

Niels Jørgen Mau Pedersen, Marianne Schøler Kollin,
Anne Line Tenney Jordan og Lasse Hønge Flarup

Inkorporering af FN's børnekonvention i Grønland

En analyse af økonomiske og administrative
aspekter gennem sammenligning med Norge



Inkorporering af FN's børnekonvention i Grønland – En analyse af økonomiske og administrative aspekter gennem sammenligning med Norge

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7488-889-5

Projekt: 11196

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Det grønlandske Departement for Familie, Ligestilling, Sociale Anliggender og Justitsvæsen har anmodet KORA om at foretage en afdækning af de administrative og økonomiske konsekvenser af inkorporeringen af FN's børnekonvention i grønlandsk lovgivning. Danmark har ratificeret konventionen, som også gælder for Grønland, men konventionen er ikke blevet inkorporeret i grønlandsk lovgivning.

Børnekonventionen er derimod inkorporeret i Norge for år tilbage, og KORAs analyse er på denne baggrund gennemført som et sammenlignende studium mellem forholdene i henholdsvis Grønland og Norge, hvor Finnmark er udskilt som et særligt sammenligningsgrundlag. Tanken i det komparative studium er, at der kan fås et indtryk af konsekvenserne af inkorporering ved at sammenligne med netop Norge/Finnmark.

Analysen ser i udgangspunktet på børneområdet bredt – dvs. skole, dagpasning, sundhed og udsatte børn og unge. Det er dog området for udsatte børn og unge, der gøres til genstand for en egentlig sammenligning med Norge. Sammenligningen sker på en lang række parametre, bl.a. vedrørende organisering, anbringelsespraksis, normering og uddannelsesniveau samt udgifter, og herfra kan der fås indtryk af nogle administrative implikationer af en inkorporering. Derefter benyttes parametrene til opstilling af regnestykker over det økonomiske gab for Grønland ved en inkorporering, dvs. forsøg på beregninger af de ekstra økonomiske ressourcer, som skal anvendes, hvis Grønland skal inkorporere konventionen på et niveau med Norge/Finnmark.

Analysen trækker på en række kilder, herunder interview foretaget i Grønland, og datagrundlag indhentet fra såvel Grønland som Norge. KORA vil benytte lejligheden til at takke de mange, der med kort varsel har stillet op til interview i kommuner, departementer m.fl. Det har i visse situationer været en udfordring at fremskaffe et relevant datagrundlag, og Grønlands Statistik skal have en særlig tak for velvillig bistand. Også tak til norske myndigheder, ikke mindst Statistisk Sentralbyrå.

Analysen er udført af seniorprojektleder Marianne Schøler Kollin, projektleder Anne Line Tenney Jordan, projektleder Lasse Hønge Flarup samt projektchef Niels Jørgen Mau Pedersen.

Forfatterne
September 2016

Indhold

Resumé	6
1 Baggrund og formål	13
2 Analysedesign, metode og data	15
2.1 Analysedesign og metode.....	15
2.2 Datakilder	16
2.3 Databehandling	18
3 Situationen på børneområdet i Grønland	19
3.1 Skoleområdet	19
3.1.1 Organisering	19
3.1.2 Udgifter på skoleområdet	21
3.1.3 Udfordringer på området	22
3.2 Dagpasning på førskoleområdet	25
3.2.1 Organisering	25
3.2.2 Udgifter.....	29
3.2.3 Udfordringer på området	31
3.3 Sundhedsområdet	32
3.3.1 Organisering	32
3.3.2 Udgifter.....	33
3.3.3 Udfordringer på området	34
3.4 Udsatte børn og unge.....	35
3.4.1 Organisering på området.....	35
3.4.2 Udgifter.....	40
3.4.3 Udfordringer på området	42
4 Sammenligning af Grønland og Norge	46
4.1 Sammenligning af lande- og befolkningskarakteristika	46
4.1.1 Opsummerende om den overordnede sammenligning.....	54
4.2 Sammenligning af området for udsatte børn og unge	54
4.2.1 Organiseringen af området for udsatte børn og unge.....	55
4.2.2 Anbringelsespraksis.....	57
4.2.3 Udgifter til udsatte børn og unge	60
4.2.4 Opsummering af sammenligningen af området for udsatte børn og unge.....	61
4.3 Uddybende ressourceanalyse på sagsbehandlerområdet.....	62
4.3.1 Normering på sagsbehandlerområdet	62
4.3.2 Uddannelsesniveau hos sagsbehandlere mm.	65
4.3.3 Opsamling	68
5 Det økonomiske gab på området for udsatte børn og unge	69
5.1 Fra en simpel udgiftssammenligning til en mere nuanceret opgørelse	70
5.1.1 Den simple opgørelse: sammenligning af udgifter pr. indbygger.....	70

5.1.2	Introduktion af udgiftsbehov og standarder i opgørelsen	70
5.1.3	Den nuancerede opgørelse med anvendelse af udgiftsbehov og standarder	71
5.2	Forsøg på en konkret opgørelse	72
5.2.1	Den simple sammenligning	72
5.2.2	Den nuancerede opgørelse – med udgangspunkt i de grønlandske forhold	73
5.2.3	Den nuancerede opgørelse – med udgangspunkt i norske/Finnmarks forhold	77
5.3	Opsamling	78
6	Konklusion og afsluttende bemærkninger	80
	Litteratur	83
Bilag 1	Behandling af regnskabsdata for grønlandske kommuner	85
Bilag 2	Matematisk opstilling af økonomisk gab.....	87

Resumé

Som opfølgning på en vedtagelse i Inatsisartut om inkorporering af FN's børnekonvention i grønlandsk lovgivning blev det besluttet at igangsætte en grundig undersøgelse af de økonomiske og administrative konsekvenser.

På den baggrund er KORA blevet bedt om at undersøge, hvorvidt der er et efterslæb (økonomisk gab) i Grønland i forhold til at leve op til konventionen. Der skal i den forbindelse fokuseres dels på de økonomiske konsekvenser for Grønland ved en sådan efterlevelse, dels de administrative implikationer på sagsbehandlerområdet for udsatte børn og unge. Undersøgelsen ser ikke på de juridiske konsekvenser ved en eventuel inkorporering, idet formålet alene er at analysere det økonomiske og administrative efterslæb i forhold til at efterleve konventionen.

Konkret er det økonomiske og administrative efterslæb ved en inkorporering analyseret ved at sammenligne med et nordisk land, som har inkorporeret konventionen og kan påregnes generelt at efterleve denne – nemlig Norge (jf. også kommissoriet for opgaven, læs mere om **analyse-design, metode og data i kapitel 2**). Norge er således et af de lande, der har inkorporeret konventionen i national lovgivning og ikke – som fx Danmark – alene har tiltrådt konventionen Norge.

KORA har udvidet sammenligningen ved også at sammenligne med Finnmark fylke i Norge, hvor det har været muligt. Begrundelsen for at udvælge Finnmark er, at det er det område i Norge, som med hensyn til befolkningsstørrelse, spredt bebyggelse og begrænset urbanisering vurderes at være mest sammenligneligt med Grønland – om end forskellene stadig er meget markante.

Undersøgelsen ser på børneområdet bredt, inklusive folkeskole, dagpasning og sundhedsområde, men med fokus på området for udsatte børn og unge (kaldet 'barnevernet' i Norge). Beregningen af det økonomiske efterslæb er ligeledes alene foretaget for området for udsatte børn og unge, jf. boksen herunder:

Beregning af økonomisk gab (afrundet til nærmeste 50 mio.) for Grønland på området for udsatte børn og unge ved sammenligning med Finnmark:

• Beregnet økonomisk gab med udgangspunkt i grønlandske udgifter	+ 300 mio. kr.
• Følsomhedsanalyse – højt alternativ	+ 500 mio. kr.
• Følsomhedsanalyse – lavt alternativ	+ 150 mio. kr.
• Beregnet økonomisk gab med udgangspunkt i Finnmarks udgifter uden hensyntagen til forskelle i produktionsvilkår	+ 100 mio. kr.

Nærmere om grundlaget for beregningerne og forbehold i denne forbindelse behandles nedenfor og i kapitel 5.

Datagrundlaget for rapporten er dels litteraturgennemgang af relevante analyser og rapporter, dels møder og interview med en række nøglepersonaler i såvel kommuner som centralforvaltning i Grønland, dels datatræk fra Grønlands Statistik, Norges Statistiske Sentralbyrå, Nordisk Råds statistikbank m.fl. samt dialog med forskellige relevante informanter i Norge om socialområdet og tolkning og validitet af norske data. Forholdene i de fire grønlandske kommuner: Kujalleq, Qeqqata, Qaasuitsup og Sermersooq inddrages med henblik på bl.a. beskrivelse af variationerne i opgaveudførelsen imellem kommunerne.

Det har været gavnligt at benytte flere forskellige datakilder. Både fordi det ikke har været muligt at skaffe alle de relevante data fra én kilde, og særligt, hvor der er tvivl om datakvaliteten, har det været givtigt at sammenligne datakilder for at vurdere datas validitet.

Sammenligning af Grønland og Norge (kapitel 4)

Den **overordnede sammenligning** af Grønland og Norge/Finnmark viser, at der er meget store afvigelser mellem Grønland og Norge/Finnmark, både hvad angår omfanget af opgaver, der skal løftes på børneområdet, og udfordringer i og muligheder for at løse dem.

Der er (se **afsnit 4.1.1**) således meget store forskelle i uddannelsesniveaue, dødeligheden for børn og unge, selvmordsrater og anmeldelser af volds- og seksualitetsforbrydelser begået af eller imod børn og unge, når vi sammenligner Grønland med Norge/Finnmark. Det indikerer, at Grønland har en betydeligt større opgave at løfte i forhold til at sikre velfærden blandt børn og unge.

Samtidigt viser sammenligningen af landenes BNP og personindkomster, at Norge er betydeligt bedre stillet end Grønland med hensyn til det samlede omfang af ressourcer til at løfte opgaven, og at indkomsterne samtidig er mere ulige fordelt i Grønland.

Sammenligningen af befolkningstætheden tydeliggør desuden, at Grønland er særligt udfordret af de store afstande og den spredte befolkning, da det gør det dyrere at levere serviceydelser til borgerne (børnepasning, skoler, sociale indsatser). Desuden skal det grønlandske samfund håndtere den opgave, det er at opretholde og udvikle et højt fagligt niveau inden for det udsatte børne- og ungeområde, selv om der i sagens natur, med den særlige geografi, er mindre mulighed for større faglige miljøer og arbejdsmæssig specialisering.

I forhold til **organiseringen** på området for udsatte børn og unge viser sammenligningen (se **afsnit 4.2.1**), at det statslige (og regionale/fylkes-) niveau spiller en langt større rolle i Norge end selvstyret gør i Grønland. Som det er i dag, har de norske kommuner ikke fuldt finansieringsansvar for udgifter til anbringelser af udsatte børn og unge, og den norske stat afholder således en del af udgifterne hertil. Norge har dog etableret en forsøgsordning for nogle kommuner, som afprøver en ny opgave- og ansvarsfordeling, der minder mere om organiseringen i Grønland.

I forhold til **anbringelsespraksis** viser sammenligningen (se **afsnit 4.2.2**), at Grønland i 2014 havde mere end tre gange så mange børn og unge anbragt uden for hjemmet som i Norge generelt, og mere end dobbelt så mange anbragte børn og unge sammenlignet med Finnmark. Det er vel at mærke baseret på en særlig opgørelse fra Grønlands Statistik, som har opgjort antal anbragte børn i institutioner på baggrund af betalinger i kommunernes regnskaber, mens antal anbragte børn i plejefamilie er beregnet indirekte ved at sammenholde adresser på børn og deres biologiske forældre (og fratrække børn anbragt på institutioner samt børn på skolehjem). Dermed indgår børn og unge anbragt i privat arrangeret plejefamilie samt adopterede også.

Hvis vi mere direkte opgør antallet af anbragte ud fra de nyeste tilgængelige tal fra kommunerne selv, er anbringelsestallet lavere og tættere på niveauet i Finnmark – men stadig højere end dette – og heri indgår ikke børn og unge anbragt i privat arrangeret plejefamilie.

Fordelingen mellem anbringelser i plejefamilie og anbringelser på institution er nogenlunde ens mellem Grønland og Norge, mens Finnmark ligger lidt højere i brugen af institutioner. Det er vel at mærke, når privat arrangeret plejefamilie (og adoption) regnes med i fordelingen. Hvis vi opgør antallet af anbragte ud fra de nyeste tilgængelige tal fra kommunerne selv, hvor privat arrangeret familiepleje ikke indgår, ligger Grønland højere i brugen af institutioner end både Norge og Finnmark.

Sammenligning af **udgifterne** til området for udsatte børn og unge mellem Grønland og Norge/Finnmark viser blandt andet, at staten afholder en langt større andel af udgifterne i Norge end i Grønland (se **afsnit 4.2.3**), hvilket hænger sammen med organiseringen af området i de to lande. Sammenligningen viser desuden, at Grønland samlet set bruger flere penge på området, opgjort pr. 0-17-årig. Det skyldes, at Grønland bruger langt mere pr. 0-17-årig på anbringelser.

I forhold til udgifterne til forebyggelse og øvrige udgifter pr. 0-17-årige er der således ikke så stor forskel landene imellem, og Grønland og Finnmark ligger stort set på samme niveau, skønt behovet for forebyggende foranstaltninger må forventes at være betydeligt højere i Grønland (jf. også det større behov for anbringelser).

Sammenligning af **ressourcerne på sagsbehandlerområdet** i Grønland og Norge/Finnmark udfordres af, at der ikke er en samlet valid opgørelse over antal sager på landsplan (se **afsnit 4.3**), men ud fra de tilgængelige data peger analysen på, at en gennemsnitlig sagsbehandler i Grønland rundt regnet har fem gange så mange sager som en gennemsnitlig sagsbehandler i Norge og fire gange så mange sager som en gennemsnitlig sagsbehandler i Finnmark.

Ud over sagsbehandlingen af aktive sager skal sagsbehandlerne også håndtere underretninger. Der er heller ikke her præcise valide data tilgængelige om antallet af underretninger, men ud fra de tilgængelige data er en forsigtig vurdering, at der i Grønland er knap 3½ gange så mange underretninger pr. 0-17-årig som i Norge og knap 2½ gange så mange underretninger som i Finnmark.

Da sagsbehandlerne i Grønland har langt flere sager pr. medarbejder end i Norge og Finnmark, har det også betydning for sagsbehandlingstiden. I Norge blev godt 98 % af alle underretninger i 2015 behandlet inden for en uge, mens det i Finnmark var knap 94 %. Kun 0,33 % af underretninger på landsplan havde en behandlingstid på mere end fire uger, mens det gjaldt for 1 % af underretningerne i Finnmark. Der findes ikke nationale opgørelser af behandlingstider på underretninger i Grønland, men flere tilsynsrapporter fra 2014 påpegede store problemer med ubehandlede underretninger, hvoraf nogle havde ligget i tre og fire år, og også en nylig tilsynsrapport fra 2016 påpeger, at en stor del af de modtagne underretninger på lokaliteten ikke er behandlet.

En opgørelse af uddannelsesniveaut for medarbejdere på socialområdet viser, at det i 2014 var cirka halvdelen af de kommunale sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter, som havde en professionsuddannelse (som fx socialrådgiver eller socialpædagog), mens det i Norge og Finnmark i 2015 var tæt på 100 %. Den øvrige halvdel er for manges vedkommende enten uddannet som rådgivningsassistent eller socialhjelper. Nyere tal indsamlet fra kommunerne i Grønland indikerer, at uddannelsesniveaut for gruppen sagsbehandlerne er højere end for gruppen af sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter samlet set. Der kan også være tale om, at uddannelsesniveaut generelt er højnet fra 2014 til 2016. Begge dele kan være tilfældet.

Det økonomiske gab på området for udsatte børn og unge (kap 5)

I en simpel sammenligning af udgifter til udsatte børn og unge pr. 0-17-årig fremgår det (som nævnt i gennemgangen af afsnit 4.2.3), at Grønland har betydelige udgifter på området – også højere end Norge/Finnmark. Det er imidlertid ikke retvisende blot at se på udgiftsniveaut, når det skal vurderes, om Grønland efterlever konventionen på niveau med Norge/Finnmark – vi er også nødt til at sammenligne indholdet af indsatsen i Grønland med Norge/Finnmark og beregne, hvilke konsekvenser forskellene heri har for udgiftsniveaut. Vi har derfor sammenlignet indholdet af indsatsen i Grønland med Norge/Finnmark i forhold til:

- *Udækket udgiftsbehov*: Omfanget af børn og unge, som i dag burde få en social indsats, men ikke får det, dvs. om der er et behov, som ikke bliver dækket.
- *Ydelsernes standard*: En ydelse er fx en anbringelse af et barn, mens standarden af den ydelse fx er, om barnet blev anbragt i rette tid, det rette sted og hos personer med de rette kvalifikationer – og i det hele taget med den rette kvalitet af ydelsen.

Hvis Grønland – som Norge/Finnmark forudsættes at have gjort – skal eliminere det udækkede udgiftsbehov og operere med norske/Finnmark standarder, må de grønlandske udgifter opjusteres. Med udgangspunkt i de nuværende grønlandske udgifter til området for udsatte børn og

unge har vi derfor opjusteret udgifterne med 50 % ud fra en forsigtig vurdering af forskelle i *udækket udgiftsbehov* og yderligere opjusteret med 25 % ud fra en forsigtig vurdering af forskelle i *standard*. Herved skønnes, at Grønland har et økonomisk efterslæb i forhold til at leve op til konventionen efter standarden i Norge/Finnmark på godt og vel 300 mio. kr. på årsbasis.

Den forsigtige vurdering af, at Grønland har et udækket udgiftsbehov på cirka 50 %, bygger på en række indikatorer af et udækket udgiftsbehov. Det gælder bl.a. andelen af børn anbragt uden for hjemmet, hvor forældrene og ikke kommunen har taget initiativet, set i forhold til det samlede antal anbragte (68 %), andel dødsfald blandt 0-19-årige sammenlignet med Norge (531 % flere), andel selvmord blandt 0-19-årige sammenlignet med Norge (>3.000 % flere) og udbredelsen af fattigdom blandt børn og unge sammenlignet med Norge (92 % flere).

Den forsigtige vurdering af, at standarden i Grønland er cirka 25 % lavere end i Norge/Finnmark bygger blandt andet på de tidligere gennemgåede tal for antallet af børnesager pr. sagsbehandler i Grønland sammenlignet med Finnmark (318 % flere i Grønland) og andelen af kommunale sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter med en professionsuddannelse eller højere (100 % flere uddannede i Norge/Finnmark).

Som det fremgår af gennemgangen er det en beregning, der indeholder betydelig usikkerhed, idet vurderingen af forskelle i udækket udgiftsbehov samt forskelle i standarder bygger på et relativt begrænset datagrundlag, som langt fra beskriver alle aspekter af servicetilbud og behov.

For at vise, hvor stor betydning disse vurderinger har for beregningen af det økonomiske efterslæb, har vi foretaget en følsomhedsberegning, hvor vi i stedet for 50 % forskel i udækket udgiftsbehov og 25 % forskel i standard anvender to alternative værdier i beregningen – dels værdier, der sættes 50 % højere, dels værdier, der sættes til halvdelen af første vurdering.

Det giver et resultat, hvor det økonomiske efterslæb ligger i intervallet 150-550 mio. kroner. pr. år.

En alternativ måde at beregne det økonomiske efterslæb på er ved at tage udgangspunkt i Norges/Finnmarks udgifter og opjustere disse i forhold til, at udgiftsbehovet – dvs. behovet for sociale ydelser til børn og unge – er højere i Grønland end i Norge/Finnmark. Det højere udgiftsbehov kommer blandt andet til udtryk ved, at Grønland har flere anbragte børn og unge, men som tidligere gennemgået, vurderes der derudover også at være et udækket udgiftsbehov, dvs. et behov for sociale ydelser ud over dem, der gives i dag. Når udgifterne opjusteres ud fra en vurdering af forskelle i udgiftsbehovet fås et økonomisk efterslæb på godt 100 mio. kr. Denne beregning er dog ufuldstændig, da den ikke tager højde for, at omkostningsniveauet ved at levere serviceydelser til borgerne i Grønland må antages at være en del højere end i Norge/Finnmark, alene som følge af de store afstande og den spredte befolkning. Det er med andre ord dyrere at levere den samme ydelse i Grønland, hvorfor de 100 mio. kr. skal ganges med en ukendt faktor.

Som det fremgår ovenfor, er der flere komplikationer forbundet med at opgøre et økonomisk efterslæb gennem en sammenligning med Norge/Finnmark. Derudover skal nævnes nogle generelle forbehold ved udgiftssammenligningen mellem Grønland og Norge/Finnmark.

- Forskellig organisering af området og afgrænsningen til andre områder har vi så vidt muligt forsøgt at tage højde for, men det indebærer alligevel et usikkerhedsmoment.
- Der er korrigeret for forskel i valutakurser, men ikke for forskelle i pris- og omkostningsniveauer.
- Opgørelsen foretages for det år, hvor de nyeste data er tilgængelige. Der er således tale om et øjebliksbillede, som kan ændres over tid. I forlængelse heraf er det relevant at nævne, at Norge fx har oplevet betydelige udgiftsstigninger på området de senere år.

Endelig er det vigtigt at understrege, at nogle af de udfordringer, der er forbundet med at inkorporere og leve op til FN's børnekonvention efter norsk standard, ikke kan løses alene ved at udligne det økonomiske gab mellem ydelsesniveauerne på området for udsatte børn og unge i Grønland og Norge/Finnmark. Der kræves således samfundsmæssige ændringer på flere planer for at leve op til konventionen. Eksempelvis kræver problematikken omkring rekruttering og fastholdelse af relevant uddannet arbejdskraft større ændringer, og løses ikke blot ved en ressourcetilførsel.

