. Bedre permanente boligforhold vil give bedre grundlag for forudsigtelig økonomi og bedre mulighed for beskæftigelse, når usikkerheder mindskes.

Tema 4, *socialt udsatte børn og unge*, er et meget tværgående domæne, der har sammenlignelighed med flere af de aggregerede kernetemaer; Udsatte børn og unge er omsorgssvigtet på det sundheds-, uddannelses- og psykologiske område, der ligeledes berører deres videre muligheder på arbejdsmarkedet, beskæftigelse og økonomi og videre indflydelse på livet (Fate Control) samt på samfundets generelle sociale sammenhængskraft. Tema 4 må således siges at dække flere af de internationalt anvendte fattigdomsbegreber.

Tema 5, *uddannelse*, har naturligvis høj sammenlignelighed med det samme tema i de aggregerede kernetemaer, men derudover også i forhold til beskæftigelse eftersom uddannelse skaber bedre arbejdsmuligheder. Dette tema kan både relateres til (a) økonomien, da uddannelsen skaber grundlag for en bedre økonomi, og (b) Fate Control, da uddannelse skaber muligheder for en bedre udøvelse af demokratiske rettigheder og indflydelse.

Tema 6, *personligt og offentlig ansvar*, har høj sammenlignelighed med økonomi. Manglende ansvarlighed i form af manglende styring af privatøkonomien, kan skabe ustabilitet i forhold til børnenes sundhed og uddannelse og psykologiske velbefindende. Familien kan miste sin indflydelse (Fate Control), når de fx smides ud af en lejlighed og de isoleres hvorved en social sammenhængskraft reduceres.

Tema 7, *misbrug, omsorgssvigt, seksuelle overgreb og selvmord*, kan som Tema 4 sammenlignes med flere af de aggregerede kernetemaer. Misbrug og overgreb bidrager til en stærk social, økonomisk og psykologisk deroute, som er svær at forebygge da den kan have basis i grundlæggende opvækstbetingede traumer. Disse forhold har markant indflydelse på sundhed (fx tidlig demens, psykoser) og beskæftigelsesmuligheder. Sammenlignelighed er fundet i forhold til Fate Control, idet misbrug ofte reducerer menneskelig funktionsevne, og man oplever ingen eller marginal indflydelse). Udbredt misbrug påvirker lokalsamfundenes vitalitet negativt (social sammenhængskraft).

## 5.4 Konklusion

Overordnet set har sammenligningen til internationalt anvendte fattigdomsbegreber givet støtte til de temaer, som er fremkommet ved interviews i Grønland, da disse i vid udstrækning er inddraget i de allerede definerede og anvendte begreber.

Fremtidige undersøgelser i Grønland kan således med fordel gøre brug af de fundne temaer i en videreudvikling af et fattigdomsbegreb tilpasset grønlandske forhold. Et fattigdomsbegreb udviklet med inspiration fra de i konsulentundersøgelsen fundne temaer, vil i vid udstrækning ligne fattigdomsbegreber udviklet i andre lande.

Særligt for de grønlandske forhold må det dog bemærkes at sammenligningen pegede på temaet misbrug, omsorgssvigt, seksuelle overgreb og selvmord og udsatte børn som mest markante temaer i sammenligningen med de 10 aggregerede kernetemaer fra internationalt anvendte fattigdomsbegreber. Disse temaer overlapper en lang række internationalt anvendte fattigdomsbegreber, og et fokus på disse i en fremtidig fattigdomsstrategi vil sandsynligvis have den størst mulige effekt i forebyggelse af fattigdom i Grønland.

## 6. Opsummering og perspektiver

### 6.1 Opsummering af pilotprojektet

Undersøgelsen bidrager til at diskutere fattigdomsbegrebet i Grønland udtrykt i temaer, der er fremkommet ved en opsummering af interview-informationerne. Undersøgelsen lægger op til yderligere debat fra borgere og beslutningstagere.

Forebyggelse af fattigdom lader ikke til, at kunne findes i at fokusere på fx børnefamiliernes indtægter, men kalder på en mere omfattende indsats, ikke mindst på området omkring misbrug og omsorgssvigt, der ifølge feltarbejdet synes at være nogle af de væsentligste medvirkende årsager til forekomsten af fattigdom i Grønland.

Hvorvidt der kan indføres *fattigdomsgrænser*, må bero på de forbehold man tager for en sådan grænse. Det bør således diskuteres yderligere, om en økonomisk fattigdomsgrænse er meningsfuld i en grønlandsk kontekst, i og med at subsistensøkonomien har så stor betydning, som det også er dokumenteret i flere andre undersøgelser.