Det skal desuden bemærkes, at beregningen af det økonomiske efterslæb alene er foretaget for området for udsatte børn og unge til trods for, at der også på fx skole-, børnepasnings- og sundhedsområdet må forventes at være et efterslæb. KORA har dog i kapitel 3 set på situationen på børneområdet som helhed i Grønland og herigennem belyst nogle af de centrale udfordringer på både skoleområdet, børnepasningsområdet, sundhedsområdet og området for udsatte børn og unge.

Det øvrige børneområde i Grønland (kapitel 3)

I beskrivelsen af **skoleområdet** i Grønland (se **afsnit 3.1**) fremgår blandt andet, at der er stor forskel på den gennemsnitlige skolestørrelse på tværs af kommunerne. Særligt Qaasuitsup Kommunia har mange små bygdeskoler og har således gennemsnitligt 65 elever pr. skole, mens Kommuneqarfik Sermersooq har gennemsnitligt 185 elever pr. skole. De små bygdeskoler med helt ned til fire elever er dyre at drive. De kommunale forskelle i skolestørrelse afspejler sig også i udgifterne til skoleområdet, når vi sammenligner de fire kommuner, hvor Kommuneqarfik Sermersooq har de laveste udgifter pr. 6-16-årig, og Qaasuitsup Kommunia de højeste udgifter pr. 6-16-årig.

Det fremgår også, at en relativt stor andel af eleverne i de grønlandske skoler modtager vidtgående specialundervisning.

Afsnittet tydeliggør desuden, at en af de helt centrale udfordringer på området er at sikre uddannede lærere i bygderne – om end uddannelsesniveauet for lærerne er steget lidt de senere år. En anden central udfordring på området er at højne kvalitetsniveauet på læreruddannelsen, så de lærere, der uddannes, er bedre rustet til at give de grønlandske elever en god uddannelse og forberede dem til videre uddannelse. Overgangen fra folkeskole til videre uddannelse er således også en udfordring på skoleområdet i dag, hvor mange elever ikke videreuddanner sig.

Skoleområdet er desuden i høj grad præget af, at mange elever har sociale problemer, og at elever på elevhjem er en særskilt udfordring i den henseende.

I karakteristikken af **dagpasning på børneområdet** i Grønland (se **afsnit 3.2**) vises blandt andet, at dækningsgraden generelt har været stigende over tid, dvs. at andelen af de 0-5-årige, der passes i dagpleje, vuggestue eller børnehave er vokset. Der er imidlertid stor forskel på dækningsgraden for børn i byerne og børn i bygderne. Muligheden for og/eller anvendelse af offentlige pasningstilbud er således markant lavere i bygderne, når vi ser på Grønland samlet set. Forskellen er dog særlig markant i Kommune Kujalleq – og stort set ikke eksisterende i Qeqqata Kommunia. De kommunale forskelle i dækningsgraden viser sig også i de kommunale udgifter, hvor Qeqqata Kommunia ligger med de højeste udgifter pr. 0-5-årig.

Kommunerne adskiller sig i mindre grad, når det kommer til normeringen, dvs. antallet af børnepasningspersonale i forhold til antal børn. Generelt er der færre børn pr. ansat i bygderne, med størst forskel mellem by og bygd i Kommune Kujalleq – og næsten ingen forskel i Qeqqata Kommunia. Kommunerne overholder alle lovkravene om normering i forhold til antallet af børnepasningspersonale – udfordringen på området er til gengæld at rekruttere og fastholde personale med de rette kvalifikationer – særligt i bygderne.

Der gives et kort indblik i **sundhedsområdet** i Grønland (se **afsnit 3.3**) med henblik på at belyse de forhold, der har betydning for sundheden hos de grønlandske børn. Afsnittet peger på, at der synes at være sket en tydelig fremgang på sundhedsområdet i Grønland, men at der fortsat er potentiale for forbedringer.

Forekomsten af spædbørnsdødelighed, hjerneskade blandt små børn og teenagegraviditeter er således relativt høj. Derudover er der stadig i 2014 en betydelig andel børn, der altid går sultne i seng eller sultne i skole – om end tallet har været faldende de senere år.

Omfanget af børn og unge, som har været udsat for seksuelt overgreb er et af de mest alvorlige problemer på området, idet cirka hver femte unge mand og mere end hver tredje unge pige har oplevet at være udsat for seksuelt overgreb. Dette bidrager til en øget risiko for selvmord.

I tegningen af billedet af området for **udsatte børn og unge** i Grønland (se **afsnit 3.4**) fremgår det, at andelen af børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, er relativt stabil, når vi ser på perioden 2011-2014, idet anbringelsesfrekvensen i hele perioden således ligger mellem 6 og 7 %. Der ses heller ikke nogen væsentlige ændringer i, hvor de udsatte børn og unge er anbragt – andelen i familiepleje er således på cirka 80 % i hele perioden. Opgørelse af baseret på data fra Grønlands Statistik, hvor børn og unge anbragt i privat arrangeret plejefamilie samt adopterede også indgår.

Der er til gengæld væsentlige forskelle mellem kommunerne i forhold til anbringelsesmønstre. Det lader således til, at der i Kujalleq og Sermersooq anbringes en større andel af de 0-17-årige end i Qeqqata og Qaasuitsup. Dette billede viser sig uanset, om vi ser på data for 2014, hvor anbragte børn i privat arrangeret familiepleje også tælles med, eller på data for 2015/2016, hvor kun kommunalt arrangeret familiepleje indgår. I den enkelte kommune gør det dog en stor forskel for anbringelsestallet, om anbringelser i privat arrangeret familiepleje medregnes. I Qaasuitsup, som er den kommune, hvor der er størst forskel, rykker anbringelsesprocenten fra knap 2 % til over 5 %, når børn i privat arrangeret plejefamilie tælles med. En del af forskellen kan selvfølgelig også skyldes, at der er to år imellem, men at privat arrangeret familiepleje indgår i de 5 % vurderes at være den væsentligste årsag til forskellen.

Der er ligeledes ikke stor forskel på tværs af de fire kommuner, hvor kommunerne har deres udsatte børn og unge anbragt, fx om de er anbragt på institution eller i familiepleje.

Udviklingen i anbringelsesmønsteret over tid samt forskellene mellem kommunerne afspejler sig også nogenlunde i udgifterne på området. Disse er således relativt stabile for perioden 2010-2015, om end samlet set lidt stigende fra 2013-2015. Kommuneqarfik Sermersooq har de højeste udgifter pr. 0-17-årig på området efterfulgt af Kommune Kujalleq, mens Qeqqata Kommunia og Qaasuitsup Kommunia ligger med de laveste udgifter.

En af de mest centrale udfordringer på området for udsatte børn og unge er rekruttering og fastholdelse af medarbejdere med de rigtige kompetencer. Det fremgår af afsnittet, at der i perioden 2009-2014 er blevet færre professionsbachelor (fx socialrådgivere) blandt medarbejderne, der arbejder under overenskomsten 'forebyggelseskonsulenter og socialrådgivere', om end der er en lille stigning fra 2013 til 2014. Der er til gengæld kommet flere med en kort videregående uddannelse, som fx rådgivningsassistenter. Sermersooq skiller sig ud ved generelt at have et højere uddannelsesniveau blandt forebyggelseskonsulenter og socialrådgivere sammenlignet med de øvrige kommuner, hvilket formentlig skyldes, at langt størstedelen af kommunens medarbejdere er beskæftigede i Nuuk, hvor det er lettest at rekruttere kvalificeret arbejdskraft.

Udfordringen med at rekruttere og fastholde kvalificeret arbejdskraft knytter sig også til døgninstitutionerne, ligesom flere kommuner også har vanskeligt ved at finde plejefamilier, der er kvalificeret til at påtage sig opgaven med at tage vare på de udsatte børn og unge, idet der er flere eksempler på plejeforældre med alvorlige sociale problemer.

1 Baggrund og formål

Inatsisartut har vedtaget at pålægge Naalakkersuisut senest i 2017 inden for grænserne af selvstyreloven at fremsætte forslag til inkorporering af FN's børnekonvention. I opfølgningen herpå er det besluttet, at:

- igangsætte en grundig analyse af beslutningsforslagets økonomiske og administrative konsekvenser.

Danmark ratificerede i 1991 FN's børnekonvention af 20. november 1989, og med ophævelsen af et såkaldt territorielt forbehold i 1993 kom konventionen også til at gælde for Grønland (og Færøerne). Konventionen er dog ikke blevet inkorporeret i grønlandsk lovgivning.

I forbindelse med behandling af inkorporering af lovgivningen skal Inatsisartut endvidere tage stilling til, om Grønland skal tilslutte sig en individuel klageadgang til FN's Børnekomité (jf. kommissoriet for denne undersøgelse, Dep. for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender, 2016).

Som situationen er i dag, hvor børnekonventionen ikke er en del af national ret, er det således ikke umiddelbart muligt at påberåbe sig konventionens bestemmelser direkte ved en domstol eller lignende, jf. det dualistiske princip (Grønlands Råd for Menneskerettigheder 2014, 8, og Udvalget om inkorporering på menneskerettighedsområdet 2014, 101).

Børnekonventionen dækker en lang række områder af børns liv og velfærd, som kan sammenfattes under fire overskrifter:

- Ikke-diskrimination, Barnets bedste
- Retten til livet
- Overlevelse og udvikling
- Respekt for barnets synspunkter.

Under disse overskrifter har konventionen relevans for en række områder, lige fra det familieretlige område (som ikke er hjemtaget), det sociale område, sundhedsområdet til uddannelsesområdet, hvortil kommer børn og unges inddragelse i lokale demokratiprocesser (Grønlands Råd for Menneskerettigheder 2014, 12ff.). Af konventionens 54 artikler er nogle selvsagt af større betydning end andre, men en stor del af artiklerne kan relateres til de forskellige udgiftsområder, jf. kapitel 3 i det følgende (jf. også Olsen, 2015).

I kommissoriet for nærværende undersøgelse fremgår det, at

... inkorporeringen antages at medføre ganske betydelige merudgifter, idet der umiddelbart synes at være ganske betydeligt efterslæb i forhold til at efterleve FN's Børnekonvention. Omvendt vanskeliggøres vurderingen af merudgifternes størrelse af, at der ikke på nuværende tidspunkt findes en kortlægning af, i hvilket omfang FN's børnekonvention mangler efterlevelse. (Dep. for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender, 2016, 2).

Det er netop denne kortlægning, som er omdrejningspunktet i nærværende projekt. Formålet er således at få analyseret og beskrevet et formodet gab/efterslæb i forhold til Grønlands efterlevelse af FN's børnekonvention ved dennes inkorporering i grønlandsk ret. Der skal i den forbindelse fokuseres på dels de økonomiske konsekvenser for Grønland ved en sådan efterlevelse, dels de administrative implikationer på sagsbehandlingsområdet for udsatte børn og unge.

Det skal bemærkes, at der ikke i nærværende rapport gøres et forsøg på at fastslå, hvad Grønland vil være konkret juridisk forpligtet til, såfremt konventionen inkorporeres. Synsvinklen er derimod at få analyseret det nævnte gab set i forhold til en situation, hvor konventionen rent faktisk er opfyldt. Det sker konkret ved at sammenligne med et land, hvor konventionen formodes at være opfyldt, jf. nærmere kapitel 2. Hvorvidt et sådant gab/efterslæb i givet fald vil føre til juridiske konsekvenser, evt. i forbindelse med afprøvning ved domstolene, tages der derimod ikke stilling til.

2 Analysedesign, metode og data

I dette kapitel beskrives, hvordan analysen er bygget op, hvilken metode vi har brugt, og hvilke data der er benyttet.

2.1 Analysedesign og metode

Ved projektets start var det allerede bestemt, at opgørelsen af et gab i forhold til efterlevelse af børnekonventionen skulle ske ved sammenligning med et land, der havde inkorporeret konventionen, konkret Norge. Norge blev valgt blandt de lande, der skønnes at kunne udgøre et relevant sammenligningsland, i betragtning af, at Norge som Grønland har en geografisk spredt bosætning og har gennemført en inkorporering¹.

Valget af denne metode til bestemmelse af et gab må ses på baggrund af, at konventionen ikke har en sådan grad af præcision, at den umiddelbart kan "oversættes" til nogle bestemte standarder på de forskellige offentlige udgiftsområder, som kan danne baggrund for økonomiske beregninger.

Idéen i den komparative metode er at foretage en *sammenligning* mellem:

- på den ene side den aktivitet og standard, der i dag udfoldes i det grønlandske samfund på de relevante områder af betydning for opfyldelse af konventionen
- på den anden side den aktivitet og standard, der udfoldes i et andet samfund end det grønlandske, som har inkorporeret konventionen, og hvor der er tiltro til, at dette samfund rent faktisk efterlever konventionen.

Det skal bemærkes, at sammenligningen mellem de to lande nødvendigvis bliver en sammenligning af praksisforskelle og udgiftsforskelle relateret til denne praksis, der er i dag, og ikke en sammenligning mellem den praksis og tilhørende udgifter, som man vil forvente ved fuld efterlevelse af de nationale lovgivninger. Der kan være uoverensstemmelser mellem praksis og lovgivning i både Grønland og Norge, men vi antager dog, at disse uoverensstemmelser kun i mindre grad er gældende i Norge, og at Norge således efterlever konventionen.

Den komparative metode, hvor der sammenlignes med et land, som formodes at være i overensstemmelse med konventionen, har dog betydelige udfordringer.

For det første fremkommer der ikke umiddelbart et kvantitativt udtryk for efterslæbet, som derfor må forsøges beregnet. Disse metodemæssige overvejelser er nærmere gennemgået og konkretiseret i kapitel 5.

For det andet er selve sammenligneligheden en komplikation. Selv om Norge i kommissoriet for undersøgelsen er fundet at være et passende samfund at benchmarke med, må det forventes, at der vil være en del forskelle mellem de to samfund, som ikke indikerer forskelle i opfyldelsen af børnekonventionen men derimod andre forhold, men som alligevel kan spille ind på sammenligningsparametrene, såsom de offentlige udgifter. Sådanne forskelle, fx selve organiseringen af udgiftsområderne i de to lande, skal så vidt muligt renses ud af resultaterne, hvilket er en metodemæssig komplikation.

¹ Lande som Danmark og Sverige har således ratificeret traktaten, men ikke inkorporeret den. I Sverige er dog for nyligt afgivet en betænkning herom (Barnrättighetsutredningen, 2016).

Disse udfordringer er, så vidt det har været muligt, søgt håndteret på flere måder:

1. Gennem en karakteristik af situationen på børneområdet i Grønland, jf. kapitel 3. Denne beskrivelse skal bl.a. bruges til at afdække, på hvilke parametre der må fokuseres på ved en sammenligning med et andet samfund. I denne statusbeskrivelse har det endvidere været muligt at foretage nogle sammenligninger af de grønlandske forhold, dels på tværs af de fire kommuner, dels i tid over nogle år.
2. Udvælgelse af en række konkrete sammenligningspunkter, som der søges fremskaffet data for, såvel for det grønlandske samfund (som helhed) som sammenligningslandet. Dataene gøres så vidt muligt sammenlignelige. Der er fokuseret på området for udsatte børn og unge, selv om der også er udfordringer på skole-, dagpasnings- og sundhedsområdet. Disse berøres i kapitel 3, jf. ovenfor.
3. Endelig er der i sammenligningslandet – Norge – så vidt muligt søgt udskilt et område, som kunne minde mere om Grønland end Norge som helhed. Konkret er her valgt den nordligste og tyndest befolkede del af Norge – Finnmark. Det skal dog understreges, at forskellene mellem Grønland og Finnmark også er meget betydelige.

Selve sammenligningen med Norge/Finnmark er foretaget i kapitel 4. Der er foretaget en mere dybtgående ressourceanalyse på sagsbehandlerområdet inklusive en sammenligning med Norge/Finnmark, hvorved de administrative konsekvenser ved en inkorporering kan vurderes (se nærmere herom i kapitel 4). Endelig sker, som allerede nævnt, en konkretisering af den økonomiske opgørelse af gabet mellem Norge/Finnmark og Grønland (se nærmere kapitel 5).

2.2 Datakilder

Vi har valgt at benytte flere forskellige datakilder til belysning af de forhold, som skal muliggøre den komparative analyse. Det skyldes både, at det ikke har været muligt at skaffe alt relevant data fra ét sted, fx i de officielle statistiske opgørelser, samt at det er relevant at lade de forskellige datakilder supplere og kvalificere hinanden. Særligt i de tilfælde, hvor der er tvivl om datakvaliteten, har det været givtigt at sammenligne forskellige datakilder for at vurdere datas validitet. Der er med andre ord foregået en såkaldt triangulering via forskellige datakilder.

Kilderne er således i overskriftsform følgende:

- Desk review i form af gennemgang af tilgængelige relevante litteraturbidrag fra tidligere analyser og rapporter.
- Træk af data fra officielle statistikproducenter, herunder særkørsler fra Grønlands Statistik samt anvendelse af statistikbanker fra Norges Statistiske Sentralbyrå (herunder KOSTRA), Nordisk Råds statistikbank, Nationalbankens statistikbank m.fl. Herunder også anvendelse af forskellige nøgletalsopgørelser.
- Andet statistisk materiale samt rapporter tilvejebragt i Grønland, særligt via departementet men fx også fra Deloitte.
- En lang række interview med forskellige nøglepersoner i såvel kommuner som centralforvaltning i Grønland.
- Dialog med forskellige relevante informanter i Norge om socialområdet i Norge samt datas validitet og tolkning.

KORA har foretaget to besøg i Grønland og i den forbindelse afholdt en række møder og interview, herunder med de enkelte kommuner, inklusive borgmester, kommunaldirektør og udvalgte forvaltningschefer og/eller andre videnspersoner på de relevante sektorområder. På centralt plan

er der gennemført møder med fem departementer, herunder et enkelt møde med ministeren for familie, ligestilling, sociale anliggender og justitsvæsen, samt institutioner under departementet.

I tabellerne nedenfor er angivet en oversigt over møder og interview i Grønland samt kontakter til Norge.

Tabel 2.1 Oversigt over KORAs møder og interview i forhold til Grønland

Departementer og underliggende enheder	Sermersooq	Kommuner			Organisationer og virksomheder	Enkeltpersoner
		Qaasuitsup	Qeqqata	Kujalleq		
Familiedepartementet	Borgmester	Kommunaldirektør	Borgmester	Borgmester	Grønlandsk Statistik	Skoleinspektør i Tasiilaq
Uddannelsesdepartementet	Direktør for familie, børn og skole	Socialdirektør	Kommunal- og socialdirektør	Kommunaldirektør	KANUKOKA	Juridisk chefkonsulent, Grønlands Repræsentation
Finansdepartementet	Økonomidirektør	Skoledirektør	Økonomichef	Skoledirektør	Deloitte, Grønland	Instituttleder, Grønlands Universitet
Justitsdepartementet	Skole- og dagtilbudschef	Fagchef skoleområdet	Familiechef i Sisimiut	Udviklingschef	MIO/ Børnetalskvinden	
Sundhedsdepartementet		Økonomichef	Afdelingsleder for handicap i Sisimiut	Økonomichef		
Tilsynsenheden		Fagchef for børn og familie	Afdelingsleder for børn og unge afdelingen i Sisimiut			
Den centrale rådgivningsenhed		Fagchef for handicap	Daginstituti- onschef			
		Konstitueret afdelingsleder for socialafdelingen i Illulisat	Projektmedarbejder skoleområdet			
		Afdelingsleder + medarbejdere i familiecenter				

Note: I kommunerne har vi så vidt muligt forsøgt at få interview med borgmester, kommunaldirektør, skoledirektør, socialdirektør, familiechef, handicapchef, skolechef og dagtilbudschef. Kommunerne har været yderst behjælpelige og velvillige til at arrangere møderne, i nogle tilfælde har kort varsel og rejseforsinkelser dog betydet, at vi i stedet har talt med andre vidende personer inden for området end den efterspurgte.

Tabel 2.2 Oversigt over KORAs kontakter i Norge

Departementer og underliggende enheder	Organisationer og virksomheder
Barne- og ligestillingsdepartementet (bld)	Statistisk sentralbyrå (ssb)
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)	K:S KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON
Kommunal og moderniseringsdepartementet	Fellesorganisasjonen - FO

2.3 Databehandling

KORA har i det omfang, det var muligt, søgt at validere de indhentede data til brug for denne analyse. Det gælder bl.a. data indhentet for Norge/Finnmark vedrørende opgørelsen af de samlede udgifter op området for udsatte børn og unge – 'barnevern' – som i Norge er fordelt på kommuner, stat samt med særlige forhold for Oslo Kommune. KORA har desuden gennemført en grundig validering af de kommunale regnskabsdata på området for udsatte børn og unge, da regnskabstallene på området viste store udsving både inden for den enkelte kommune og på tværs af årene 2010-2015. KORA har således gennemgået regnskabstallene og vurderet, om teksterne på stedkoderne for de enkelte posteringer stemmer overens med teksten på hovedkontoen. Hvis teksten i stedkoden fx har angivet børnehjem, er posteringen flyttet under hovedkontoen døgninstitutioner. Valideringen af regnskabsdata er beskrevet nærmere i **Bilag 1**.

3 Situationen på børneområdet i Grønland

I dette kapitel beskrives kort – med reference til børnekonventionens bestemmelser – situationen på børneområdet i Grønland i dag, nærmere bestemt skoleområdet, børnepasningsområdet, sundhedsområdet og området for udsatte børn og unge. I dette kapitel vil vi udvalgte steder beskrive udviklingen over tid samt forskelle mellem de fire kommuner ud fra tre overskrifter: organisering, udgifter og udfordringer. Kapitlet giver herved mulighed for at introducere nogle af de problemstillinger om efterslæb, som der arbejdes videre med i næste kapitel, hvor området for udsatte børn og unge i Grønland sammenlignes med Norge (og om muligt Finnmark). For de øvrige områder kan bl.a. beskrivelsen af udfordringer også give nogle indikationer af et muligt efterslæb på disse områder ved inkorporering af børnekonventionen.

3.1 Skoleområdet

Skoleområdet er et helt centralt område for børn og unge i Grønland. FN's Børnekonvention, artikel 28, retter sig også mod barnets ret til uddannelse gennem tvungen og tilgængelig grunduddannelse for alle, og opmuntring og tilgængeliggørelse af videre uddannelse. Uddannelsen skal sikre barnets værdighed som menneske, og søge moderne undervisningsmetoder. Desuden skal uddannelsen have til hensigt at udvikle barnet med respekt for menneskerettighederne, forældre og dets egen identitet, eksempelvis i forhold til urbefolkninger, jf. artikel 29. Grundskolen er således et centralt udviklingselement for børn og unge i deres opvækst, uanset om der er tale om normalområdet eller området for udsatte børn og unge.

Skolen danner ramme om en stor del af børns opvækst, og de voksne, som børnene møder i skolen, har således en vigtig rolle i forhold til at sikre barnets udvikling og velbefindende. Det er desuden ofte i skolen, at myndighederne opdager børnenes sociale, familiære eller personlige problemer.

I de følgende afsnit giver vi en præsentation af organiseringen af skoleområdet i Grønland samt udfordringer på området baseret på interview med centrale medarbejdere på området (fra centraladministrationen og i kommunerne), kvalitetsrapporter fra tre af kommunerne (ikke Kujalleq²), data fra Grønlands Statistik og Uddannelsesstyrelsen.

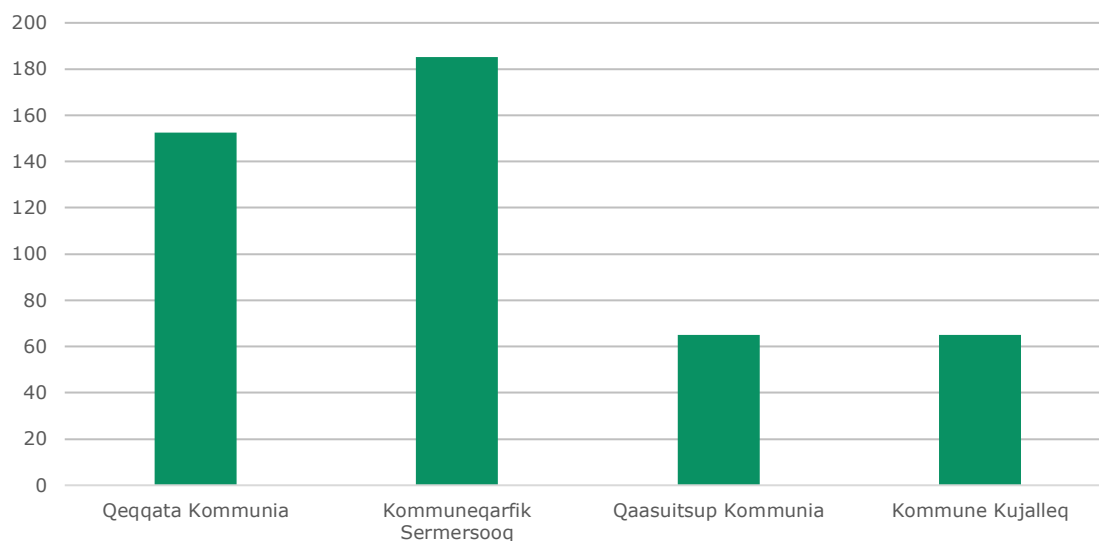
3.1.1 Organisering

I Grønland er skoleområdet organiseret under kommunerne med undtagelse af specialskoler, som er selvstyrets, og privatskoler, som er organiseret privat. De fleste børn og unge går i kommunale folkeskoler. Kommunernes organisering af området varierer fra kommune til kommune, blandt andet i forhold til økonomisk decentralisering. Nogle steder er der stram central styring i forhold til, hvordan skolens budget skal anvendes til fx personaleaflønnings, mens der andre steder er større frihed til den enkelte skoleleder til at forvalte budgettet efter eget ønske.

Grundet landets geografi kan man sondre mellem byskoler og bygdeskoler. Byskolerne er centreret om byerne og bygdeskolerne ligger i byderne, og er generelt mindre skoler. Bygdeskoler kan bestå af elever helt ned til ganske få elever, mens den største byskole har knap 500 elever. Der er således en stor spredning mellem den største og den mindste skole. Nedenstående figur viser det gennemsnitlige antal elever per skole i Grønlands fire kommuner.

² Folkeskolerne i Kujalleq har ikke udarbejdet kvalitetsrapporter for 2015.

Figur 3.1 Antal elever per skole



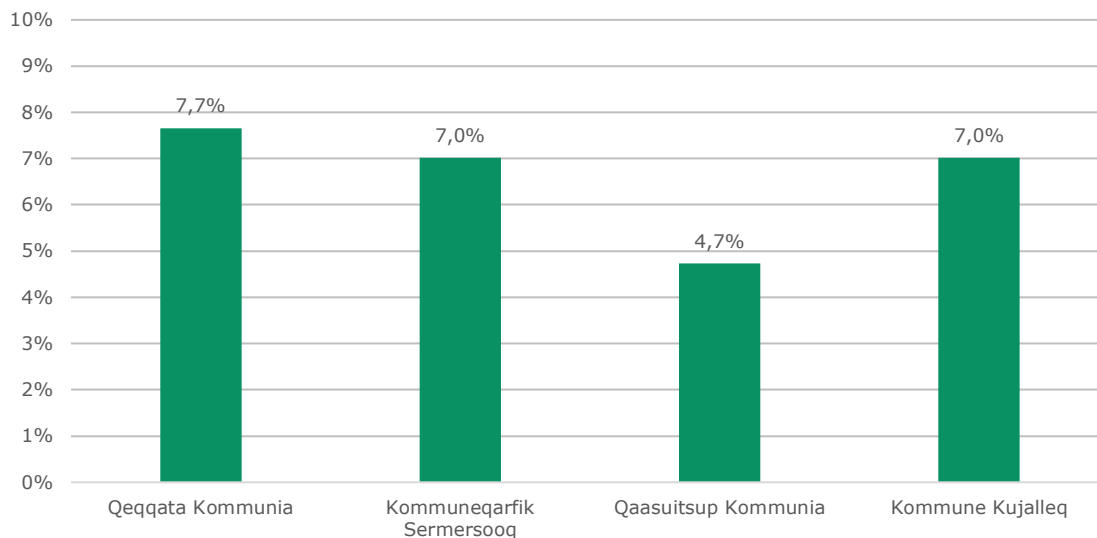
Kilde: Kvalitetsrapporter for skoleåret 2014/2015 for Qeqqata, Sermersooq og Qaasuitsup samt for Kujalleq Inerisaavik (2015).

Ovenstående figur viser eksempelvis, at Qaasuitsup og Kujalleq i gennemsnit har væsentligt mindre skoler, målt på elevtallet, end de to andre kommuner. Det dækker især for Qaasuitsup over et stort antal bygdeskoler med få elever per skole. Qaasuitsup Kommunia har således 9 byskoler og 30 bygdeskoler, hvoraf ca. 24 % af eleverne går i en bygdeskole.

Børn og unge har tvungen undervisning/uddannelse fra 1. til 10. klasse, men det er dog ikke alle grønlandske unge, der gennemfører grundskolen. Da bygdeskolerne ofte er meget små, samles eleverne i 8.-10. klasse i byerne. I denne periode kan elever fra bygderne bo på elevhjem i byerne.

Ud over normalundervisning udføres også vidtgående specialundervisning (VSP) eksempelvis som ekskluderende specialundervisning i specialklasser og -skoler. Nedenstående figur viser andelen af elever, som går i vidtgående specialundervisning.

Figur 3.2 Andel elever i vidtgående specialundervisning

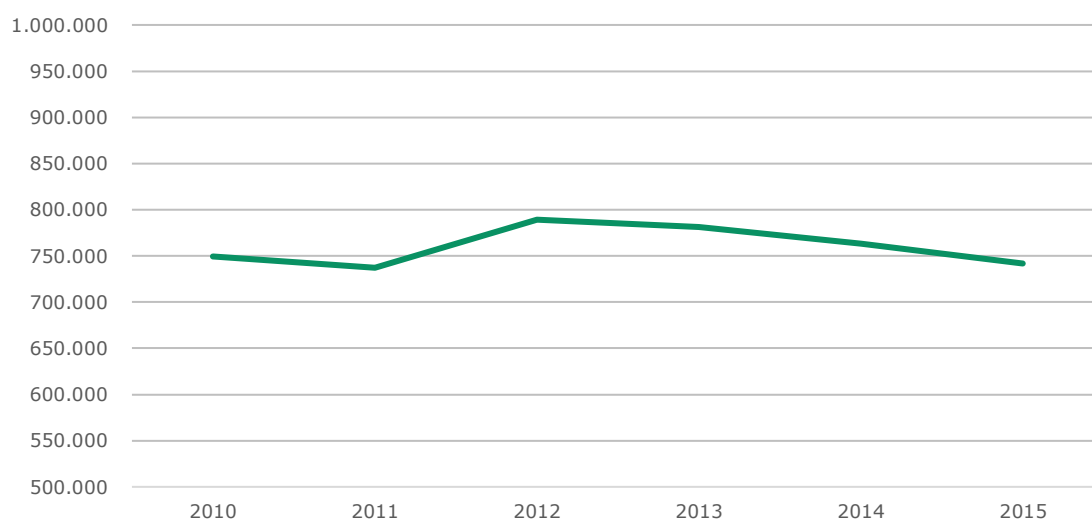


Kilde: Kvalitetsrapporter for skoleåret 2014/2015 for Qeqqata, Sermersooq og Qaasuitsup samt for Kujalleq Inerisaavik (2015).

3.1.2 Udgifter på skoleområdet

I figuren nedenfor ses udvikling i de samlede udgifter til skoleområdet fra 2010 til 2015. Som det fremgår, har der været lidt udsving hen over perioden med en stigning i 2012 og herefter faldet niveauet tilbage til niveauet for 2015.

Figur 3.3 Udgifter til skoleområdet 2010-2015 vist i 1.000 kr. faste priser



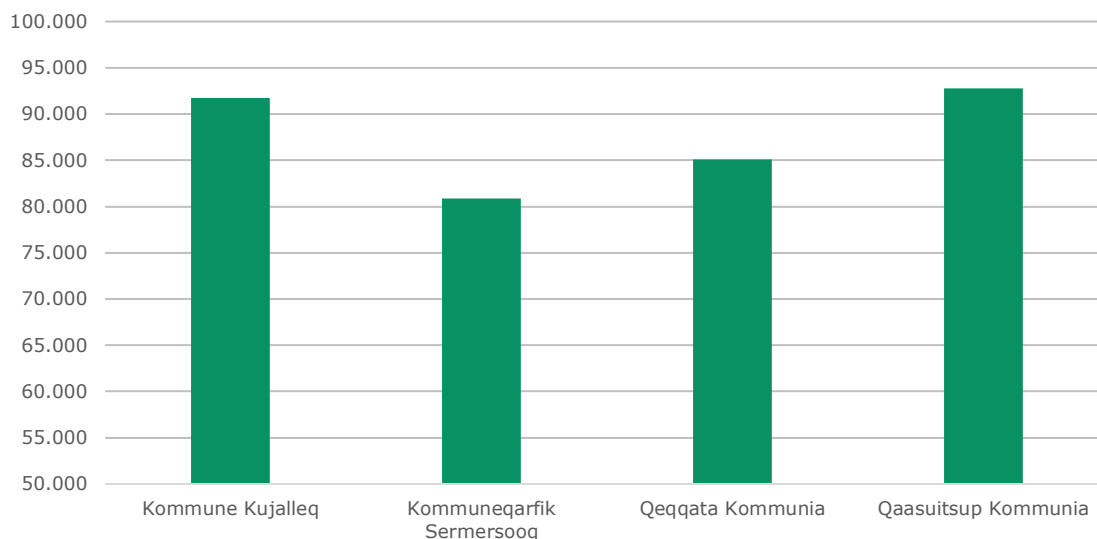
Note: Udgifterne vises i 1.000 kr. i faste 2015-priser. I udgifterne indgår følgende konti: den kommunale skole, tilskud til private skoler, kollegier og skolehjem og PPR.

Kilde: Kommunernes regnskaber leveret af Grønlands Statistik

Hvis vi ser på, hvordan det ser ud for de fire kommuner, fremgår det af figuren nedenfor, at Qaasuitsup Kommunia og Kommune Kujalleq har de højeste udgifter til skoleområdet opgjort pr. 6-16-årig, mens Kommuneqarfik Sermersooq har de laveste udgifter. Det billede stemmer fint

overens med de kommuneforskelle, vi så i den gennemsnitlige skolestørrelse, hvilket giver god mening, da udgiften pr. elev er højere, jo mindre skolen er.

Figur 3.4 Udgifter til skoleområdet 2015 – kr. pr. 6-16-årig



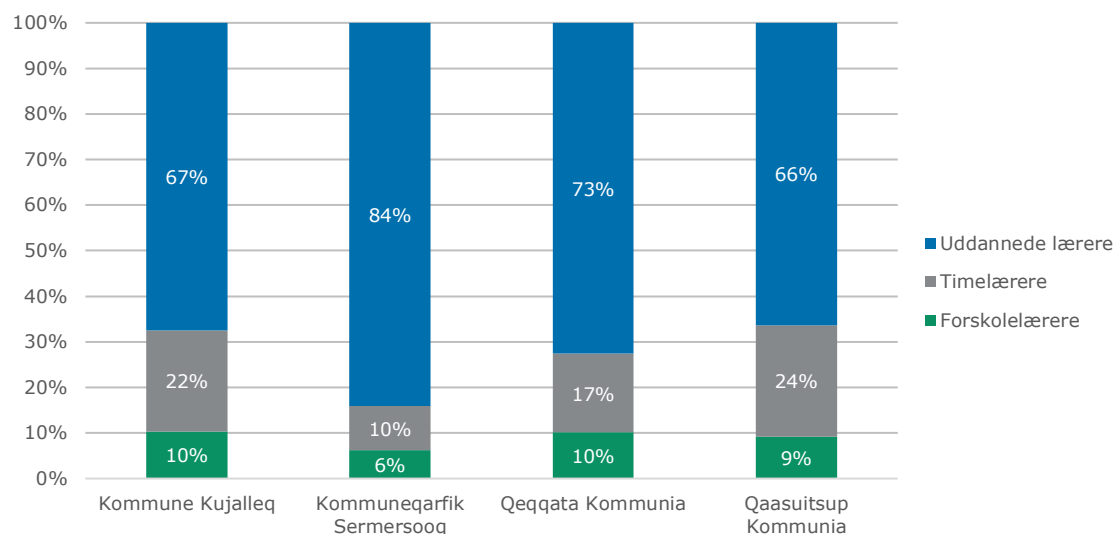
Note: I udgifterne indgår følgende konti: den kommunale skole, tilskud til private skoler, kollegier og skolehjem og PPR.

Kilde: Kommunernes regnskaber leveret af Grønlands Statistik

3.1.3 Udfordringer på området

En af udfordringerne, som det grønlandske skolevæsen står overfor, er rekruttering af kvalificeret og uddannet arbejdskraft. Det påpeges af stort set alle interviewede på området. Udfordringen gør sig gældende i alle kommuner og alle byer, dog i særlig høj grad i bygderne. En kommunal fagchef på skoleområdet uddyber udfordringen ved at beskrive, at det er svært at rekruttere uddannede lærere, da lærere ikke ønsker at arbejde i isolerede bygdesamfund og uden de muligheder, som kommer med at bo i en større by. Det kan samtidig være omkostningsfuldt at sikre tilgængelige tjenesteboliger af en tilstrækkelig høj kvalitet i de små bygder, fortæller fagchefen. Det betyder, at man i væsentlig omfang anvender såkaldte timelærere i skolerne. Timelærere er ikke uddannede lærere og ansættes i et mere løst ansættelsesforhold.

Figur 3.5 Andel forskolelærere, timelærere og uddannede lærere, 2014

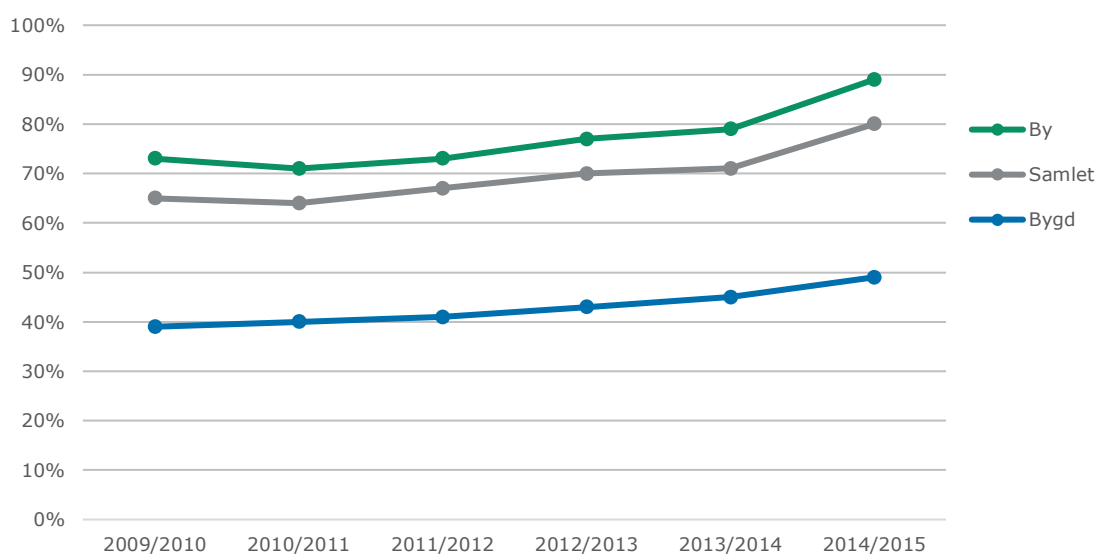


Note: n (Kujalleq) = 126, n (Sermersooq) = 339, n (Qeqqata) = 168, n (Qaasuitsup) = 380

Kilde: Greenland Epinion, 2016: <http://greenland.epinion.dk/layouts/Greenland/Forskolen/10.aspx>

Ovenstående figur viser, at andelen af de forskellige undervisertyper i de fire kommuner. Andelen af timelærere ligger mellem 10 og 24 %. I de små bygder er det op til 100 % af ansatte, der er timelærere i skolerne. Andelen af lærere ligger i de tre kommuner mellem ca. 66 % i Qaasuitsup og 84 % i Sermersooq. Udfordringen ved uddannede undervisere kan forventes at have en effekt på elevernes faglige niveau og deres videre muligheder for uddannelse. Nedenstående figur viser, at der dog har været en stigning i andelen af uddannede lærere over de senere år. Figurer viser desuden, at udfordringerne er særligt store i bygderne, hvor andelen af uddannede lærer er klart lavest.

Figur 3.6 Andel uddannede lærere i byer, bygder og samlet



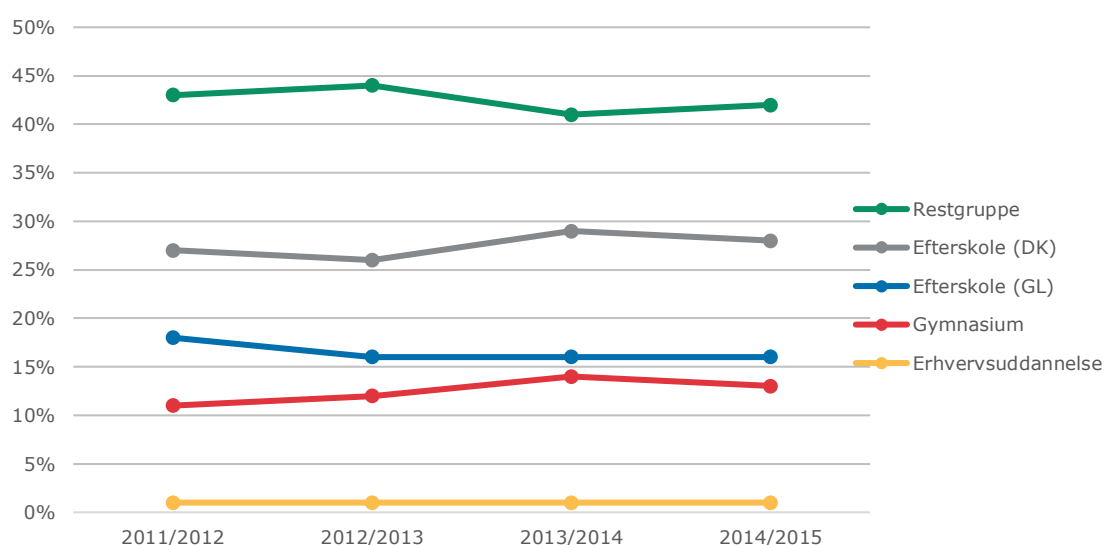
Kilde: Greenland Epinion, 2016: <http://greenland.epinion.dk/layouts/Greenland/Forskolen/15.aspx>

I forhold til rekrutteringsudfordringen fremhæves det i KORAs interview, at fjernundervisning kunne være en relevant løsning i forhold til at sikre kompetent undervisning i yderområderne. Det vil dog kræve væsentlig bedre internetforbindelse, end der er tilgængeligt i dag.

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) har i 2015 evalueret Grønlands folkeskole og i 2016 evalueret læreruddannelsen. Resultaterne fra de to undersøgelser understreger, at folkeskolen i Grønland står over for store udfordringer. Evalueringen af folkeskolen peger eksempelvis på, at kommunerne ikke løfter den pædagogiske, strategiske og politiske opgave på skoleområdet, og at lærerne mangler uddannelse til at løfte opgaven over for børn med særlige behov (EVA, 2015). Evalueringen af læreruddannelsen er særligt kritisk over for det faglige niveau, som de nyuddannede lærere kommer ud med. Læreruddannelsen står, ifølge EVA, over for en alvorlig kvalitetsudfordring, og ikke formår at imødekomme behovet for kvalificerede lærere i folkeskolen (EVA, 2016). Det er en udfordring, som kan føre til langsigtede udfordringer for de børn og unge, som går i folkeskolen.