Udover at det fremstod klart i pilotprojektets feltarbejde, er det også bekræftet i en lang række tidligere undersøgelser, at subsistensøkonomien har betydning for indkomstniveauet. Det kan tilføjes at subsistensøkonomi ikke alene kan siges at have betydning for lavindkomstgrupperne, som nævnt af Grønlands Statistik, men også har betydning for de højere indkomstgrupper, der har båd og øvrigt udstyr til fangst.

Fremtidige undersøgelser bør således fokusere på at udvikle et *fattigdomsbegreb*, som kan ske efter inspiration fra internationalt anvendte fattigdomsbegreber, som fremlagt i nærværende undersøgelse.

### 6.2 Undersøgelsens bidrag

Projektet har udmøntet sig i et diskussionsoplæg, der kan danne udgangspunkt for bl.a. udviklingen af et grønlandsk fattigdomsbegreb, debatten om fattigdomsforståelser, Skatte- og Velfærdskommissionens arbejde, udviklingen af indikatorer for fattigdom samt udvælgelsen af særlige fokusområder.

### 6.3 Perspektiver for fremtidige undersøgelser

Undersøgelsens bidrag kan gøres konkret ved at planlægge og gennemføre opfølgende undersøgelser, som med fordel kan have fokus på at udvikle indikatorer for fattigdom i Grønland, således at udviklingen i disse kan følges.

Indikatorer benyttes i vid udstrækning indenfor andre områder, bl.a. sundhedsområdet, for at følge en udvikling. Indikatorer kan beskrives som:

- Markører der måler et centralt og vigtigt ”objekt” eller en udvikling
- Markører for kendte forhold som kan beskrives kvantitativt, kvalitativt eller i tid
- Udviklet som resultat af et teamwork udført af interessenter

- Markører som let kan forstås af enhver
- Udviklet med begrænsede omkostninger ved dataindhentning og let tilgængelighed

Ovenstående karakteristika er alle væsentlige i at identificere de rette indikatorer indenfor området fattigdom og de enkelte temaer. Et særligt vigtigt aspekt er, at de må have et fremadrettet perspektiv. Målet for en indikator må være at den kan måle en ændring i fattigdommens udtryk i Grønland. Indikatorer bør ikke fremstå som neutrale eller passive, men som dynamiske enheder der måles ved kvantitative, kvalitative og tidsmæssige karakteristika.



# Litteraturliste

- Bjerregaard et al. Befolkningsundersøgelsen i Grønland 2005-2007. Levevilkår, livsstil og helbred. Syddansk Universitet 2008.
- Survey of Living Conditions in the Arctic (SLiCA) Disse består af forskellige dokumenter, herunder en række artikler, power points, mm.
- Nielsen, S.L., Wulff, S. Børn med afsavn – interviewundersøgelse med børn og forældre i familier med knap økonomi. Børns Levestandard i Grønland. Del 1. MIPI 2007.
- Schnohr, C., Nielsen, S.L., Wulff, S. Børnefattigdom i Grønland. En statistisk analyse af indkomstdata for husstande med børn. Børns Levestandard i Grønland. Del 2. MIPI 2007.
- Wulff, S., Nielsen, S.L. FNs Børnekonvention og barnets ret til en tilstrækkelig levestandard. Børns Levestandard i Grønland. Del 3. MIPI 2007.
- Christensen E., Kristensen L.G., Baviskar, S. Børn i Grønland – en kortlægning af 0-14 årige børns og familiers trivsel. SFI 2008.
- Arctic Human Development Report (2004), ICC, 2004.
- Arctic Social Indicators, Norden, Nordisk Ministerråd, draft, December 2009.
- Rasmussen, R.O. Fangerrapporten. 2005
- Kahlig, W., Banerjee, N. Børn og Unge i Grønland – en antologi. MIPI 2007
- Ilisimatusarfik. Grønlands Kultur- og Samfundsforskning 2006-2007. Nuuk 2007.
- Winther, G. Demokrati og Magt i Grønland, Magtudredningen. Århus Universitet, 2003.
- M. Deding, F. Gerstoft: Børnefattigdom I Danmark 2002-2006, SFI 09:10, 2009, s. 8, 17-18.
- Rasmus Ole Rasmussen (2005): Analyse af Fangererhvervet i Grønland, 2005, s. 8-11.
- Familiars Levevilkår 2004, s. 16.