De tre kommuner, som har udarbejdet kvalitetsrapporter for skoleåret 2014/2015, inkluderer data om elevernes faglige præstationer i trintest mv. De sammenligner ligeledes mellem skolerne og det nationale niveau. Det er dog ikke muligt at vurdere det samlede niveau, da der ikke er en overordnet standard at sammenligne med. I stedet kan man se på andelen af elever, der fortsætter i uddannelse efter folkeskolen, som udtryk for folkeskolernes resultater. Det er kun Qaasuitsup Kommunia og Kommuneqarfik Sermersooq, der i deres seneste kvalitetsrapporter behandler de unges overgang til videre uddannelse. Tallene viser, at ca. 36 % af eleverne i Qaasuitsup og ca. 34 % af eleverne i Sermersooq ikke er gået videre til et andet uddannelsesstilbud efter folkeskolen. Eleverne har mulighed for forskellige tilbud, så som efterskoler i Grønland eller Danmark, gymnasial uddannelse (GU), erhvervsuddannelser eller AFS, som er en udvekslingsorganisation. Som et eksempel på udfordringen fortæller en skole- og dagtilbudschef, at der kun er ca. 0,8 % af en årgang, der går direkte videre i en erhvervsuddannelse. Det skyldes blandt andet mangel på pladser og mangel på praktikpladser. Nedenstående graf viser udviklingen i de seneste fire år. Det ses, at restgruppen, der ikke er overgået til anden uddannelse er mellem 40 og 45 %.

Figur 3.7 Overgang fra folkeskole



Kilde: Inerisaavik

For at afhjælpe problemet med, at relativt mange unge ikke kommer videre fra folkeskolen, driver selvstyret 'Piareersarfik', som er et forberedende forløb til videreuddannelse for de unge, der ikke er kommet videre i uddannelse efter folkeskolen.

Ifølge KORAs interview er skoleområdet i høj grad også påvirket af det sociale område, idet sociale problemer hos eleverne og/eller deres forældre påvirker elevernes skolegang. Disse udsagn stemmer overens med oplysninger fra børnetalskvindens rapport, hvoraf det fremgår, at den i rapporten adspurgte skole vurderer, at 236 ud af 446 elever har store trivselsproblemer og har problemer med at fungere i skolen (MIO, 2016). Ovenstående er ikke en karakteristik af situationen i hele Grønland men et eksempel på, at der er steder med massive problemer. En af de interviewede nævner også, at elevernes sociale problemer påvirker lærerne i form af fx sygefravær, da nogle af børnenes/familiernes problemstillinger er så barske, at det belaster lærerne psykisk.

Manglende støtte og opbakning fra forældre til deres børns skolegang nævnes også som et problem både hos interviewpersoner og i EVAs rapport (EVA, 2015). I en af kommunerne nævnes blandt andet forældreskoler som en måde at afhjælpe problemet og har gode erfaringer hermed.

Endelig påpeger børnetalsmanden i sin rapport, at det er vigtigt at have fokus på trivslen for elever på elevhjem (MIO, 2016). Der er således mange eksempler på elever på elevhjem, som er sultne, ikke har tøj nok og generelt mistrives, fordi de mangler nogle at tale med og er flyttet langt væk fra deres familier. Personalet på elevhjemmene er ikke udannet til at håndtere de sociale problemer, som mange børn kommer med, og mange børn sendes hjem til bygdene, fordi deres sociale problemer gør, at de ikke kan begå sig på skolen og elevhjemmet, og de får dermed ingen undervisning (MIO, 2016).

3.2 Dagpasning på førskoleområdet

Dagpasning på førskoleområdet er centralt i forhold til at sikre trivsel og udvikling for børn i Grønland. FN's Børnekonvention omhandler i artikel 18 blandt andet, at der skal ydes passende bistand til forældrene i at varetage opdragelse og udvikling, herunder pasningsmuligheder af barnet, når forældrene arbejder. Når børn er en del af et pasningstilbud i fx vuggestue eller børnehave, så udgør de voksne i institutionerne en stor del af børnenes opvækst. De voksne, som børnene møder i disse tilbud, har derfor en vigtig rolle i forhold til at sikre barnets udvikling og velbefindende, og det vil ofte også være disse voksne, der kan være opmærksomme på og tage hånd om børnenes sociale, familiære eller personlige problemer.

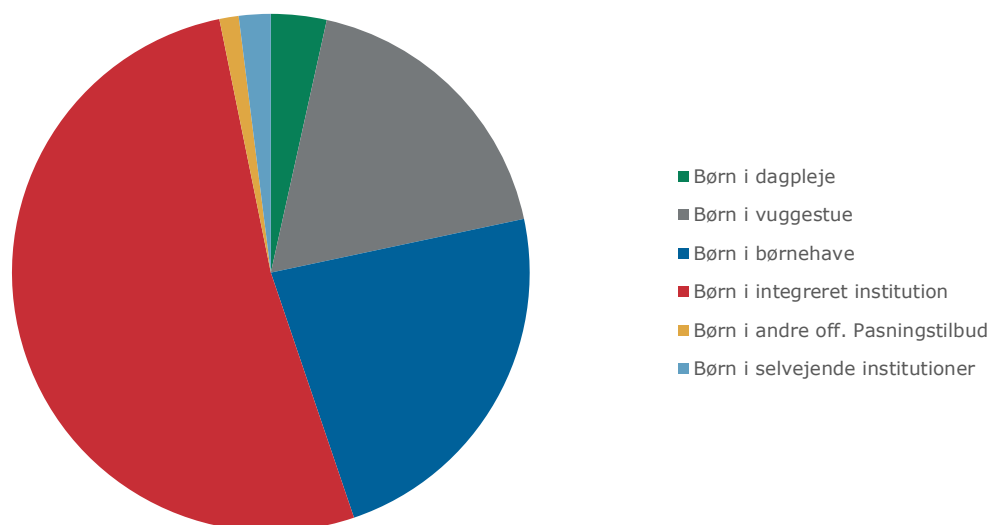
3.2.1 Organisering

Dagpasningsområdet på førskoleområdet er lagt ud til kommunerne, som tilbyder børnepasning i forskellige typer af pasningsformer inden for rammerne af Inatsisartutlov nr. 16 af 3. december 2012 om pædagogisk udviklende tilbud til børn i førskolealderen.

Tilbudstyper

Som det fremgår i figuren nedenfor er integrerede institutioner den mest udbredte pasningstype, efterfulgt af børnehaver og vuggestuer. Dagleje bruges kun i ret begrænset omfang, ligesom andelen om selvejende institution er ganske lille.

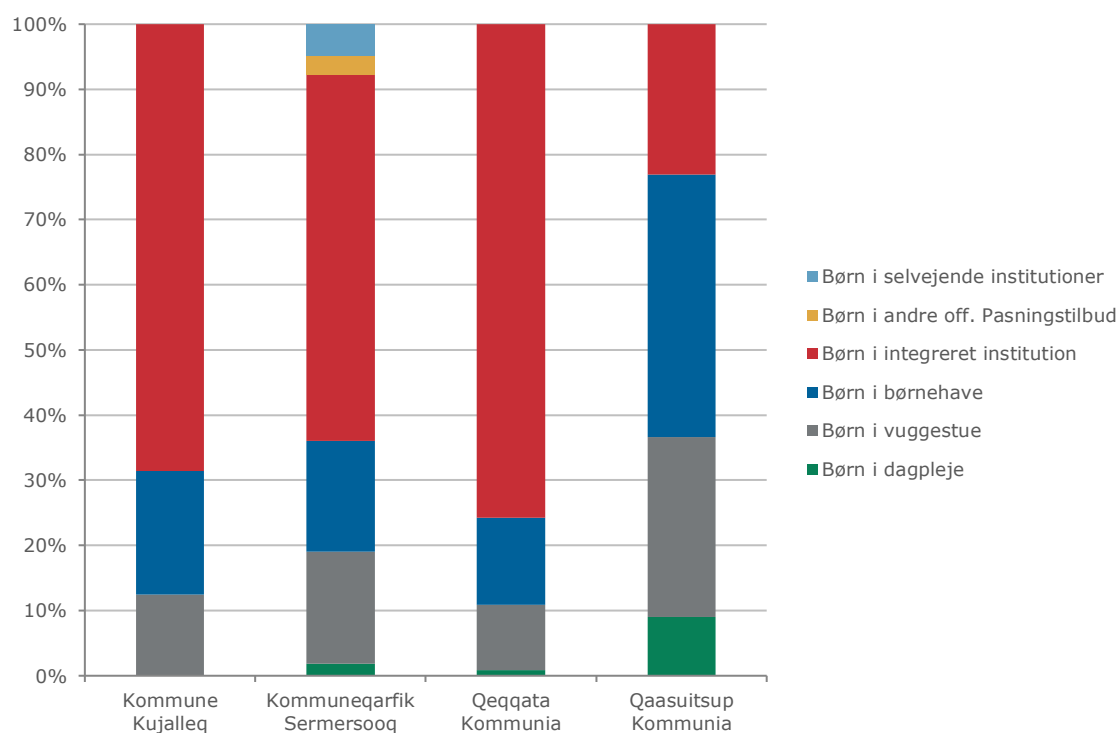
Figur 3.8 Brug af tilbudstyper på dagpasningsområdet i 2014



Kilde: http://greenland.epinion.dk/_layouts/Greenland/Forskole/14.aspx

Der er imidlertid forskel mellem kommunerne i, hvordan de har organiseret dagpasningen, jf. figuren nedenfor. Selv om billedet overordnet set er det samme i forhold til, at integrerede institutioner i tre af de fire kommuner er den mest udbredte pasningstype, efterfulgt af børnehaver og vuggestuer, så fremgår det også, at Kommune Kujalleq slet ikke anvender dagpleje som pasningstilbud, mens denne tilbudsform fylder noget mere i Qaasuitsup Kommunia end i de øvrige kommuner, ligesom andelen af integrerede institutioner er markant mindre.

Figur 3.9 Brug af tilbudstyper på dagpasningsområdet i 2014

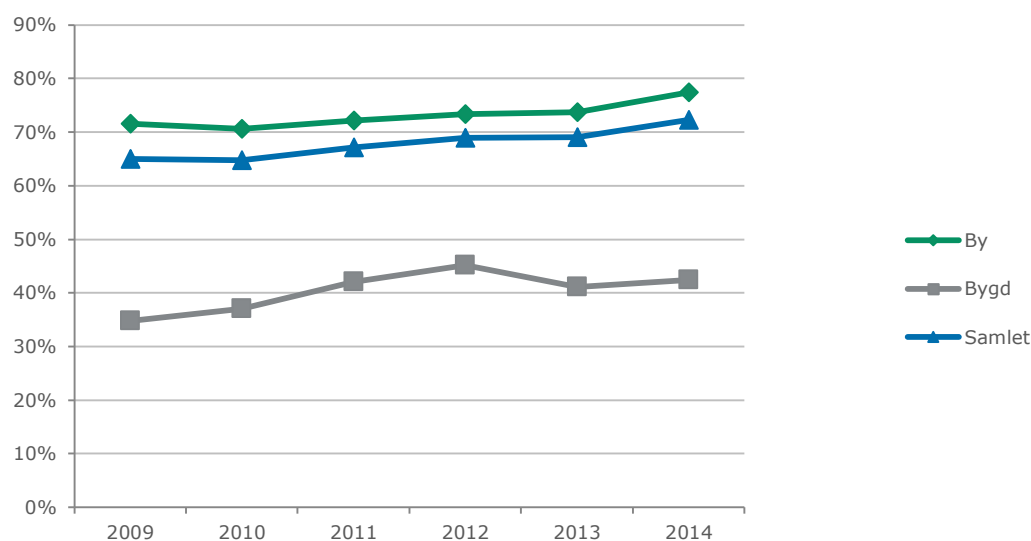


Kilde: http://greenland.epinion.dk/_layouts/Greenland/Forskole/14.aspx

Dækningsgrad

Figurerne ovenfor viser, hvilke tilbudstyper der er de mest anvendte for de børn, der bliver passet i offentligt regi. Men det er ikke alle børn i 0-5-års alderen, der passes offentligt – det kan enten være, fordi forældrene ikke efterspørger et sådant tilbud og i stedet selv passer børnene eller får venner eller slægtninge til det, eller det kan være, fordi der ikke udbydes tilstrækkeligt mange pladser i forhold til efterspørgslen, og at der derfor er venteliste. I figuren nedenfor ser vi, hvordan udviklingen har været fra 2009 til 2014 med hensyn til dækningsgraden, dvs. hvor stor en andel af de 0-5-årige, der passes i en institution eller dagpleje.

Figur 3.10 Udviklingen i dækningsgraden 2009-2014 – andel 0-5-årige, der passes i institution eller dagpleje

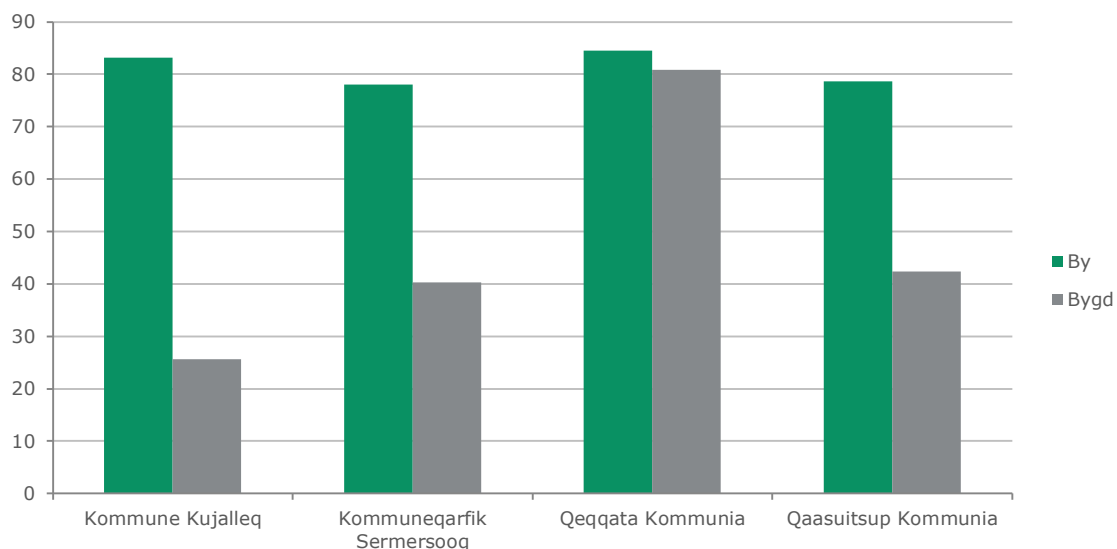


Kilde: http://greenland.epinion.dk/_layouts/Greenland/Forskole/21.aspx

Som det fremgår af figuren, har dækningsgraden på landsplan generelt set været jævnt stigende i perioden 2009-2011. Der er imidlertid betydelig forskel på, hvor stor en andel af de 0-5-årige, der passes i offentligt regi, afhængigt af om de bor i en by eller en bygd. Mulighederne for og/eller anvendelse af offentlige pasningstilbud er således markant lavere i bygderne end byerne, når vi ser på Grønland samlet set. Det kan have betydning i forhold til, hvor tidligt de kommunale myndigheder opdager, at der er børn, der har behov for hjælp. Hvis børnene ikke er en del af et offentligt pasningstilbud, er det måske først i skolealderen, at myndighederne bliver opmærksomme på de børn, hvor der er behov for en social indsats – det kræver i hvert fald en ekstra indsats i forhold til det opsøgende arbejde for at opdage disse børn.

Forskellen mellem dækningsgraden i byerne og i bygderne er imidlertid ikke lige stor i alle fire kommuner, jf. figuren nedenfor.

Figur 3.11 Dækningsgrad i de fire kommuner i 2015 – andel 0-5-årige, der passes i institution eller dagpleje



Kilde: <http://bank.stat.gl> Førskole dagtilbud nøgletal efter kommune, distrikt og bosted (2014-2015) [OFDUKN1]

I Qeqqata Kommunia er der således næsten ingen forskel mellem dækningsgraden i byerne og bygderne. Kommunens høje dækningsgrad skyldes ifølge KORAs interview i kommunen, at børnepasningsområdet har været et politisk prioriteret område, hvorfor der er bygget flere nye institutioner, som stort set har fjernet alle ventelister. Omvendt er der i Kommune Kujalleq en meget markant forskel mellem by og bygd, idet kun godt hver fjerde barn mellem 0-5 år passes i offentligt regi, hvis det bor i en bygd i Kujalleq, mens mere end 8 ud af 10 børn fra Kujalleqs byer passes i en institution.³ Mulighederne for og/eller anvendelse af offentlige pasningstilbud er således meget forskellige mellem kommunerne, når det kommer til børnepasning af bygdebørnene, mens billedet for børnene i byerne er mere ens på tværs af kommunerne.

Normering

I lovgivningen for førskoleinstitutionsområdet er det angivet, at der maksimalt kan være 12 børn i en vuggestuegruppe (0-2 år) og 20 børn i en børnehavegruppe (3-6 år)⁴. Det er desuden fastsat i lovgivningen, at hver børnegruppe skal have en personalenormering på minimum en pædagog, en pædagogisk uddannet og en medhjælper.⁵

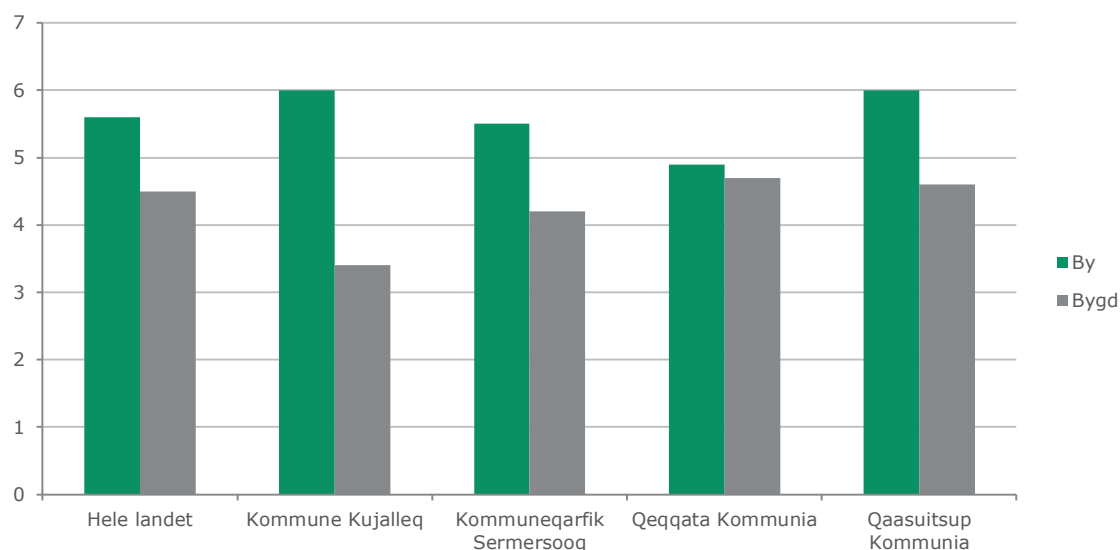
Det fremgår af figuren nedenfor, at børnetallet pr. børnepasningsmedarbejder ikke overraskende er højest i byerne, idet byggerne ofte har relativt få børn, hvorfor institutionernes mere beskedne størrelse så at sige automatisk giver færre børn pr. voksen. Der er dog væsentlig forskel mellem kommunerne i forhold til, hvor stor forskel der er på normeringen (antal børn pr. voksen) i henholdsvis byerne og bygderne. I Qeqqata Kommunia er der således næsten ingen forskel mellem byerne og bygderne, mens den i Kujalleq er ganske markant – her er der næsten dobbelt så mange børn pr. voksen i byerne som i bygderne.

³ Ifølge interview med kommunen kan der være andre førskoleaktiviteter, hvor der ikke er et fast dagtilbud.

⁴ §11, stk. 2

⁵ §20, stk. 1

Figur 3.12 Antal børneenheder* pr. børnepasningspersonale i 2015



Note: *Børneenheder er en beregnet variabel, som angiver, hvor mange børn der ville være, hvis alle børnene var børnehavebørn, dvs. et vuggestuebarn tæller for 1,67 børnehavebarn. Beregningen er baseret på lovgivning for førskoleinstitutioner. I lovgivningen for førskoleinstitutionsområdet er der den angivelse om, at der maksimalt bør være 12 børn i en vuggestuegruppe (0-2 år), og 20 børn i en børnehavegruppe (3-6 år). Et vuggestuebarn er herved defineret som 1,67 enhed af et børnehavebarn

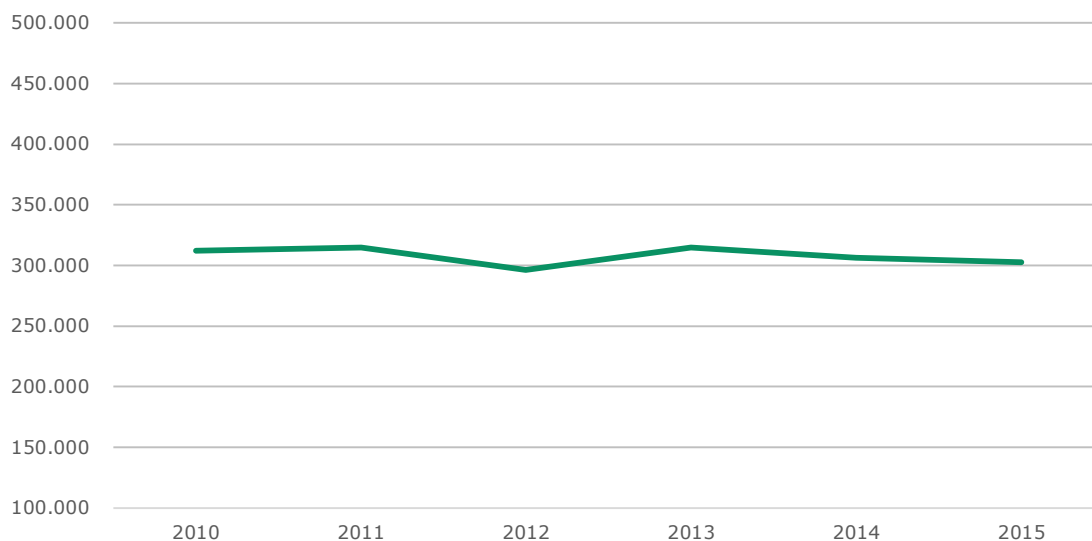
Kilde: <http://bank.stat.gl> Førskole dagtilbud nøgletal efter kommune, distrikt og bosted (2014-2015) [OFDUKN1]

Generelt er der dog ikke problemer med at leve op til lovgivningens krav om mindst 3 ansatte til 20 børnehavebørn – svarende til en voksen til 6,66 børnehavebørn, idet alle kommunerne har færre børn pr. voksen end det lovfastsatte. Udfordringen for kommunerne ligger derimod i at rekruttere og fastholde personale med de rigtige kvalifikationer, hvilket vi ser nærmere på i afsnit 3.2.3.

3.2.2 Udgifter

Som det fremgår af figuren nedenfor, har udgifterne på dagtilbudsområdet, dvs. til børnehaver, vuggestuer, aldersintegrerede institutioner og dagpleje været stabile i perioden 2010-2015 og ligget omkring de 300 mio. kroner (i 2015-priser).

Figur 3.13 Udgifter til dagtilbud i perioden 2010-2015 vist i 1.000 kr. faste 2015-priser

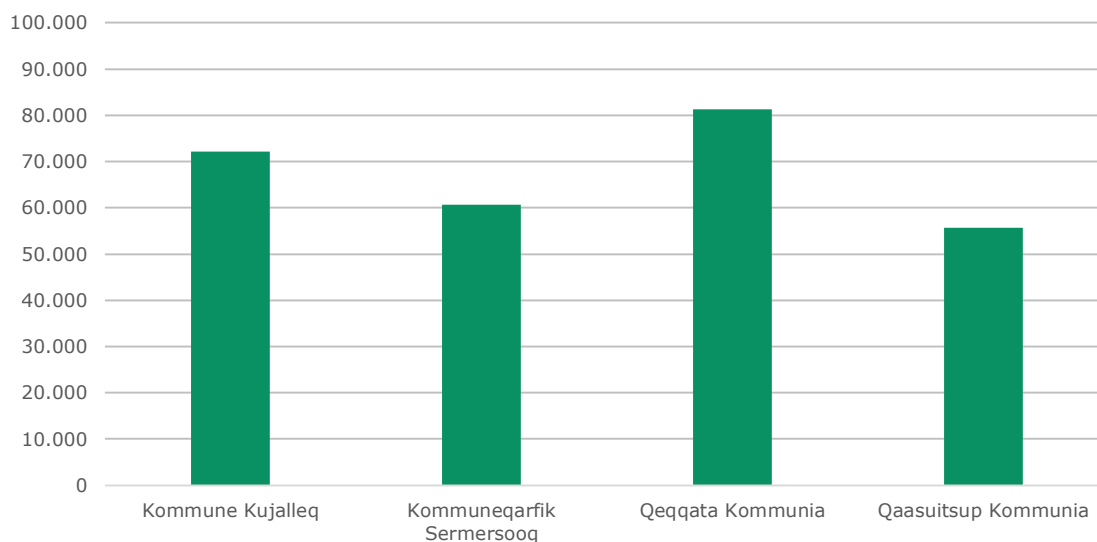


Note: Udgifter er vist i 1.000 kr. faste 2015-priser. Følgende konti indgår: Fripladser på daginstitutionsområdet, dagtilbud fælles formål, Dagpleje, Vuggestuer, Børnehaver, Aldersintegrerede institutioner.

Kilde: Kommunernes regnskaber leveret af Grønlands Statistik

Når vi ser på, hvordan udgifterne til dagtilbudsområdet ser ud for de fire kommuner, fremgår det, at Qeqqata Kommunia har de højeste udgifter pr. 0-5-årig, hvilket stemmer godt overens med, at kommunen har en betydeligt højere dækningsgrad for kommunens bygder, sammenlignet med de øvrige kommuner.

Figur 3.14 Udgifter til dagtilbud i 2015 – kr. pr. 0-5-årig



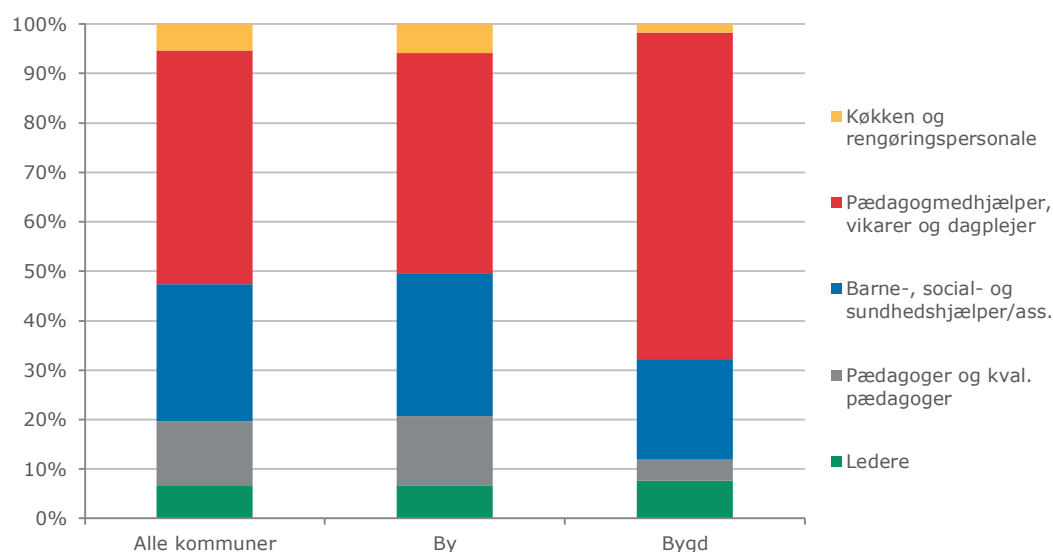
Note: Følgende konti indgår: Fripladser på daginstitutionsområdet, dagtilbud fælles formål, Dagpleje, Vuggestuer, Børnehaver, Aldersintegrerede institutioner.

Kilde: Kommunernes regnskaber leveret af Grønlands Statistik

3.2.3 Udfordringer på området

En af udfordringerne på dagpasningsområdet er – i lighed med socialområdet og skoleområdet – at rekruttere og fastholde kvalificerede medarbejdere til yderområderne. Som det fremgår af figuren nedenfor, er det særligt et problem at skaffe personale til bygderne. Andelen af pædagoguddannede medarbejdere er således lavere i bygderne – endog meget lav faktisk – mens ufaglærte pædagogmedhjælpere, dagplejere og vikarer udgør over halvdelen af personalet i dagtilbuddene. Ifølge en kommunal fagchef på området er en af årsagerne, at der mangler gode boliger til pædagoger i bygderne.

Figur 3.15 Personale i børnepasningen 2015 – opdelt på byer og bygder

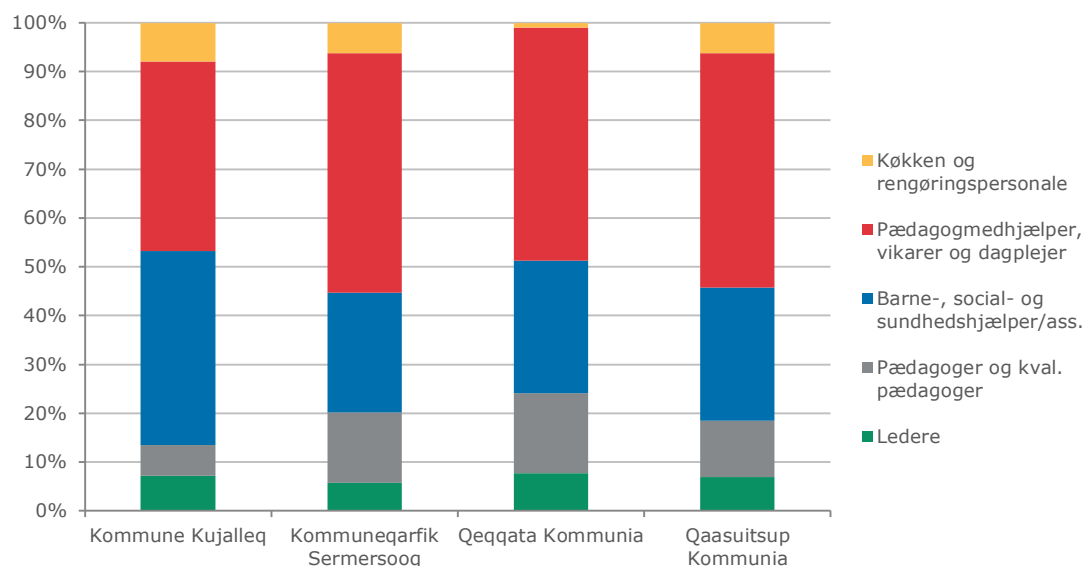


Note: Se Grønlands Statistik for uddybning af kategoriseringen af personalekategorier

Kilde: [http://bank.stat.gl/Førskole_dagtilbud_personale_efter_kommune_distrikt_og_bosted_\(2014-2015\)_JOFDKN2/](http://bank.stat.gl/Førskole_dagtilbud_personale_efter_kommune_distrikt_og_bosted_(2014-2015)_JOFDKN2/)

Ser vi på uddannelsesbaggrunden i børnepasningen for hver af de fire kommuner, er der også lidt forskel – hvilket blandt andet hænger sammen med, at bygdebefolkningen fylder forholds-mæssigt mere i nogle af kommunerne end i andre.

Figur 3.16 Personale i børnepasningen 2015 – opgjort for de fire kommuner



Note: Se Grønlands Statistik for uddybning af kategoriseringen af personalekategorier

Kilde: [http://bank.stat.gl/Førskole_dagtilbud_personale_efter_kommune_distrikt_og_bosted_\(2014-2015\)_JOFDKN2/](http://bank.stat.gl/Førskole_dagtilbud_personale_efter_kommune_distrikt_og_bosted_(2014-2015)_JOFDKN2/)

3.3 Sundhedsområdet

Sundhedsområdet er i sigens natur ikke specielt rettet imod børn, men har alligevel på en række områder relevans for børns og unges vilkår. Det gælder også på områder som er omtalt i børnekonventionen, hvor der ofte vil være et overlap til det sociale område, jf. det følgende afsnit 3.4. Nævnes kan således artikel 6 om barnets helt basale naturlige ret til livet, hvor bl.a. bekæmpelse af spædbørnsdødelighed og selvmord blandt børn og unge vil være omfattet. Det gælder også artikel 19 om beskyttelse af barnet mod alle former for psykisk og fysisk vold og misbrug, herunder seksuelt misbrug. Endelig er der i artikel 24 udførligt beskrevet, hvordan barnet skal have adgang til højest opnåelige sundhedstilstand, både den mere direkte sundhedspleje og ernæringsmæssige forhold af betydning for sundheden på kortere eller længere sigt.

3.3.1 Organisering

Sundhedsområdet er for langt hovedpartens vedkommende organiseret under selvstyret, og kommunerne har således ikke en direkte rolle. Kommunerne organiserer dog forebyggelseskonsulenter⁶, hvorimod sundhedsplejersker af særlig relevans for børneområdet er ansatte under selvstyret.

Hovedsygehuset, Dronning Ingrid's Hospital, D.I.H., er beliggende i Nuuk. Derudover er der i hver region et større behandlingssted, hvortil kommer flere mindre bygdekonsultationer. Geografisk sondres der mellem fem regioner, hvis grænser, bortset fra det nordligste område, er sammenfaldende med kommunegrænserne. I det område, som udgør den nordligste kommune, Qaasuitsup Kommunia, er der således to sundhedsregioner.

⁶ Der findes forebyggelseskonsulenter i alle byer, som sammen med PAARISA/Forebyggelsesstyrelsen, som er en faglig enhed under selvstyret, udfører lokale initiativer i forbindelse med fx sundhedsuger (Departementet for Sundhed, 2015).

Der blev fra 1. januar 2011 gennemført en betydelig strukturreform af det grønlandske sundhedsvæsen. Reformen indebar bl.a. sammenlægning af 16 sundhedsdistrikter til 5 sundhedsregioner og for D.I.H. samling af et større antal faglige områder på 4 bredere områder. Samtidig refererer ledelsen på D.I.H. samt i de 5 regioner nu til den samlede sundhedsledelse i Styrelsen for Sundhed og Forebyggelse. Formålet med strukturændringen var at frisætte ledelses-/administrative ressourcer til det direkte sundhedsmæssige kernearbejde (Deloitte, 2010, og Departementet for Sundhed, 2010).

3.3.2 Udgifter

Nogle hovedtal for realudviklingen i selvstyrets udgifter og antal fuldtidsbeskæftigede fremgår af Tabel 3.3.

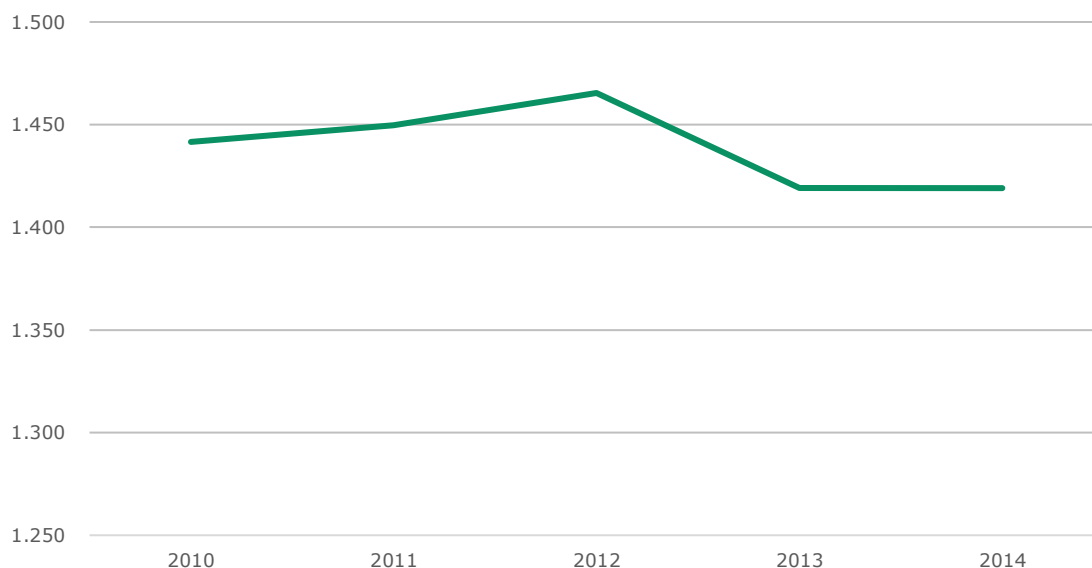
Tabel 3.3 Antal fuldtidsbeskæftigede og udgifter i faste 2015-priser i sundhedsvæsen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Udgifter i alt (mio. kr.)	1.442	1.450	1.465	1.419	1.419	-
Udgifter (kr. pr. indbygger)	25.538	25.604	25.823	25.177	25.214	-
Antal fuldtidsbeskæftigede	1.392	1.426	1.423	1.411	1.414	1.425

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, august 2016, tabel OFDFUNK og OFDOA1

Udgiftsudviklingen er illustreret i figuren.

Figur 3.17 De samlede udgifter i sundhedsvæsen 2010-2014 vist i mio. kr. faste priser (2015-priser)



Kilde: som Tabel 3.3

Efter en realvækst i starten af perioden er der således et knæk i udviklingen i 2013 og herefter uændrede reale udgifter. En meget stor del af sundhedsudgifterne vedrører ældre og gamle personer, og det er ikke muligt at udspecificere de udgifter, som særligt vedrører børn og unge.

3.3.3 Udfordringer på området

Det er et hovedindtryk, at der i disse år er en tydelig fremgang i sundhedstilstanden på Grønland, herunder også vedrørende børn og unge. Der er dog fortsat potentiale for forbedringer på sundhedsområdet generelt, fx indikeret ved en forholdsvis lav om end stigende levealder. Ligeledes er der en række forbedringsbehov på de områder, som vedrører børn, jf. det følgende, herunder også forhold, som er af meget afgørende betydning for børns og unges liv og opvækstvilkår i Grønland samt aktuell og senere sundhedstilstand.

Hovedkilderne til oplysningerne er – udover interview med Departementet for Sundhed og rapporter herfra – desuden rapporter udgivet af Statens Institut for Folkesundhed under Syddansk Universitet, som har et særligt Center for Sundhedsforskning i Grønland. Blandt andet er der herfra udgivet en såkaldt HBSC-rapport (Health Behavior in School Aged Children) for Grønland, senest i 2015, på linje med tilsvarende rapporter for en lang række lande, samt en befolkningsundersøgelse.⁷ Data er baseret på oplysninger fra deltagerne i de gennemførte folkesundhedsundersøgelser.

Tilstedeværelse af kompetencer

Der er – trods økonomiske incitamenter – et rekrutteringsproblem for sundhedspersonale i yderområderne. Fra kommunal side er der også påpeget forekomst af ubesatte sundhedsplejerskestillinger. Der er endvidere en meget hurtig udskiftning af store dele af personalet.⁸

Graviditet og spædbørn

Udfordringerne knytter sig her bl.a. til en forholdsvis høj spædbørnsdødelighed, om end denne er markant nedbragt i de seneste årtier. Med et gennemsnit på 12 dødsfald pr. 1.000 levende-fødte i perioden 2010-2014 (Departementet for Sundhed, 2016: 11) er spædbørnsdødeligheden fx fire til fem gange højere end i Danmark og Norge. I relation hertil kan det være et aspekt, at det i medfør af konventionen kan komme på tale at skulle indlægge gravide misbrugere.⁹ Interviewpersoner peger også på forekomsten af hjerneskade blandt småbørn som et opmærksomhedspunkt, ligesom forekomsten af teenagegraviditeter nævnes som et forhold, der kræver opmærksomhed og har stor betydning for disse unges og deres børns velfærd.

Ernæring og motion

Helt grundlæggende skal det sikres, at børn har adgang til tilstrækkelig ernæring. Der er fortsat grønlandske børn, som må gå sultne i seng eller i skole, men situationen er væsentlig forbedret over årene 2006 til 2014. Der er dog stadig i 2014 en betydelig større andel af elever i bygder (17 %) end i Nuuk (8 %) og andre byer (12 %), der ofte eller altid går sultne i seng eller sultne i skole (Dep. for Sundhed, 20115: 180). Der er dog også en større andel af børnene, der spiser varieret (Dep. for Sundhed, 2015: 102). Til gengæld er der i Grønland – som i andre moderne samfund – stigende problemer med overvægt, lige som andelen, der bevæger sig motionsmæssigt en time dagligt, er faldende (Dep. for Sundhed, 2015: 80).

Tandsundhed

Der er en klar tendens til bedre sundhed inden for tandpleje, både når der ses på, hvor mange der børster tænder (og hvor ofte), og andelen af børn, der aldrig har haft huller i tænderne (Dep. for Sundhed, 2015: 105, 108).

⁷ Statens Institut for Folkesundhed (2015 og 2016). De to rapporter kan endvidere, som indikeret fra samtale med professor Peter Bjerregaard, ses i sammenhæng med rapporten fra Dep. for Sundhed (2015), som er den første egentlige afrapportering af de målepunkter, der er opstillet for folkesundhedsprogrammet Inuuneritta II.

⁸ Ifølge Højgaard i Sygeplejersken (2016) er der årlige nyansættelser på ca. 1.000 blandt et personale på 1.400-1.600.

⁹ Jf. interview med Departementet for Sundhed.

Misbrug og afhængighed

Der er foregået forbedringer på misbrug og afhængighed i de senere år. Departementet for Sundhed har her rapporteret for årene 2006, 2010 og 2014 (Dep. for Sundhed, 2015: 121, 132,139, 144). Det gælder således et fald i andelen, der ryger hash dagligt, om end med en stigning for de yngste (15-årige) med hensyn til at have prøvet at ryge hash. Andelen af børn og unge, der aldrig har drukket sig fulde og ikke har prøvet at sniffe, er ligeledes stigende. For alkohols vedkommende er denne positive udvikling i tråd med det generelt stagnerende/faldende forbrug af alkohol i Grønland (Dep. for Sundhed, 2016: 25). Jævnfør børnetalsmandens rapport er der dog stadig mange tilfælde, hvor (forældres) afhængighed af alkohol, hash og ludomani er et væsentligt problem for børns sundhed (MIO, 2016).

Seksuelle overgreb på børn og unge

Der er i Grønland en meget stor andel af børn og unge, som har været udsat for seksuelle overgreb – et emne, der også adresseres i børnekonventionen. I 2014 gjaldt det således for 21 % af de unge mænd og 42 % af de unge piger. Risikoen for selvmord senere i livet er stigende med forekomsten af sådanne overgreb, jf. også sammenligningen vedrørende selvmord med Norge i næste kapitel. Mindre indgribende, men alligevel alvorlig, er den forholdsvis høje forekomst af mobning blandt 11-17-årige i Grønland (Dep. for Sundhed, 2016: 8, 21,22).

3.4 Udsatte børn og unge

Området for udsatte børn og unge er helt essentielt, når det gælder sikringen af de rettigheder, der fremgår af FN's børnekonvention. Det gælder fx:

- artikel 6 om at sikre barnets overlevelse og udvikling
- artikel 7 om barnets ret til i videst muligt omfang at kende og blive passet af dets forældre
- artikel 12 om barnets ret til at udtrykke dets synspunkter
- artikel 19 om at sikre barnet mod fysisk og psykisk vold, vanrøgt, forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse
- artikel 20 om at sikre alternativ omsorg for børn, der er afskåret fra dets familiemæssige omgivelser
- artikel 23 om at sikre psykisk og fysisk handicappede børn et indholdsrigt og værdigt liv
- artikel 39 om at træffe foranstaltninger for fysisk og psykisk helbredelse og resocialisering for omsorgssvigtede børn.

I de følgende afsnit giver vi en præsentation af, hvordan indsatsen for udsatte børn og unge er organiseret i Grønland, hvilke udgifter der er på området, og hvilke udfordringer området står overfor baseret på interview med centrale medarbejdere på området (i centraladministrationen og i kommunerne), data fra Grønlands Statistik samt tidligere rapporter og analyser på området.