# Bilag: Beskrivelse af 4 anvendte fattigdomsbegreber

## Human Development Index

UNDPs Human Development Report er i dag opbygget over en række indekser som efterfølgende er aggregeret til et centralt Human Development Index (HDI) med en fastsat værdi. De enkelte indekser hvorpå HDI'en er opbygget, består af tre væsentlige samfundsmæssige domæner: sundhed (life expectancy), uddannelse (adult literacy rate, enrolment ratio) og økonomi (BNP). Tabel 1.

Tabel B1. Human Development Index og dets elementer

| Human development index value | Life expectancy at birth (years) | Adult literacy rate (% aged 15 and above) | Combined gross enrolment ratio (%) | GDP per capita (PPP US\$) | Life expectancy index | Education index | GDP index | GDP per capita rank minus HDI rank <sup>a</sup> |
|-------------------------------|----------------------------------|---|------------------------------------|---------------------------|-----------------------|-----------------|-----------|---|
| 2007                          | 2007                             | 1999–2007 <sup>a</sup>                    | 2007                               | 2007                      | 2007                  | 2007            | 2007      | 2007  |

For udviklingslandene udgør sundhed og uddannelse de vigtige domæner i begrebet ”menneskelige fattigdom” og økonomien, naturligt nok, i beskrivelse af ”økonomisk fattigdom” (Tabel 2). Specifikke indikatorer er valgt som repræsentanter for de enkelte domæner. Således udgør der for sundhedsdomænet tre indikatorer i den ”menneskelige fattigdom”: (i) sandsynligheden for at overleve sit 40. år, (ii) den %-vise del af befolkningen, der ikke har forbedret adgang til vandressource og (iii) børns vægt i alderen 0-5 år. Uddannelsesindikatoren er her den %-vise del af befolkningen over 15 år, der kan læse og skrive, og økonomiindikatoren er den del af befolkningen, der ligger under forskellige fattigdomsgrænser, bl.a. 1,25USD/dag, 2USD/dag og, hvor anvendt, nationale fattigdomsgrænser.

Tabel B2. Menneskelig og økonomisk fattigdom (udviklingslandene)

| Human poverty index (HPI-1) |           | Probability of not surviving to age 40 <sup>a,t</sup> | Adult illiteracy rate <sup>a,t</sup> | Population not using an improved water source <sup>t</sup> | Children under weight for age           | Population below income poverty line (%) |                                  |  |   |
|-----------------------------|-----------|---|--------------------------------------|--|---|--|----------------------------------|--|---|
| Rank                        | Value (%) | (% of cohort) 2005–2010                               | (% aged 15 and above) 1999–2007      | (%) 2006   | (% aged under 5) 2000–2006 <sup>e</sup> | \$1.25 a day 2000–2007 <sup>e</sup>      | \$2 a day 2000–2007 <sup>e</sup> | National poverty line 2000–2006 <sup>e</sup> | HPI-1 rank minus income poverty rank <sup>d</sup> |

Human Development rapporten differentierer mellem forskellige regioner. Således har OECD landede sine særlige domæner og indikatorer, der matcher disse regioners mere avancerede økonomier. Her er de centrale domæner de samme som for udviklingslandenes fattigdomsbegreber, dvs. sundhed, uddannelse og økonomi, men derudover er tilføjet beskæftigelse, som et ekstra domæne. For sundhedsdomænet anvendes en indikator: Den %-

vise sandsynligheden for at overleve det 60. år, og for uddannelsesdomænet: Den %-vise andel af den voksne befolkningens uden funktionelle læsefærdigheder, og for beskæftigelsesdomænet: Den %-vise andel af arbejdsstyrken der er langtidsarbejdsløs. Det økonomiske domæne viser den %-vise andel af befolkningen der lever i relativ fattigdom, dvs. under 50% af medianindkomsten. Se tabel 3.

Tabel B3. Menneskelig og økonomisk fattigdom (OECD)

| Human poverty index (HPI-2) |           | Probability at birth of not surviving to age 60 <sup>a†</sup> (% of cohort) 2005–2010 | People lacking functional literacy skills <sup>a†</sup> (% aged 16–65) 1994–2003 | Long-term unemployment <sup>a†</sup> (% of labour force) 2007 | Population living below 50% of median income <sup>a†</sup> 2000–2005 <sup>c</sup> | HPI-2 rank minus income poverty rank <sup>d</sup> |
|-----------------------------|-----------|---|--|---|---|---|
| Rank                        | Value (%) |   |  |   |   |   |

Ligestillingsrelaterede aspekter inddrages centralt i ”human development” begrebet og karakteriseres ved to perspektiver: (1) et udviklingsperspektiv og (2) et ”empowerment” perspektiv. Udviklingsperspektivet for ligestilling for henholdsvis mænd og kvinder opererer med følgende domæner (indikatorer): sundhed (life expectancy at birth), uddannelse (%-vis andel af befolkningen over 15 år, der kan læse og skrive; og %-vise andel af optagelser i uddannelsessektoren), og økonomidomænet udtrykt i forventet fremtidig indkomst. Se Tabel 4.

Tabel B4. Ligestilling (udvikling)

| Gender-related development index (GDI) 2007 |       | Life expectancy at birth (years) 2007 |        | Adult literacy rate <sup>a</sup> (% aged 15 and above) 1999–2007 |        | Combined gross enrolment ratio in education <sup>b</sup> (%) 2007 |        | Estimated earned income <sup>c</sup> (PPP US\$) 2007 |        | HDI rank minus GDI rank <sup>d</sup> |  |
|---|-------|---------------------------------------|--------|--|--------|---|--------|--|--------|--------------------------------------|--|
| Rank  | Value | as a % of HDI value                   | Female | Male   | Female | Male  | Female | Male   | Female | Male                                 |  |

”Empowerment”-perspektivet berører kvinders placering i samfundet, deres rettigheder og magt- og beslutningsbeføjelser, mm. Empowerment udgør her et fuldt domæne, og følgende indikatorer er anvendt bl.a.: (i) den %-vise andel af kvindelige parlamentarikere, ministre, mm. (ii) den %-vise andel af kvinder i centrale positioner indenfor lovgivning, administration og forretningsområdet, (iii) den %-vise andel af kvinder indenfor tekniske og faglige fag. Se Tabel 5.

Tabel B5. Ligestilling (”empowerment”)

| Gender empowerment measure (GEM) |       | Seats in parliament held by women <sup>a</sup> (% of total) | Female legislators, senior officials and managers <sup>b</sup> (% of total) | Female professional and technical workers <sup>b</sup> (% of total) | Ratio of estimated female to male earned income <sup>c</sup> | Year women received right to <sup>d</sup> |                    | Year a woman became Presiding Officer of parliament or of one of its houses for the first time <sup>e</sup> | Women in ministerial positions <sup>f</sup> (% of total) |
|----------------------------------|-------|---|---|---|--|---|--------------------|---|--|
| Rank                             | Value |   |   |   |  | vote                                      | stand for election |   |  |

UNDP vurderer demografiske karakteristika som en væsentlig faktor i "human development", og som et domæne i sig selv, således udtrykt i flere indikatorer: befolkningsstørrelse, naturlig befolkningstilvækst, netto-migration, bybefolkningens størrelse, m.fl. Se Tabel 6.

Tabel B6. Demografisk udvikling

| Total population (millions) |      |                   | Rate of natural increase (%) |              | Net international migration rate (%) |              | Urban population <sup>a</sup> (% of total) |      | Child dependency ratio |      | Old age dependency ratio |      | Total fertility rate (births per woman) |              |
|-----------------------------|------|-------------------|------------------------------|--------------|--------------------------------------|--------------|--|------|------------------------|------|--------------------------|------|---|--------------|
| 1990                        | 2007 | 2020 <sup>b</sup> | 1990 to 1995                 | 2005 to 2010 | 1990 to 1995                         | 2005 to 2010 | 1990                                       | 2010 | 1990                   | 2010 | 1990                     | 2010 | 1990 to 1995                            | 2005 to 2010 |

Økonomiske forhold og uligheder i et samfund er centrale fattigdomsbetingede domæner. UNDP opererer med en række underdomæner med tilhørende indikatorer. Som det fremgår af tabellen er disse domæner og indikatorer behandlet delvist i afsnittet om økonomisk fattigdom. Se Tabel 7.