3.4.1 Organisering på området

Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender har det overordnede ansvar for lovgivningen på børneværnsområdet. Departementet bistår kommunerne med rådgivning via den centrale rådgivningsenhed og i særlige tilfælde med udstationering af medarbejdere i kommunerne. Departementet gennemfører desuden tilsyn med kommunernes sagsbehandling på området – sidstnævnte opgave varetages af en nyligt oprettet tilsynsenhed under departementet. Selvstyret har desuden ansvaret for driften af selvstyrets egne institutioner og tilsynet med såvel de selvstyrejede, selvejende og kommunale døgninstitutioner. Denne opgave varetages i døgn-

institutionsafdelingen i departementet, der varetager tilsyn med samtlige døgninstitutioner. Afdelingen administrerer desuden Den Centrale Venteliste (DCV) for børn og unge, der skal anbringes grundet vidtgående handicap (Døgninstitutionernes årsberetning 2105, 2016).

En væsentlig institution i Grønland er desuden børnetalsmanden, som blev etableret i 2012, og er chef for den politisk uafhængige børnerettighedsinstitution MIO (Meeqqat Inuusuttullu Oqaloqatigiinnittarfiat).

Det daglige ansvar for området ligger hos de fire kommuner, der blev oprettet pr. 1. januar 2009. Det er kommunalbestyrelsen, som har beslutningskompetence til at anbringe børn uden for hjemmet, og kompetencen er oftest uddelegeret til socialudvalget i kommunen. Kommunerne har desuden ansvar for tilsynet med det enkelte barn og for godkendelse af og tilsyn med plejefamilier (SFI, 2009). Hver kommune skal etablere et tværfagligt samarbejdsudvalg, som er et rådgivende og koordinerende udvalg. Det er op til den enkelte kommune, hvordan børneområdet er organiseret, og der er derfor lidt forskel mellem kommunerne. Typisk er der en socialafdeling i hver by og et kommunekontor/filial i hver bygd, mens socialforvaltningens ledelse er placeret i hovedbyen. Qeqqata adskiller sig ved at have etableret to parallelle systemer i de to store byer med hver sin familiechef med tilhørende underafdelinger. Det er forskelligt fra kommune til kommune, hvor meget opgaven og kompetencen er decentraliseret. I nogle kommuner er en stor del af beslutningskompetencen (til fx bevillinger) centreret i hovedbyen. Rejsehold rundt i yderområderne er en af de måder, hvorpå kommunerne forsøger at organisere indsatsen, men det er meget forskelligt, med hvilken frekvens rejseholdene kommer forbi – det kan være med måneders mellemrum eller en gang om året varierende fra sted til sted.

Når et barn eller en ung skal anbringes uden for hjemmet, har kommunerne i Grønland – som i de fleste andre lande – både mulighed for at anbringe på en institution (statslig, kommunal eller privat/selvejende) eller i en plejefamilie. Derudover er der i Grønland en særlig form for anbringelse, kaldet privat arrangeret familiepleje, hvor en forælder selv kan arrangere at placere sit barn i familiepleje.¹⁰ I disse tilfælde skal forælderen oplyse kommunen om anbringelsen, og hvis anbringelsen er over tre måneder, skal forælderen sørge for, at plejefamilien får en plejetilladelse fra kommunen. Hvis anbringelsen har varet over to år, kan forælderen ikke hjemtage barnet uden tilladelse fra den kommune, hvor plejefamilien bor.

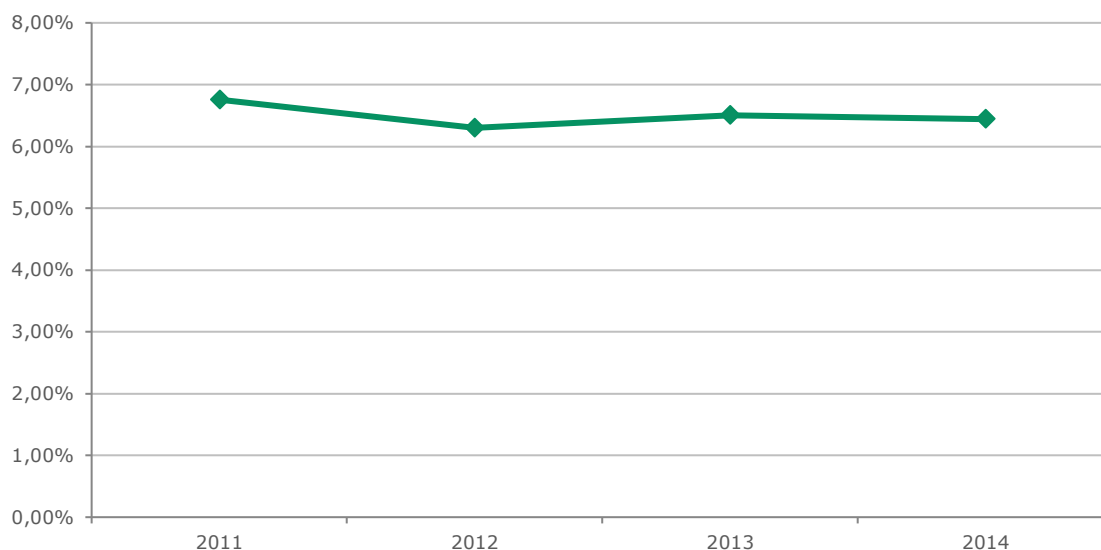
I figuren nedenfor har vi set på, *hvor mange* af de 0-17-årige, der er anbragt uden for hjemmet i perioden 2011-2014. Når vi kun opgør udviklingen til og med 2014, er det fordi, det er det nyeste år, for hvilket Grønlands statistik har data. Grønlands Statistik har ikke en opgørelse af antal børn og unge i familiepleje, og de har derfor beregnet et tal ved at undersøge, hvor mange børn og unge der er registreret med en anden adresse end deres (biologiske) forældre og derefter fratrække antallet af børn på skolehjem og institutionsanbragte. Denne metode har selvsagt nogle usikkerheder og forudsætter, at de registrerede adresser er korrekte. Fordelen er dog, at vi derved ikke kun får oplysninger om børn og unge, der er placeret i plejefamilier af den kommunale forvaltning, men også børn og unge i privat arrangeret pleje¹¹, såkaldte 'gavebørn' og adopterede børn – såfremt de registrerede adresser er korrekte.

Som det fremgår af figuren, er andelen af børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, rimelig stabilt for perioden 2011-2014. For hele perioden er det således mellem 6 og 7 % af de 0-17-årige, der er anbragt uden for hjemmet.

¹⁰ Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge, § 20.

¹¹ Både i tilfælde, hvor forældrene har oplyst kommunen herom, og tilfælde hvor de ikke har.

Figur 3.18 Andel af de 0-17-årige, der er anbragt uden for hjemmet



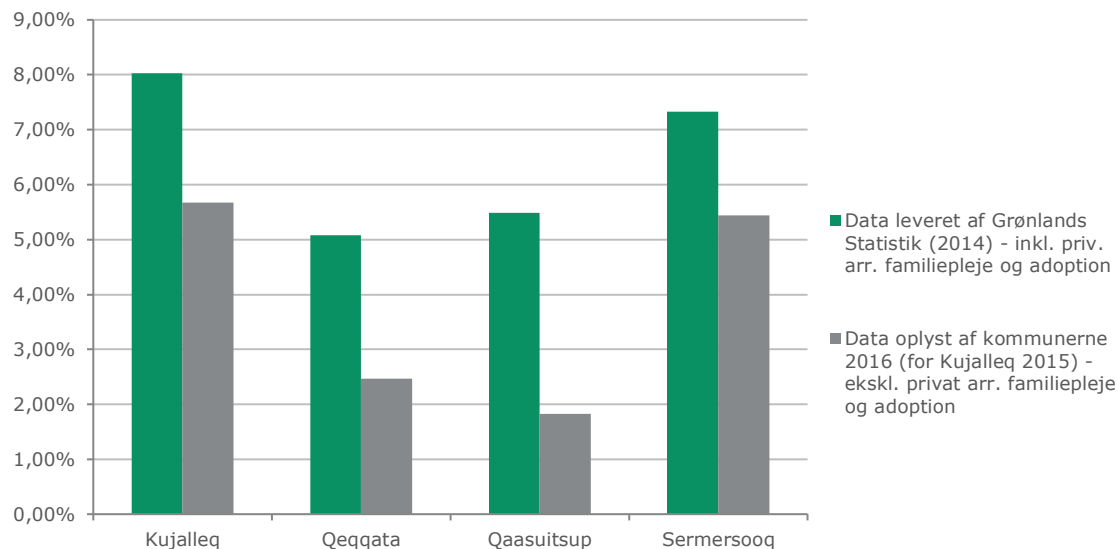
Note: Antallet af børn og unge på institution opgjort på baggrund af betalinger på hovedområde 4 hovedafsnit 1 (Hjælpeforanstaltninger til børn og unge) og inkluderer også 18-årige. Antallet af børn og unge i familiepleje inkluderer også privat arrangeret familiepleje, evt. 'gavebørn' samt adopterede. Det skyldes, at tallet er forsøgt opgjort ved at sammenholde adresse på barnet/den unge med adresse på (biologiske) forældre – fratrasket børn på skolehjem og institutionsanbragte. Dette tal er derfor behæftet med en vis usikkerhed. Anbringelser af børn og unge med vidtgående handicap indgår ikke i figuren.

Kilde: Data leveret til KORA fra Grønlands Statistik

Hvis vi ser på, hvor stor en andel af børn og unge der anbringes i hver af de fire kommuner, så er der væsentlig forskel mellem kommunerne, jf. figuren længere nede. I figuren har vi benyttet to forskellige datakilder til opgørelsen. Foruden de nævnte data leveret af Grønlands Statistik, har vi suppleret med oplysninger fra kommunerne om antal anbringelser for 2016 (Qeqqata, Qaasuitsup og Sermersooq) og 2015 (Kujalleq). En del af forskellen mellem de to opgørelser er altså tidspunktet for opgørelsen af anbragte børn. En anden væsentlig forskel mellem de to opgørelser er, at Grønlands Statistiks opgørelsesmetode, som nævnt, sigter mod også at inkludere børn anbragt uden for hjemmet i privat arrangeret familiepleje, 'gavebørn' og adopterede børn, hvilket ikke er indeholdt i kommunernes oplysninger. Det er således også i forhold til antal børn i familiepleje mv., at afvigelserne er størst, når vi sammenholder kommunernes oplysninger med opgørelsen fra Grønlands Statistik. Der er dog stadig store afvigelser – også for antallet af institutionsanbragte, hvilket giver anledning til at understrege usikkerheden i datagrundlaget.

Med forbehold for usikkerheden i datagrundlaget tegner sig der et billede af, at der i Kujalleq og Sermersooq anbringes en større andel af de 0-17-årige end i Qeqqata og Qaasuitsup.

Figur 3.19 Andel 0-17-årige, der er anbragt uden for hjemmet

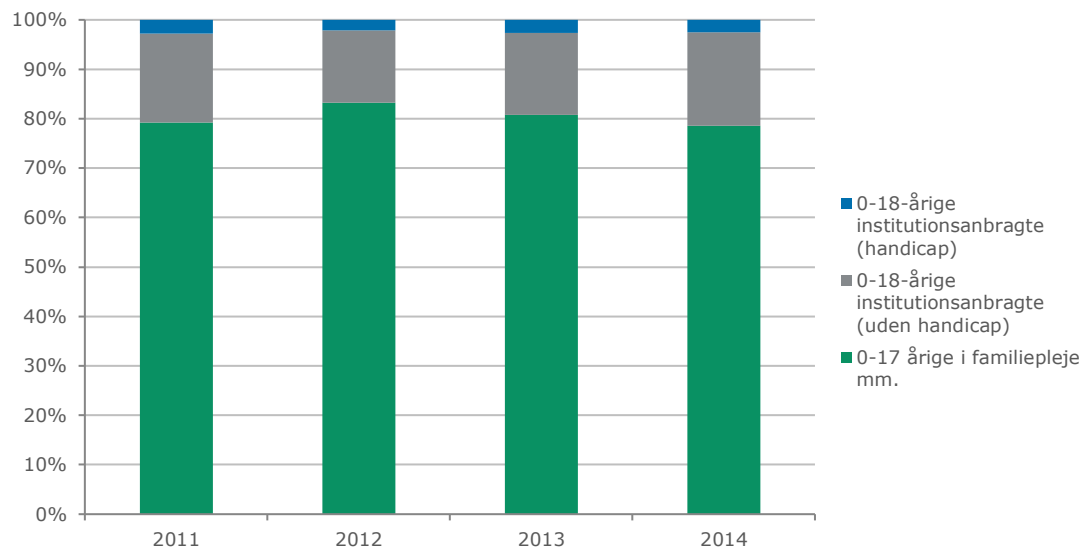


Note: I den grønne søjle er antallet af børn og unge på institution opgjort på baggrund af betalinger på hovedområde 4 hovedafsnit 1 (Hjælpeforanstaltninger til børn og unge) og inkluderer også 18-årige. Antallet af børn og unge i familiepleje inkluderer også privat arrangeret familiepleje, evt. 'gavebørn' samt adopterede. Det skyldes, at tallet er forsøgt opgjort ved at sammenholde adresse på barnet/den unge med adresse på (biologiske) forældre – fratrukket børn på skolehjem og institutionsanbragte. Dette tal er derfor behæftet med en vis usikkerhed. Anbringelser af børn og unge med vidtgående handicap indgår ikke i figuren.

Kilde: Grøn søjle: data leveret til KORA af Grønlands Statistik. Grå søjle: data oplyst af kommunerne via interview, mail eller årsrapport.

Hvis vi i stedet ser nærmere på, *hvor* de udsatte børn og unge i Grønland er anbragt i perioden 2011-2014, ser vi (jf. figuren nedenfor), at plejefamilieanbringelse (kommunalt og privat arrangeret) er langt den mest udbredte anbringelsesform, og det har ikke ændret sig væsentligt i de fire år, vi har kigget på.

Figur 3.20 Anbragte børn og unge – fordelt på anbringelsesformer i perioden 2011-2014

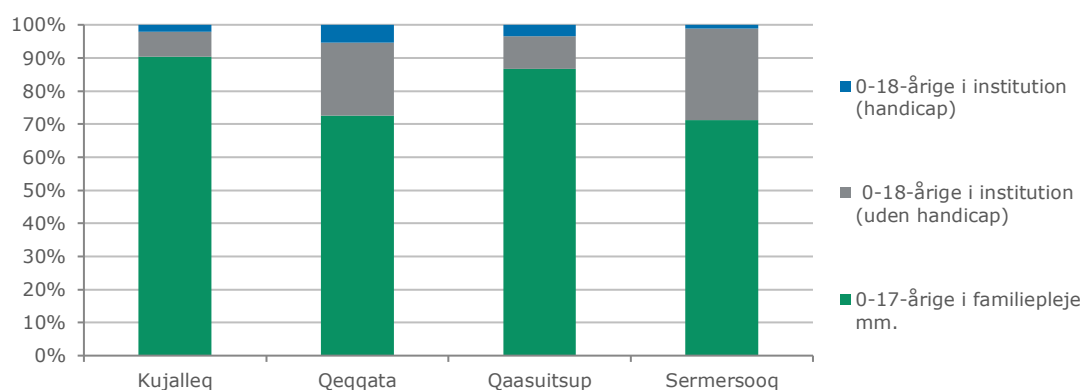


Note: Antallet af børn og unge på institution opgjort på baggrund af betalinger på hovedområde 4 hovedafsnit 1 (Hjælpeforanstaltninger til børn og unge) og hovedområde 4 hovedafsnit 8 (handicap) vedrørende børn og unge 0-18 år. Antallet af børn og unge i familiepleje inkluderer også privat arrangeret familiepleje, evt. 'gavebørn' samt adopterede. Det skyldes, at tallet er forsøgt opgjort ved at sammenholde adresse på barnet/den unge med adresse på (biologiske) forældre – fratrukket børn på skolehjem og institutionsanbragte. Dette tal er derfor behæftet med en vis usikkerhed.

Kilde: Data leveret til KORA fra Grønlands Statistik

Hvis vi i stedet ser på, hvordan billedet ser ud for de fire kommuner, fremgår det – baseret på Grønlands Statistiks opgørelse – at der er væsentlig forskel mellem de fire kommuners anbringelsesmønster.

Figur 3.21 Anbragte børn og unge i 2014 – fordelt på anbringelsesformer – for hver af de fire kommuner (data fra Grønlands Statistik)

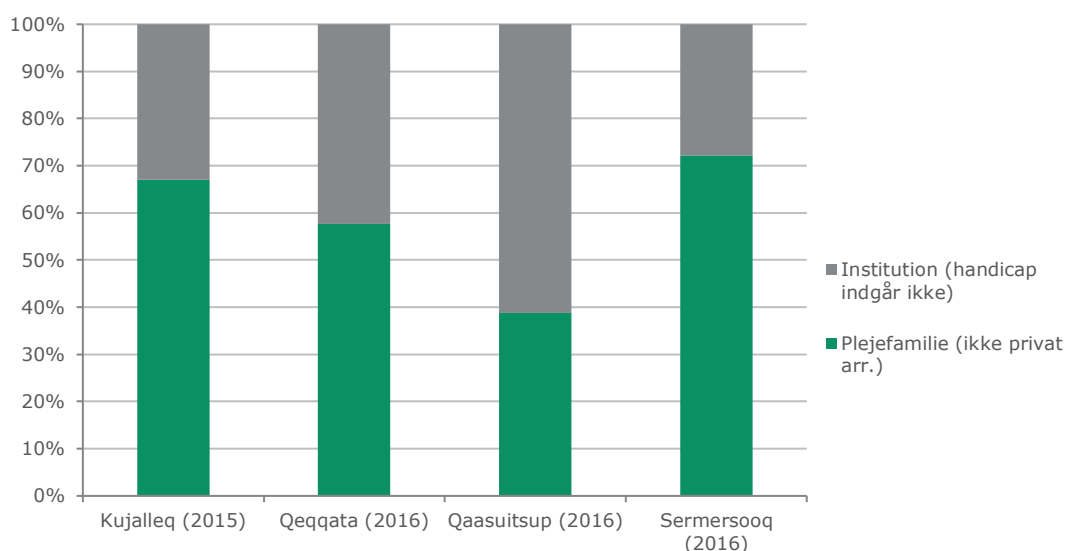


Note: Antallet af børn og unge på institution opgjort på baggrund af betalinger på hovedområde 4 hovedafsnit 1 (Hjælpeforanstaltninger til børn og unge) og hovedområde 4 hovedafsnit 8 (handicap) vedrørende børn og unge 0-18 år. Antallet af børn og unge i familiepleje inkluderer også privat arrangeret familiepleje, evt. 'gavebørn' samt adopterede. Det skyldes, at tallet er forsøgt opgjort ved at sammenholde adresse på barnet/den unge med adresse på (biologiske) forældre – fratrukket børn på skolehjem og institutionsanbragte. Dette tal er derfor behæftet med en vis usikkerhed.

Kilde: Data leveret til KORA fra Grønlands Statistik

Umiddelbart ser det således ud til, at institutionsanbringelser er mindre brugte i Kujalleq og Qaasuitsup end i Qeqqata og Sermersooq. Vi får et noget andet billede, hvis vi i stedet opgør fordelingen mellem anbragte børn ud fra kommunernes oplysninger, jf. figuren nedenfor.

Figur 3.22 Anbragte børn og unge i 2015/2016 (handicap indgår ikke) – fordelt på anbringelsesformer – for hver af de fire kommuner (kommunernes oplysninger)



Note: Børn og unge anbragt i handicapinstitutioner indgår ikke

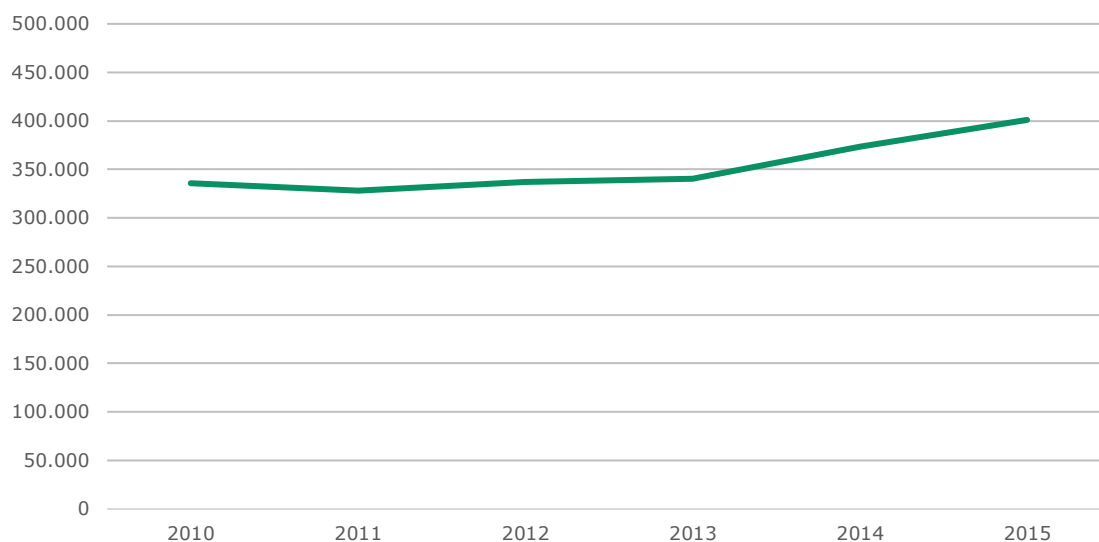
Kilde: Kommunerne selv (Qeqqata og Qaasuitsup i interview, Sermersooq via mail, Kujalleq fra årsrapport)

Ud fra kommunernes oplysninger er Qaasuitsup således den kommune, der gør mindst brug af plejefamilier, og alle kommunerne ligger med en lavere andel af børn i plejefamilie. En væsentlig del af forskellen mellem de to resultater, ligger i, at de privat arrangerede plejefamilier ikke indgår i kommunernes oplysninger, og ud fra tallene at dømme fylder denne type anbringelse væsentligt i alle kommunerne, men i særdeleshed i Qaasuitsup. En del af forskellen skyldes dog også, at tre af kommunerne har registreret flere børn anbragt i institution end Grønlands Statistik – det kan selvfølgelig skyldes, at der i de senere år er sket en stigning i kommunernes anvendelse af institutionsanbringelser, men forskellen er dog så markant, at det også indikerer, at der er usikkerheder i data.