Tabel B7. Økonomi og ulighed

| GDP                |                        | GDP per capita |   |                                       | Average annual change in consumer price index (%) |           | Share of income or expenditure <sup>b</sup> (%) |             | Inequality measures |   |                         |
|--------------------|------------------------|----------------|---|---------------------------------------|---|-----------|---|-------------|---------------------|---|-------------------------|
| US\$ billions 2007 | PPP US\$ billions 2007 | US\$ 2007      | Annual growth rate at constant prices (%) | Highest value in the period 1980–2007 | Year of highest value                             | 1990–2007 | 2006–2007                                       | Poorest 10% | Richest 10%         | Richest 10% to poorest 10% <sup>c</sup> | Gini index <sup>d</sup> |
|                    |                        |                | 1990–2007                                 | 2007 PPP US\$ <sup>a</sup>            |   |           |   |             |                     |   |                         |

Sundhed og uddannelse udgør selvstændige domæner med en lang række af væsentlige indikatorer. Som det fremgår af Tabel 8, er der en række underdomæner for såvel sundhed som uddannelse, hvor et fælles er de offentlige udgifter allokert til de to sektorer. For uddannelsesdomænet er det uddannelsesniveaut for den voksne del af befolkningen (>25 år) og for sundhedsdomænet er det dødeligheden for børn under 5 år vurderet i forhold til indkomsten og morens uddannelsesniveaut.

Tabel B8. Sundhed og Uddannelse

| Public expenditure on health |                                      | Public expenditure on education         |                                      | Aid allocated to social sectors <sup>a</sup> | Educational attainment levels <sup>b</sup><br>(% of the population aged 25 and above) |  |          | Under-five mortality rate<br>(per 1,000 live births) |         |                             |                               | Healthy life expectancy at birth <sup>c</sup><br>(years) | Unhealthy life expectancy as a % of total life expectancy <sup>d</sup> |
|------------------------------|--------------------------------------|---|--------------------------------------|--|---|--|----------|--|---------|-----------------------------|-------------------------------|--|--|
| per capita PPP US\$          | as % of total government expenditure | per pupil in primary education PPP US\$ | as % of total government expenditure |  | Low   | Medium   | High     | Wealth quintile                                      |         | Educational level of mother |                               |  |  |
| 2006                         | 2006                                 | 2003–2006                               | 2000–2007                            | 2007   | less than upper secondary   | upper secondary or post-secondary non-tertiary | tertiary | lowest   | highest | lowest (no education)       | highest (secondary or higher) | 2007   | 2007   |

Samlet set synes UNDPs mangeårige anvendelse og løbende udvikling af et relevant HDI at være et muligt redskab og en relevant ramme for at vurdere et bredt fattigdomsbegreb, som også vil være gældende i Grønland.

### Arctic Human Development Report (AHRD)

Arctic Human Development Report (AHDR) har en anden definition af ”human development” end i UNDPs fattigdomsbegreb. Således påpeger AHDR 2004 en række forhold som ikke rummes i UNDPs human development begreb, og som skønnes at være af vigtighed i en arktisk kontekst, herunder er fx subsistensøkonomien af en størrelse/omfang, der ikke kan rummes i fx et BNP, som er en af flere traditionelle indikatorer for måling af levestandard, og anvendt i UNDPs HDI. Samtidig udgør overførsler fra centrene (fra Danmark i Grønlands tilfælde) en mærkbar del af den samlede økonomi (>35%) og ”skævvrider” udregning af et traditionelt BNP koncept.

Andre HDI domæner og indikatorer har ligeledes mindre relevans i en arktisk sammenhæng, herunder uddannelse og, ifølge forfatterne til AHRD, levelængde.<sup>1</sup> Særlige områder af vigtighed for den arktiske befolknings opfattelse af ”et godt liv” synes, ifølge forfatterne af AHDR, at være kulturel kontinuitet (”way of life”) og mulighederne for at bestemme over sin egen skæbne (”fate control”), og nærhed til naturen. Højere materiel standard skønnes ikke nødvendigvis at kunne erstatte de arktiske befolkningers mere traditionelle livsstil – i følge forfatterne af AHDR.<sup>2</sup>

### Arctic Social Indicators

Arctic Social Indicators (ASI) har defineret en række domæner, som menes specifikt at have central indflydelse på samfundsudviklingen i de arktiske områder. Ligeledes, set i et bredt fattigdomsperspektiv, kan målinger af de opstillede sociale indikatorer og udviklingen i disse

<sup>1</sup> Vedr. *uddannelse* skriver AHDR: ”Many Arctic residents have a highly sophisticated grasp of matters important to their well-being. But their knowledge does not often translate into high scores in terms of adult literacy and gross school enrolments”:

Vedr. *livslængde*: “No doubt. Living a long life is desirable. But what if one were offered a choice between a shorter life deeply rooted in traditional values and cultural practices and a longer life spent trying to adjust to the loss of a highly-valued life-style? Evidence from the Arctic makes it clear the longevity by itself is not a paramount goal” (s. 16).

<sup>2</sup> AHDR, s. 16.

give et signal om hvorvidt samfundet som helhed er i en fattigdomsreducerende retning eller ej. Der er naturligt modsatrettede domæner og indikatorer, der afhængig af opfattelse kan være enten af positiv eller negativ art ift. fattigdom.

ASI projektet blev iværksat i 2006 med det formål at identificere sociale indikatorer for udviklingen i den arktiske region. Der er foreløbigt defineret 6 domæner og for hvert domæne en række indikatoremner eller mere eller mindre klart definerede indikatorer. En fortættet og samlet oversigt ses nedenfor i Tabel 9, hvor de enkelte indikatorer ikke alle er præsenteret, men formuleret som emner. De 6 domæner for ASI er:

- Materiel trivsel
- Sundhed og befolkning
- Uddannelse
- Kulturel trivsel og vitalitet
- "Fate Control"
- Nærhed til naturen (Contact with nature)

Disse domæner er som i tilfældet UNDPs HDI *bredt* funderet, og AHDR/ASI understreger at de tre første domæner udgør de tre centrale områder i UNDPs HDI, nemlig økonomi, sundhed og uddannelse. Man har derefter tilføjet tre særligt "arktiske" karakteristika, nemlig "fate control", "cultural integrity" og "contact with nature". Dette supplement til den sociale dimension har således den umiddelbare styrke at være nærmere relateret til arktisk sammenhæng. Derfor udgør de vigtige elementer i en forståelse af den sociale udvikling i den arktiske region, herunder Grønland. Tabellen nedenfor viser de enkelte domæner og deres respektive indikatorer (de er fastholdt i det oprindelige sprog, engelsk, da oversættelse kan forvirre begreberne).

*Tabel B9. Arctic Social Indicators (2009)*

| <b>Domæne</b> | <b>Indikatorer</b>  |
|---------------|---|
| 1. Well-being | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Income indicators</li> <li>• Economic participation indicators</li> <li>• Indicators of basic necessities and housing</li> <li>• Poverty indicators</li> <li>• Subsistence harvest indicators, and</li> <li>• Indicators of net migration</li> </ul> |
| 2. Health     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infant mortality</li> <li>• Child mortality</li> <li>• Access to health care</li> <li>• Suicide rate</li> <li>• Self-assessed health</li> <li>• Obesity rate</li> <li>• Smoking rate</li> </ul>  |
| 3. Education  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proportion of students pursuing post-secondary education opportunities</li> <li>• Ratio of students successfully completing post-secondary education;</li> </ul>   |

|                 |   |
|-----------------|---|
|                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proportion of graduates who are still in the community 10 years later.</li> </ul>  |
| 4. Cultural     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultural autonomy</li> <li>• Language retention</li> <li>• Belonging</li> </ul>  |
| 5. Nature       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Harvest (kilograms per annum per capita)</li> <li>• Consumption of country foods (kilograms per annum per capita)</li> <li>• Number of people or households engaged in the traditional economy</li> </ul>  |
| 6. Fate Control | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Political participation</li> <li>• Perceived political influence</li> <li>• Resistance</li> <li>• Proportion of local personnel in key decision-making positions</li> <li>• Local control over place names</li> <li>• Rights to land and sea resources</li> <li>• Self-generated income</li> <li>• Local control of the economy</li> <li>• Knowledge/information about politics</li> <li>• Access to information</li> <li>• Language retention</li> <li>• Recognition of human rights</li> </ul> |

## OECD Lykkeindeks

OECDs Lykkeindeks er baseret på 5 overordnede domæner:

- Selvbærende udvikling ("self-sufficiency"), som udtryk for personers selvstændige og aktive sociale og økonomiske deltagelse i samfundslivet og dagligdagen;
- Lighed, i form af personers og familiers adgang til ressourcer;
- Sundhed, i form af inddragelse af sociale determinanter i sundhedsforståelsen;
- Social sammenhængskraft ("social cohesion"), udtrykt i form af forskellige indekserede sociale faktorer;
- Indkomst.

For de første fire domæner er to centrale indikatorer udvalgt af OECD til at repræsentere hvert af domænerne, dvs. agere som proxy, dvs. det der kommer nærmest, til det pågældende domæne. Indekset ønsker ved brug af domæner og indikatorer at skabe et såkaldt "bird-eye" skanning af sociale forhold, både som et øjebliksbillede og som forandringer over tid. Desuden er formålet med indekset at:

- a) Beskrive resultater (outcomes) – ikke processer
- b) Definere bredt indenfor en eksisterende taksonomi for sociale indikatorer (her udtrykt i form af de fire nævnte domæner)
- c) Dække det største antal af OECD lande
- d) Definere indikatorer der muliggør måling af social bevægelse over tid.