3.4.2 Udgifter

Som det fremgår af figuren nedenfor er udviklingen i udgifterne til udsatte børn og unge relativt stabile henover perioden 2010-2015, om end der er en mindre stigning i udgifterne i slutningen af perioden.

Figur 3.23 Udgifter på området for udsatte børn og unge 2010-2015 vist i 1.000 kr., faste priser – kommunale udgifter og landskassen

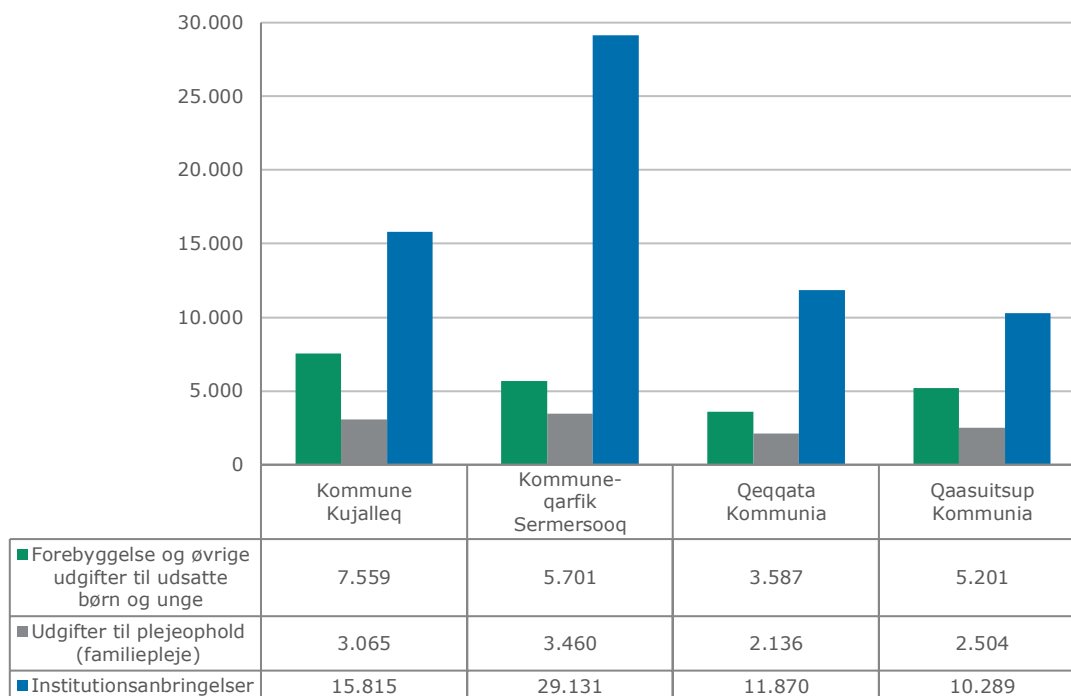


Note: For uddybning af, hvilke kommunale konti der indgår i beregningen, se Bilag 1

Kilde: Data leveret af Grønlands Statistik og efterfølgende valideret af KORA

I figuren nedenfor er vist, hvordan udgifterne i de fire kommuner fordeler sig mellem institutionsanbringelser, udgifter til plejefamilier og forebyggelse og øvrige udgifter. Som det fremgår af figuren, er udgifter til institutionsanbringelser den udgiftspost, der i alle kommuner fylder mest i udgifterne til udsatte børn og unge. Udgiften fylder i særdeleshed meget i Kommuneqarfik Sermersooq, da kommunen er en af de kommuner, der har flest af deres 0-17-årige borgere anbragt, og en af de kommuner, der også anvender institutionsanbringelser i relativt høj grad.

Figur 3.24 Udgifter til udsatte børn og unge i 2015, opgjort i kr. pr. 0-17-årig



Note: For uddybning af, hvilke kommunale konti der indgår i beregningen, se bilag 1

Kilde: Data leveret af Grønlands Statistik og efterfølgende valideret af KORA

3.4.3 Udfordringer på området

Den altoverskyggende udfordring på området for udsatte børn og unge er rekruttering og fastholdelse af medarbejdere med de rigtige kompetencer. Det er en udfordring, som fremhæves på tværs af interviewene i alle fire kommuner. Det er både svært at rekruttere og fastholde medarbejdere til socialområdet i det hele taget – og det er i særlig grad svært at få medarbejdere med den rette uddannelse. Problemet med ubesatte stillinger gælder i mindre grad hovedbyerne, men det er i særlig grad kritisk at skaffe uddannet arbejdskraft til de mindre byer og til bygderne.

Ubesatte stillinger i yderområderne betyder, at sagsbehandlere nogle steder har ansvaret for ekstremt mange sager. Fra flere interviewpersoner samt en tilsynsrapport fra 2016 oplyses det således, at sagsbehandlere i de mest udsatte områder i Grønland sidder med 200-300 sager hver. Andre steder, hvor det er lettere at skaffe medarbejdere, kan sagsmængden, ifølge interview med den centrale rådgivningsenhed, være nede på 40-50 sager, og der er derfor ekstremt stor forskel på, hvilken indsats der ydes i de forskellige dele af Grønland.

I en af kommunerne oplyses det, at indbyggertallet i byen/bygden bestemmer, om den kategoriseres som en by eller en bygd, og at det har betydning for normeringen af medarbejdere. Ideelt set burde normeringen af medarbejdere ske ud fra omfanget af socialsager frem for indbyggertallet. En opnormering af stillinger i bygderne og de mindre byer vil imidlertid ikke have nogen reel betydning, hvis stillingerne ikke kan besættes.

I bygder og byer med få indbyggere vil sagsbehandlere typisk have mange forskellige typer sager – ikke kun inden for børneområdet men inden for hele socialområdet (ældre, handicap, udsatte voksne mv.). Det gør det overordentligt vanskeligt for medarbejderne at udføre et godt arbejde, da det kræver indsigt i hvert af disse områder og den tilhørende lovgivning. Hvis medarbejderen

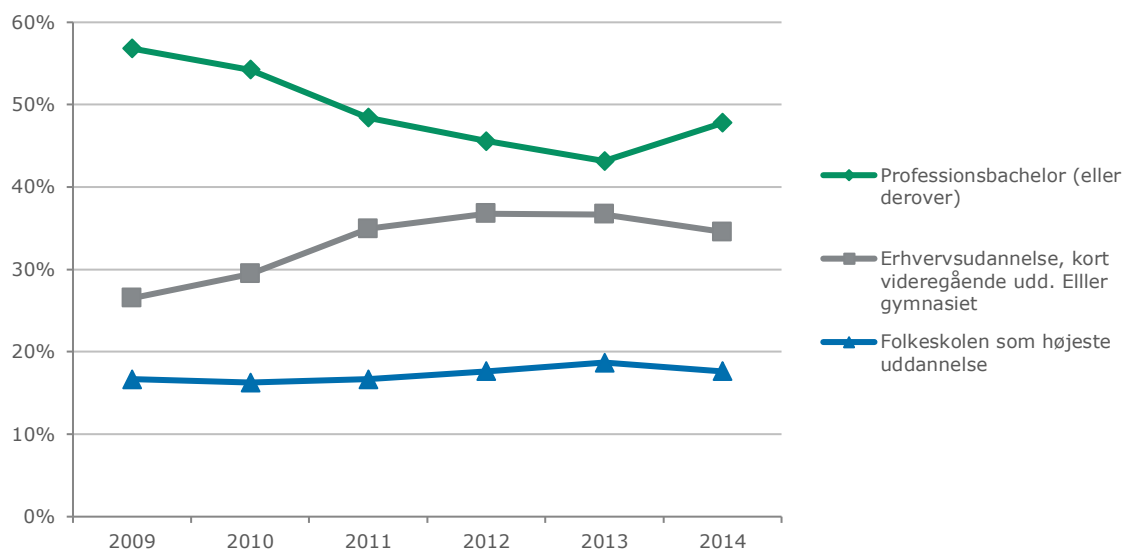
skal have kendskab til lokalområdet og være tæt på dens befolkning, kan det derfor ikke undgå at blive på bekostning af kompetenceniveauet i opgaveløsningen, da det er umuligt for medarbejderen at blive specialist på alle områder.

Den store udskiftning i medarbejdere og ledere på socialområdet er et særskilt problem, da det gør det vanskeligt at sikre fremdrift og kontinuitet i sagerne samt i det hele taget sikre en forholdsvis kort sagsbehandlingstid. Problemet forstærkes yderligere af det forhold, at der ifølge interview og tilsynsrapporter flere steder er problemer med systematisk at journalisere, notere og dokumentere sagsbehandlingen i tilstrækkeligt omfang, hvilket gør, at nye medarbejdere ofte må starte forfra, når de overtager en sag. Ligesom manglende overblik over antallet af sager og deres status nævnes som et problem flere steder. Ifølge interviewene er man i kommunerne meget opmærksomme på problemet og arbejder på at forbedre overblikket, bl.a. er der i flere af kommunerne planer om at indføre eller igangsæt en implementering af et decideret sagsstyrings-system (SBSYS).

Manglen på kvalificeret arbejdskraft nævnes ikke kun som et problem på sagsbehandlerniveau, men også i forhold til den forebyggende og behandlende indsats over for udsatte børn og unge, hvor særligt manglen på psykologer fremhæves. I dag varetages denne indsats i yderområderne ofte via et rejsehold af medarbejdere fra hovedbyen, der rejser rundt til de forskellige byer og bygder i kommunen, eller ved at familier midlertidigt flytter ind i familiehuse i de større byer.

Hvis vi ser på, hvordan uddannelsesniveauet hos medarbejderne på det sociale område har udviklet sig over tid for både forebyggelsesområdet og sagsbehandlingsområdet, så fremgår det af figuren nedenfor, at uddannelsesniveauet generelt har været faldende for perioden 2009-2014, om end der er en lille stigning fra 2013 til 2014. Det er i hvert fald billedet, når vi ser på, hvor stor en andel af medarbejdere der har en professionsuddannelse (som fx socialrådgiver eller socialpædagog) eller højere uddannelse. Andelen af medarbejdere uden uddannelse (ud over folkeskolen) ligger dog nogenlunde konstant. Faldet i andelen af socialrådgivere eller andre professionsuddannede opvejes således af en stigning i andelen af medarbejdere med en erhvervsuddannelse (eller kort videregående uddannelse eller gymnasiet). Denne udvikling passer godt med indtrykket fra KORAs kommunebesøg, hvor det blev oplyst, at man flere steder arbejder med at uddanne rådgivningsassistenter for at opkvalificere medarbejdergruppen.

Figur 3.25 Uddannelsesniveau for medarbejdere under overenskomsten 'Forebyggelseskonsulenter og socialrådgivere' i perioden 2009-2014

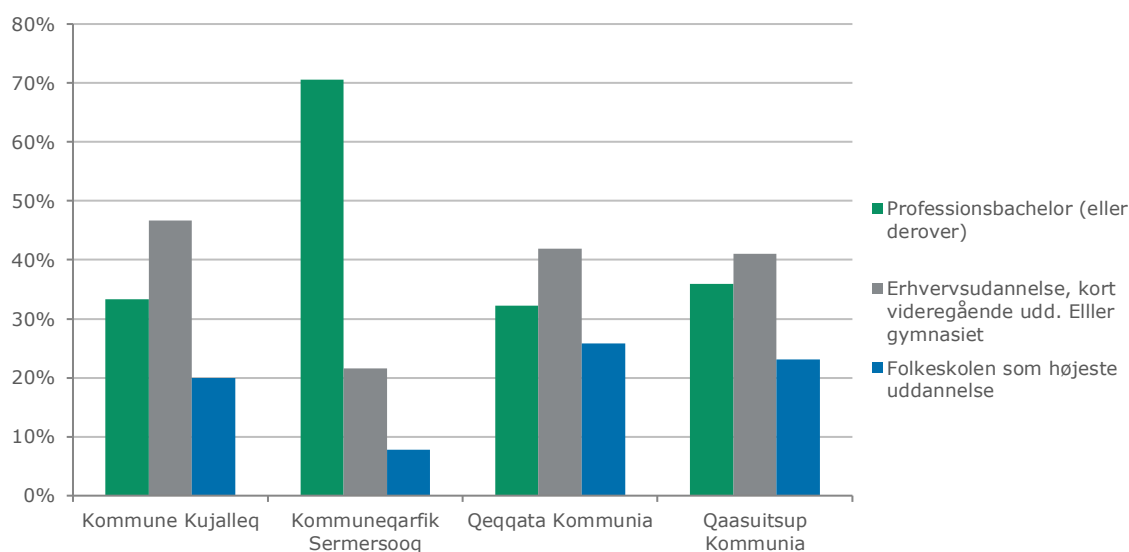


Note: Professionsbachelor udgør stort set alle stillinger i den blå gruppe, mens erhvervsuddannelse udgør næsten alle stillinger i den grønne gruppe. Omfanget af antal ansatte er stort set konstant henover perioden, så der er heller ikke i absolutte tal kommet flere socialrådgivere hen over årene.

Kilde: Data leveret til KORA af Grønlands Statistik – beregninger foretaget af KORA

Hvis vi ser på, hvordan uddannelsesniveaut varierer mellem de fire kommuner, fremgår det af figuren nedenfor, at Sermersooq som den eneste skiller sig ud fra de fire kommuner ved generelt at have et højere uddannelsesniveau med flere socialrådgivere (eller andre professionsuddannede) og færre medarbejdere kun med folkeskoleeksamen, hvilket formentlig skyldes, at langt størstedelen af kommunens medarbejdere er beskæftigede i Nuuk, hvor det er lettest at rekruttere kvalificeret arbejdskraft.

Figur 3.26 Uddannelsesniveau for medarbejdere under overenskomsten 'Forebyggelseskonsulenter og socialrådgivere'



Kilde: Data leveret til KORA af Grønlands Statistik

Det fremgår af flere interview, at der i Grønland er uddannet relativt mange socialrådgivere, men at kun en begrænset andel af dem arbejder på socialområdet, fordi de har mulighed for at få en højere løn i andre stillinger.

Flere interviewpersoner fremhæver, at det, der virker bedst i forhold til at hæve medarbejdernes faglige niveau i sagsbehandlingen, er sidemandsoplæring gennem længere tid. Oplevelsen er, at korte kurser ikke har nogen effekt, men at sidemandsoplæring fra den Centrale Rådgivningsenhed har virket.

Ifølge flere af de interviewede er det også en udfordring i forhold til at udføre kvalificeret sagsbehandling, at lovgrundlaget først udformes på dansk, og derefter oversættes til Grønlandsk. Oversættelserne er ifølge interviewpersonerne meget vanskelige at sagsbehandle på baggrund af, da noget af meningen fra det oprindelige lovstof kan gå tabt. Det gør det svært for de sagsbehandlere, der ikke kan dansk, at administrere lovgivningen og sætte sig ind i nye lovændringer.

Udfordringen omkring rekruttering gælder ikke alene i forhold til sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter. Ifølge døgninstitutionernes årsrapport er der også problemer med at rekruttere og fastholde kvalificeret arbejdskraft på døgninstitutionerne. Det fremgår af årsberetningerne, at de omsorgssvigtede børn og unge kan reagere voldsomt, uforudsigeligt og selvdestruktivt, hvilket kan være svært at håndtere for personalet, hvorfor nogle har set sig nødsaget til at sige op (Døgninstitutionernes årsberetning for 2015, udgivet i 2016). Ifølge en af de kommunale interviewpersoner udfordres rekrutteringen blandt andet af, at man har valgt at sprede selvstyrets institutioner geografisk over hele landet.

Ifølge børnetalsmandens rapport er der i flere tilfælde også en udfordring med at rekruttere plejefamilier, der er egnede til opgaven med at tage sig af de sårbare børn og unge. Der er således eksempler på plejefamilier, hvor plejeforældrene kun påtager sig opgaven af økonomiske årsager, hvor plejebørn bruges som arbejdskraft i hjemmet, hvor plejeforældre udøver vold mod plejebørnene, hvor plejefamilier for anbragte børn har misbrugsproblemer og/eller tidligere har været meldt for seksuelle krænkelser (MIO, 2016).

Endelig er der flere af de interviewede, som påpeger problemer med, at indbyggere i de små samfund ikke underretter socialforvaltningen i det nødvendige omfang, fordi alle kender hinanden. Et synspunkt, der understøttes i en nylig tilsynsrapport fra 2016, hvori det også vurderes, at der er begrundet formodning om en underreportering fra bygderne til socialforvaltningen. I et forsøg på at komme dette problem til livs afprøver to af kommunerne et forsøg med at give mulighed for at underrette anonymt via mail eller telefon. Jævnfør børnetalsmandens rapport, så kan en del af problemet i forhold til manglende underretninger af fx seksuelle krænkelser også være et holdningsproblem, idet krænkelserne er så udbredte, at det er blevet 'normaliseret' og børn får at vide, at de vil "vænne sig til det" ("sungiukkumaarpat") (MIO, 2016).

4 Sammenligning af Grønland og Norge

I dette kapitel sammenligner vi Grønland og Norge på børneområdet med fokus på området for udsatte børn og unge. På de punkter, hvor det er muligt, sammenligner vi tallene for både Grønland, Norge og Finnmark, da Finnmark som nævnt i afsnit 2.1 forventes på nogle punkter at udgøre et bedre sammenligningsgrundlag i forhold til Grønland end Norge samlet set.

I **afsnit 4.1** laver vi først en sammenligning mellem Grønland og Norge (og evt. Finnmark) på nogle mere overordnede forhold. Vi beskriver geografiske og demografiske forskelle i forhold til areal, befolkningstal, befolkningstæthed. Dernæst ser vi nærmere på velstand – for landene som helhed i form af bruttonationalproduktet (BNP) og for befolkningen i form af personindkomster. Endelig ser vi nærmere på uddannelsesniveau samt forskellige forhold, der giver et billede af omfanget af sociale problemer hos børn og unge.

Herefter går vi i dybden med det specialiserede børneområde, dvs. området for udsatte børn og unge. I **afsnit 4.2** sammenligner vi Grønland og Norge i forhold til organisering af området for udsatte børn og unge, udgifterne på området og anbringelsespraksis. I **afsnit 4.3** foretager vi en uddybende ressourceanalyse på sagsbehandlerområdet med fokus på blandt andet normering (afsnit 4.3.1) og uddannelsesbaggrund for sagsbehandlerne (afsnit 4.3.2).

Det er de nøgletal, som vi beregner i dette kapitel, der danner grundlaget for beregningerne til belysning af det økonomiske gab på området for udsatte børn og unge, som vi foretager i næste kapitel (kapitel 5). Der er næppe tvivl om, at der også vil være betydelige forskelle i enhedsudgifter og standarder mellem Grønland og Norge på skoleområdet, dagpasningsområdet og sundhedsområdet. Analysen i kapitel 3 kan ud fra den grønlandske vinkel give indikationer af, hvor forskellene er. En dækkende sammenligning på disse områder er imidlertid uden for nærværende projekts rammer.

4.1 Sammenligning af lande- og befolkningskarakteristika

Der er store forskelle mellem Grønland og Norge, og nogle af disse forskelle vil også have betydning for de muligheder og udfordringer landene har på børneområdet. I dette afsnit ser vi først på overordnede geografiske og demografiske forskelle i forhold til areal, befolkningstal, befolkningstæthed. Dernæst ser vi nærmere på velstand – for landene som helhed i form af bruttonationalproduktet (BNP) og for befolkningen i form af personindkomster samt indkomsternes fordeling. Endelig ser vi nærmere på uddannelsesniveau samt forskellige forhold, der giver et billede af omfanget af sociale problemer hos børn og unge.

I tabellen nedenfor har vi opgjort landenes indbyggertal, areal og befolkningstæthed.

Tabel 4.1 Sammenligning af areal og befolkningstal, 2016

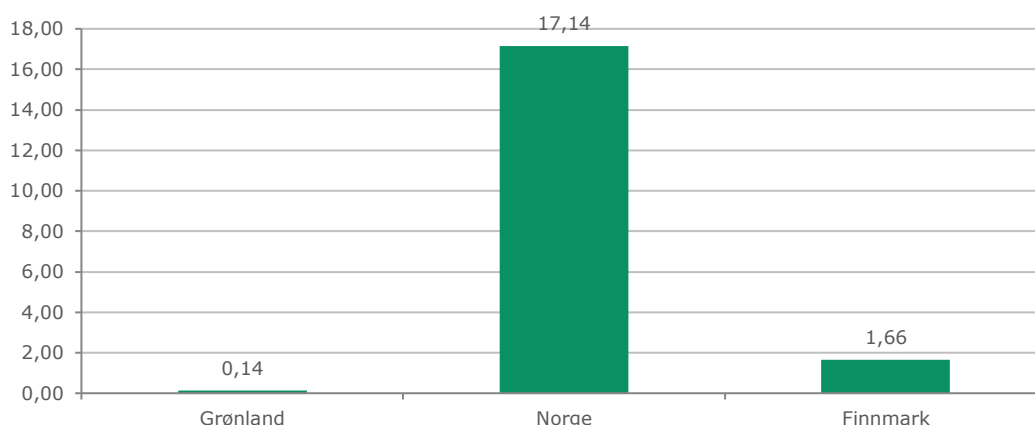
	Grønland	Norge	Finnmark
Befolkningstal	55.847	5.213.985	75.758
Andel 0-17-årige	25 %	22 %	21 %
Km ² areal inkl. is og ferskvand	2.166.086	323.781	48.631
Km ² isfrit areal (Grønland)/landareal (Norge)	410.449	304.148	45.755
Indbygger pr. km ² isfrit areal/landareal	0,14	17,14	1,66

Note: Opgørelsen af indbygger pr. km² er ikke helt sammenlignelig for Grønland og Norge/Finnmark, idet arealet for Norge/Finnmark er opgjort som landareal uden ferskvand (og uden Svalbard og Jan Mayen), mens Grønlands areal er opgjort som isfrit areal.