Tabel B10. OECDs Lykkeindeks og dets komponenter (domæner og indikatorer)

| Self-sufficiency                      |   | Equity                                |                 | Health                         |                  | Social cohesion       |                     | Income                      |
|---------------------------------------|---|---------------------------------------|-----------------|--------------------------------|------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------------|
| Employment to population ratio, total | Share of students with insufficient reading competences | Gini coefficient of income inequality | Gender wage gap | Life expectancy at age 65, men | Infant mortality | Subjective well-being | Crime victimisation | NNI per capita, at USD PPPs |
| Levels 2007                           | Levels 2006   | Levels 2004-05                        | Levels 2006     | Levels 2006                    | Levels 2006      | Levels 2006           | Levels 2005         | Levels 2006                 |

Som det fremgår af Tabel 10 udgør det selv bærende domæne beskæftigelse/job muligheder og uddannelsesniveau de to centrale indikatorer, udtrykt i dels beskæftigelsesraten og dels den %-vise andel af studerende med utilstrækkelige læsefærdigheder. OECD anvender i sidstnævnte tilfælde den mere specifikke indikator: Antal af 15-årige elever med læsekompetence på niveau 1 eller under. Denne indikator er der datamæssigt grundlag for via OECD's eget Programme for International Student Assessment (PISA), og det er en indikator, der har den fordel, ifølge OECD, at den også afdækker den gruppe af unge, der med relativ stor statistisk sandsynlighed vil ende i arbejdsløshed, være i lavt betalte jobs og afhængig af socialhjælp.

Det andet domæne, lighed, har Gini-koefficienten og kønsbaseret lønforskel som de to centrale indikatorer. Den første indikator er en ofte anvendt indikator og er udregnet også for Grønland (se ovenfor). Den anden kan i en grønlandsk sammenhæng udregnes via oplysninger fra Grønlands Statistik.

Det tredje domæne, sundhed, er repræsenteret ved to centrale underdomæner, nemlig dødelighed og sygelighed, udtrykt i to yderpunkterne i aldersspektret. Dødeligheden udtrykkes i spædbørnsdødeligheden, dvs. antallet af døde børn under 1 år per 1000 levendefødte. I Grønland var antallet i 2006 6,9.<sup>3</sup> Sygeligheden udtrykkes i forventet levealder ved 65 år. Nylige fremskrivninger af befolkningsudviklingen indikationer viser at der vil ske en fordobling i andelen af ældre over 65 år over de næste 30 år, hvilket indikerer en forbedret sundhedssituation.

Den sociale sammenhængskraft er det fjerde domæne og meget kompliceret og vanskelig at definere og statistisk få et grundlag for. Den sociale sammenhæng defineres i begrebet "life satisfaction" udtrykt i såvel en negativ som en positiv indikator.

Den negative udtrykte indikator er den %-vise andel af personer, der har været ofre for en forbrydelse (indenfor en periode af et år). I Grønland er denne indikator ikke anvendelig, men en mulig proxy kan anvendes, nemlig antallet overtrædelser af kriminalloven.

<sup>3</sup> Grønlands Statistik 2008, s. 83.



Den positive indikator er opdelt i to sammenhængende komponenter, der så aggregeres til en måling af en gennemsnitlig livstilfredsstillelse ("average life satisfaction"). Den første komponent er et øjebliksbillede af livstilfredshed og det andet er en tidsserie, der indikerer ændringer i livstilfredshed. Både Befolkningsundersøgelserne og Levevilkårsundersøgelserne undersøger livskvalitet eller selvvurderet helbred, som kan inddrages som indikator.

Spørgsmålet om social sammenhængskraft, et element i lykkeindekset, der synes at være central i forhold til en grønlandsk kontekst. Social sammenhængskraft kan som nævnt ikke nemt måles, og det er da også et stort sammenrend af forskellige målelige enheder, som OECD benytter sig af for at få en kvantificerbar vurdering af den sociale sammenhængskraft. Øjebliksbilledet fremgår af Gallup World Poll fra 2006, mens seriebilledet består af et aggregat af forskellige indekser dækkende perioden 2000-2006. Disse indekser var i hovedtræk taget fra the World Database of Happiness (WDH), der byggede på data fra Eurobarometer samt en række enkelt undersøgelser fra regionale og andre internationale undersøgelser, herunder World Values Survey, European Social Survey og Australian Unity Wellbeing Index. Aggregeringen af indekserne/ undersøgelserne er forbundet med mange usikkerhedsfaktorer, herunder det at ensarte skalaer, vurdere de stillede spørgsmål, dataindsamlingsperioden, og generel kvalitetsanalyse af de enkelte surveys.

Deltagelse i samfundslivet og holdninger til medborgere er de væsentligste elementer i den sociale sammenhængskraft og er præsenteret i the World Values Survey. I den danske sammenhæng (medlem af OECD) er disse to faktorer omsat i 8 indikatorer, der dækker social tillid, tillid til politiet (den udøvende magt), til retsvæsenet (den dømmende magt), til Folketinget (den lovgivende magt/det politiske system), modtagelse af overførsler, valgdeltagelse, samt medlemskab af foreninger. Det sidste domæne i OECDs lykkeindeks er indkomst, dvs. den økonomisk parameter i det samlede lykkeindeks.

### **Bhutans Gross National Happiness**

Bhutans nationale lykkeregnskab (GNH) er bygget op af et omfattende spørgeskema med en tilfældigt udtrukket population på 950, med prædefinerede socio-økonomiske-psykologiske spørgsmål. I den sidste nationale undersøgelse blev 9 prioriterede domæner betragtet som væsentlige for at leve et lykkeligt liv.

Selve indekset er herefter bygget op over en række undersøgelsesparametre, herunder lykkeniveau, livskvalitet, livstilfredshed, social støtte, selv-rapporteret stress, generel sundhed, og følelsesmæssig trivsel. Efterfølgende analyser viser graden af psykologisk trivsel baseret ift. køn, alder, beskæftigelse, familiestruktur og sociale relationer, der så aggregeres til et egentlig lykkeregnskab.

GNH er yderligere bygget omkring de overordnede buddhistiske principper om holistisk livssyn, som bl.a. omfatter begreber som "multidimensionel", "tidsløshed", "globalitet", etc. De 9 domæner er præsenteret i tabel 11.

Tabel B11. Bhutans Nationale Lykkeregnskab

| Domæne                    | Værdier  | Praksisser   |
|---------------------------|--|--|
| Psykologisk trivsel       | Barmhjertighed, generøsitet, tilgivelse, rolighed, karma, empati og sanddruelighed   | Meditation<br>Bøn<br>Pilgrimage<br>Frivillighedsarbejde<br>Donation  |
| Sundhed                   | Vitalitet, fitness, sundhed, selvværd, forebyggelse, forbehold, sætte pris på  | Yoga<br>Balanceret diet<br>Undgåelse af ”gifte” (alkohol, hash, mm.)<br>Undgåelse af risici<br>Årvågent forbrug  |
| Tidsanvendelse/styring    | Stressfri, fredfyldthed, rolighed, knytte bånd (social), sund livsstil   | Arbejde-liv balance<br>Søvn<br>Rekreation<br>Samfundsarbejde<br>Socialisering  |
| God regeringsførelse      | Integritet, tillid, autencitet, retfærd, professionalisme, visdom, troværdighed, langsigtet, kompetence, empowerment, ikke-diskriminerende, hengivenhed/dedikation | Service<br>Politisk deltagelse<br>Rettigheder, ansvar, frihed<br>Rule of law<br>Media<br>Lovgivning  |
| Økologi/Biodiversitet     | Uafhængig, øko-bevidsthed, bæredygtighed, non-domestic, non-utilitarian, æstetisk, naturalistisk, respekt  | Høj luftkvalitet<br>Høj vandkvalitet<br>Bevarelse af biodiversitet<br>Vedligehold vildtdyrsbestand<br>Effektiv energianvendelse<br>Affaldsbehandling<br>Øko-venlig |
| Levestandard              | Selvbærende, sikkerhed, bæredygtighed, tilpassethed  | Grundlæggende behov<br>Fødevarsikkerhed<br>Indkomst tilstrækkelighed   |
| Samfundsdynamik/vitalitet | Altruisme, tillid, gensidighed, fairness, troskab, familieband, solidaritet, lighed, enhed, venlighed, samarbejde, ære, social, sammenhæng                         | Stærke familieband<br>Frivillighed<br>Donation<br>Udveksling af arbejde<br>Samfundsdeltagelse<br>Socialisering   |
| Uddannelse                | Kreativitet, åbenhed, grundighed, indsigt, tålmodighed   | Historisk viden<br>Økologisk/biodiversitets viden<br>Mad- og ernæringsviden<br>Sundhedsviden<br>Folkevidenskab   |