Kilde: www.ssb.no for Norge, Tabell: 09280: Areal av land og ferskvatn (km²) (K) – www.stat.gl for Grønland

Som det fremgår, er der enorme forskelle, hvad angår både befolkningens og arealet størrelse. Norges befolkning er over 93 gange så stor som Grønlands. Grønlands areal er over seks gange så stort som Norges, når vi tæller det hele med. Hvis vi kun opgør isfrit areal for Grønland og landareal for Norge, er Grønland dog kun 1,3 gange så stort. Vi har opgjort befolkningstætheden på baggrund af isfrit areal (Grønland) og landareal (Norge), dvs. de to tal er ikke helt sammenlignelige. Som det fremgår af figuren nedenfor, er der markant forskel på Grønland og Norge, men knap så stor, om end stadig kolossal, forskel mellem Grønland og Finnmark.

Figur 4.1 Befolkningstæthed i Grønland, Norge og Finnmark

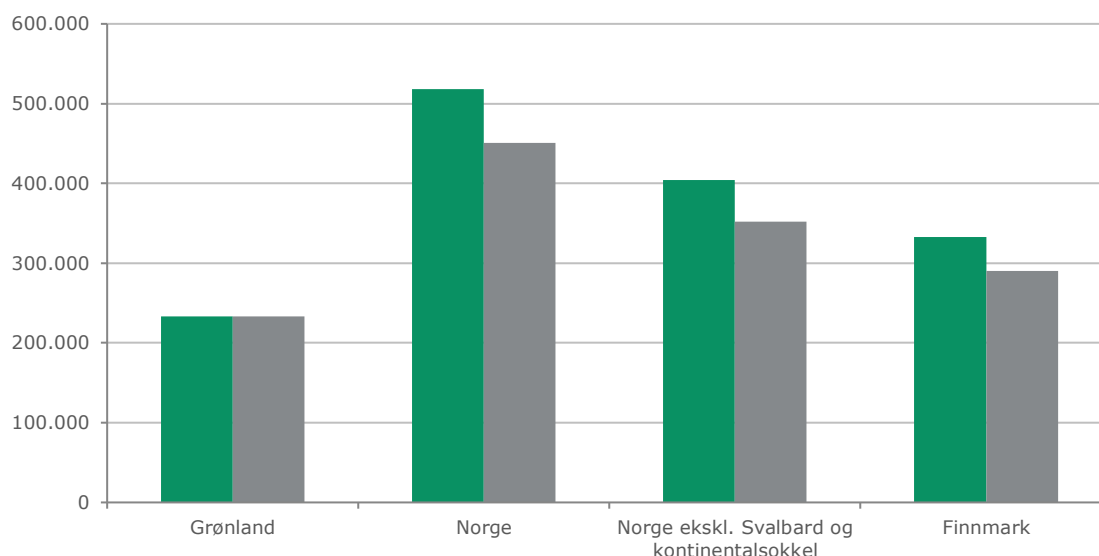


Note: Opgørelsen af indbygger pr. km² er ikke helt sammenlignelig for Grønland og Norge/Finnmark, idet arealet for Norge/Finnmark er opgjort som landareal uden ferskvand (og uden Svalbard og Jan Mayen), mens Grønlands areal er opgjort som isfrit areal.

Kilde: www.ssb.no for Norge, Tabell: 09280: Areal av land og ferskvatn (km²) (K) – www.stat.gl for Grønland

Foruden areal og indbyggertal er det også relevant at se på de to landes velstand i form af bruttonationalproduktet (BNP). Som det fremgår af figuren nedenfor er der betydelig forskel på velstandsniveauet, idet Norges BNP (i basispriser) pr. capita uden priskorrektion er mere end 120 % højere end det grønlandske, når vi omregner til samme valuta. Hvis vi i Norge ser bort fra Svalbard og kontinentalsoklen, hvor olieproduktionen finder sted, er forskellen mellem Norge og Grønland ca. 73 %. Tages der hensyn til, at prisniveauet i Norge er estimeret til at være ca. 15 % højere end i Grønland, og sammenlignes der med Finnmark, reduceres forskellen dog til kun ca. 24 %. Endelig ville det være hensigtsmæssigt at foretage en korrektion for størrelsen af den uformelle økonomi for at få et endnu mere dækkende billede af de økonomiske forskelle. Formentlig er den uformelle økonomi højest i byggerne. Der foreligger dog ikke nærmere vurdering af den uformelle økonomis samlede størrelse.

Figur 4.2 Bruttoværditilvækst, BVT, pr. indb. i Grønland og Norge, omregnet til danske kroner (grøn søjle) og priskorrigeret for højt norsk prisniveau (grå søjle), 2013.



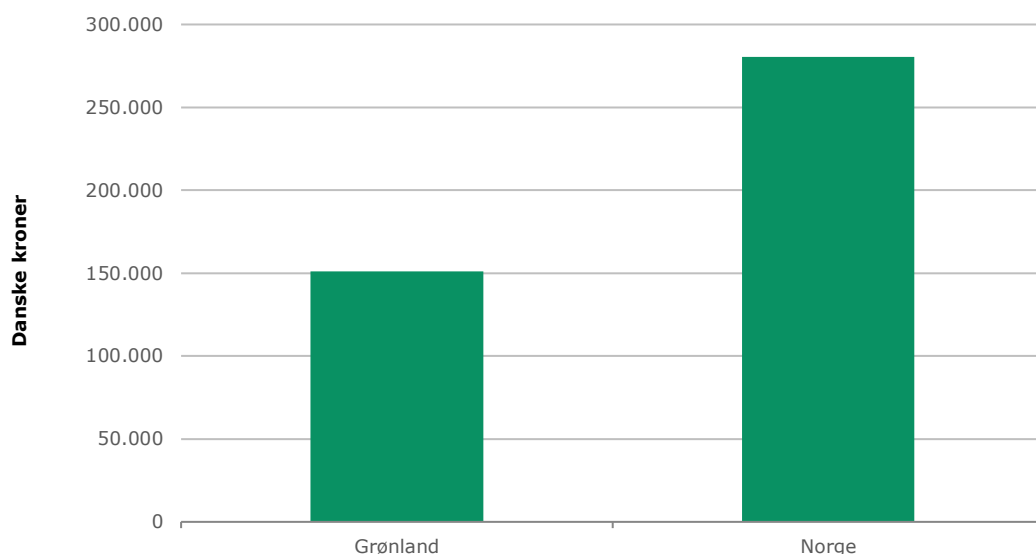
Note: BVT, bruttoværditilvækst, svarer til BNP, bruttonationalproduktet, i basispriser

Kilde: www.ssb.no, juni 2016, www.stat.gl, 2016, tabel NDR02, Danmarks Nationalbank, 2016, samt Grønlands Statistik: Prissammenligning mellem Grønland og Danmark, jan. 2015

Hvis vi ser nærmere på velstanden for befolkningen og i stedet opgør personindkomster efter skat, kan vi se, at den gennemsnitlige personindkomst efter skat er næsten dobbelt så høj (op imod 90 % højere) i Norge som i Grønland. Vi har ikke kunnet lave opgørelsen for Finnmark, hvor indkomsterne må antages at ligge noget lavere. Her er det dog værd at bemærke, at der i Norge er et særligt Finnmarkfradrag i skattesystemet, som gør det mere fordelagtigt at bo og arbejde i Finnmark i forhold til beskatning af personindkomsten.

I indkomstopgørelsen er der ikke korrigeret for forskelle i prisniveauet, jf. korrektionen fra grøn til grå søjle i Figur 4.2, hvilket vil nedbringe den reelle forskel en del – fra 86 til godt 60 %, hvilket dog stadig er en betydelig forskel. I disse indkomstforskelle er der ikke taget højde for de ressourcer, som anvendes i den offentlige sektor, og som for Grønlands vedkommende delvist finansieres ved bloktilskud fra Danmark.

Figur 4.3 Gennemsnitlig personindkomst efter skat i Norge og Grønland, 2014, danske kroner

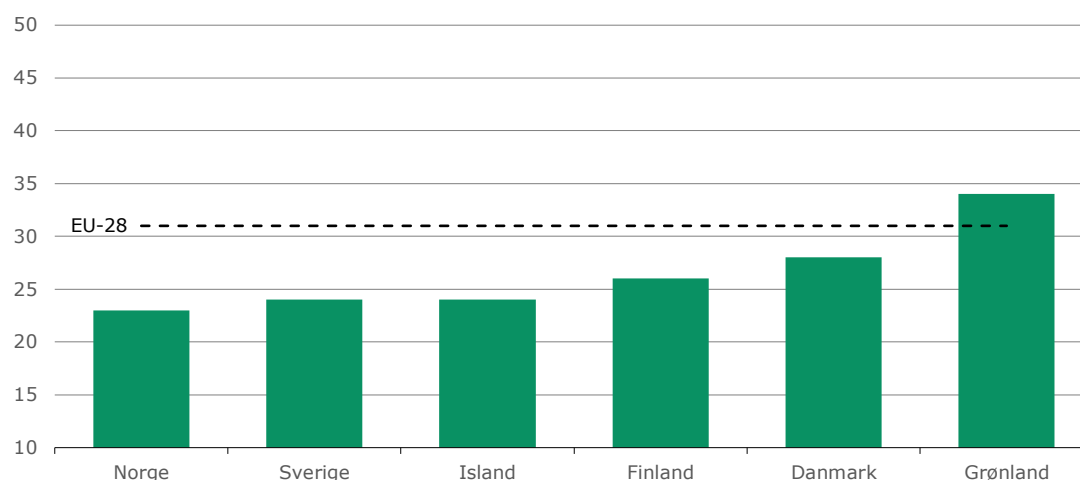


Note: Norges gennemsnitlige personindkomst efter skat er beregnet på baggrund af alle bosatte personer, hvor der er beløb angivet, mens Grønlands tal er beregnet på baggrund af alle over 15 år.

Kilde: **Norge:** www.ssb.no – Beregning på baggrund af Tabell: 07778: Registrerte inntekter for busette personar (mill. kr) – variabel 'INNTÉKT ETTER SKAT samt variabel' og variabel 'Busette personer med beløp'. Norske tal er omregnet til danske kroner med den gennemsnitlige valutakurs for 2014 (<http://nationalbanken.statistikbank.dk/909>). **Grønland:** www.stat.gl – tabel: Gennemsnitlige personindkomster fordelt på kommuner [INDP1]

Det er ikke blot det gennemsnitlige indkomst- og produktionsniveau, som er af betydning for bl.a. mulighederne for at levere velfærd til befolkningen og herunder sikre børnenes vilkår. Det gælder i høj grad også, hvordan indkomsterne er fordelt. Denne fordeling kan opgøres ved den såkaldte gini-koefficient, som er et standardmål for økonomisk lighed/ulighed. Gini-koefficienten er vist i Figur 4.4 for seks nordiske lande. Det fremgår her, at gini-koefficienten for Grønland er på 34, hvilket er noget over de øvrige lande. Det betyder, at de disponible indkomster i Grønland er noget mere skævt fordelte end i det øvrige Norden.

Figur 4.4 Gini-koefficient for indkomstfordeling i seks nordiske lande, 2011



Note: Indkomstbegrebet er disponibel indkomst i husholdninger, tilpasset for husstandsstørrelse ($e=0,5$). Gini-koefficienten er multipliceret med 100. Ginikoefficienten er et standardmål for økonomisk lighed/ulighed, hvor den maksimale ulighed er 100 %, og hvor uligheden er mindre, jo mindre procenten er opgjort til for det pågældende land.

Kilde: Nordisk Statistikbank.dk, tabel INDIC107 (Eurostat).

Fokuseres der særligt på børn, kan der også konstateres større ulighed i Grønland end i andre nordiske lande, jf. tabel 4.2. Uligheden er dog på niveau med Canada og Storbritannien.

Tabel 4.2 Relativ fattigdom blandt børn (relativt fattigdomsmål)

Land	%
Grønland	11,7
Norge	6,1
Finland	5,3
Danmark	6,5
Sverige	7,3
Storbritannien	12,1
Canada	13,3
USA	23,1

Note: Fattigdom defineres som børn i husstande, hvor den vægtede medianindkomst er mindre end 50 % af medianen i landet. For Grønland er tallet fra 2010, UK fra 2009 og USA fra 2006. For øvrige lande 2008. Børn omfatter i Grønland 0-17-årige.

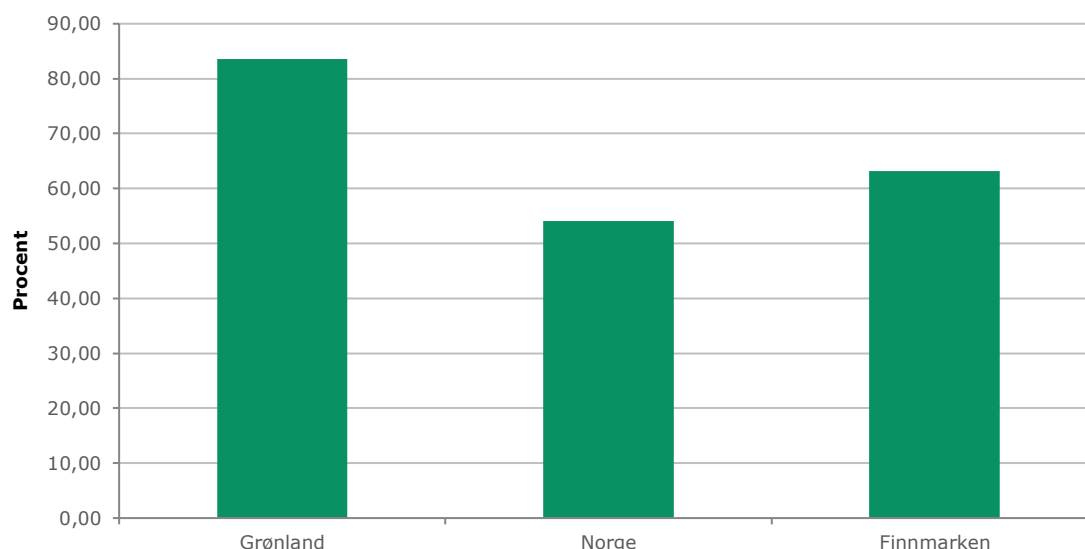
Kilde: UNICEF (2012) gengivet i Pedersen et al. (2013)

Indtægter og indkomst er én måde at opgøre befolkningens ressourcer på. En anden måde er at se på uddannelsesniveaet. Uddannelsesniveaet – og dets fordeling i befolkningen – må således også antages at spille en afgørende rolle for levevilkårene og fordelingen af levevilkår og fremtidsmuligheder (jf. også afsnit 3.1).

I figuren nedenfor er vist, hvor stor en andel af de 16-25-årige, der (endnu) ikke har afsluttet en ungdomsuddannelse. Det er vigtigt at understrege, at flere af de unge – særligt de 16-20-årige – sandsynligvis er i gang med at tage en ungdomsuddannelse, og de opgjorte tal i tabellen skal derfor ikke tolkes som det generelle uddannelsesniveau i den voksne befolkning. Når vi

har opgjort afsluttet uddannelse for de 16-25-årige, er det fordi, det var den mest sammenlignelige opgørelse, vi kunne foretage mellem Grønland, Norge og Finnmark ud fra de tilgængelige data i de to landes statistikbanker. Opgørelsen giver dog stadig et billede af forskelle i uddannelsesniveauet mellem Grønland, Norge og Finnmark.

Figur 4.5 Andel af de 16-24-årige, der ikke har afsluttet en ungdomsuddannelse, 2014.



Note: Bemærk at flere af de unge – særligt de 16-20-årige – er sandsynligvis i gang med at tage en ungdomsuddannelse, og de opgjorte tal i tabellen skal derfor ikke tolkes som det generelle uddannelsesniveau i den voksne befolkning.

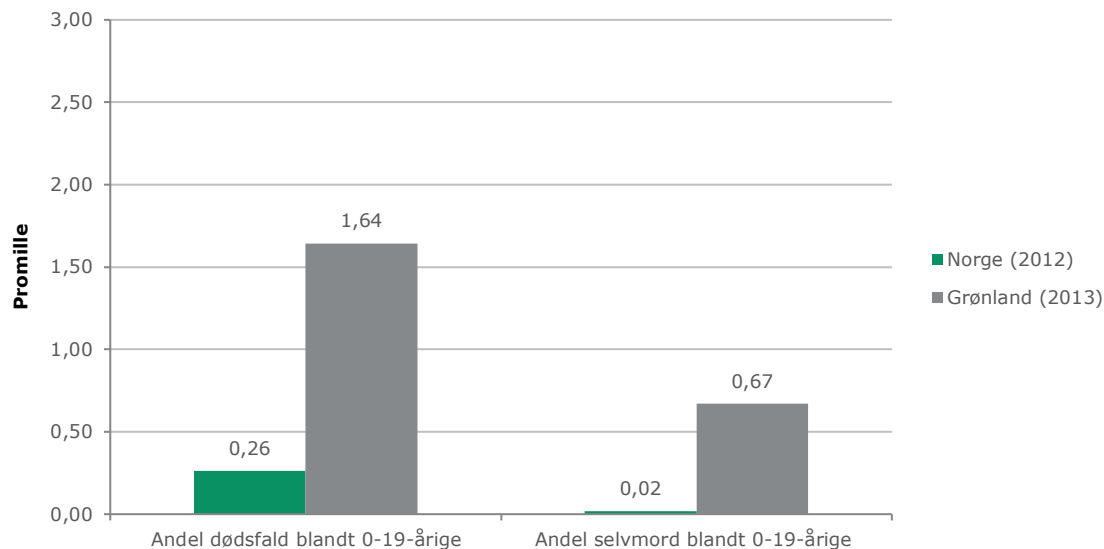
Kilde: **Norge:** www.ssb.no – tabel: 08921: Personer 16 år og over, etter kjønn, alder og utdanningsnivå. **Grønland:** www.stat.gl – tabel: UDDUMG1

Som det fremgår af figuren er det godt 83 ud af 100 unge, som (endnu) ikke har afsluttet en ungdomsuddannelse i Grønland, mens det i Norge er godt 54 ud af 100 unge. I Finnmark har godt 63 ud af 100 unge ikke afsluttet en ungdomsuddannelse.

Vi ser nu nærmere på nogle af de forhold, der giver et billede af de sociale problemer, der hersker blandt børn og unge i Grønland set i forhold til Norge. Det giver dermed også et billede af, hvilket omfang opgaven med at løfte socialt udsatte børn og unge har i de to lande.

I figuren nedenfor har vi opgjort omfanget af dødsfald blandt de 0-19-årige i Norge og Grønland, og særskilt andelen af selvmord blandt de 0-19-årige.

Figur 4.6 Dødsfald og selvmord blandt 0-19-årige i Norge og Grønland (antal pr. 1.000)

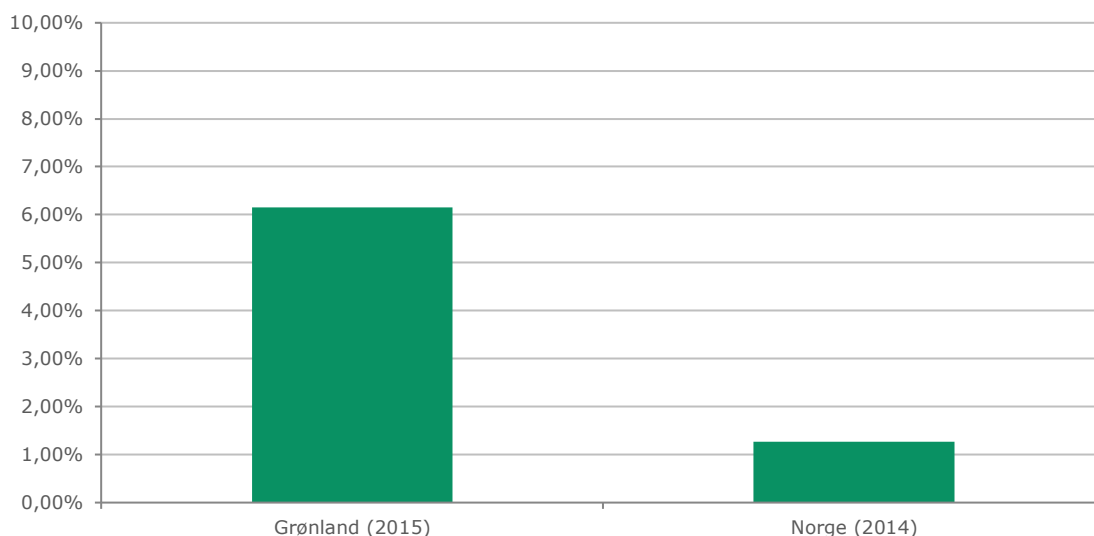


Kilde: **Norge:** www.ssb.no - Tabell: 08880: Dødsfall, etter kjønn, alder og detaljert dødsårsak (avslutta serie) og Tabell: 08877: Selvmord, etter kjønn, alder og døds måte (avslutta serie), **Grønland:** www.stat.gl - Tabel: Dødsårsager efter dødsårsag, distrikt, alder, tid og køn [SUDLDA1] og Tabel: Selvmord efter metode, sted, alder, tid og køn [SUDLDM2]

Som det fremgår af figuren, er dødeligheden for børn og unge over seks gange så høj i Grønland som i Norge. I forhold til selvmord er forskellen endnu mere markant. I Norge er det én ud af 51.237 unge, der tager livet af sig selv, mens det i Grønland er én ud af 1.493 unge.

Hvis vi ser på lovovertrædelser, så har vi i figuren nedenfor opgjort, hvor stor en andel af de 15-17-årige, der er straffet for lovovertrædelser (freregnet overtrædelser af færdselsloven).

Figur 4.7 Andelen af 15-17-årige, der er straffet for lovovertrædelser (fraregnet overtrædelser af færdselsloven)



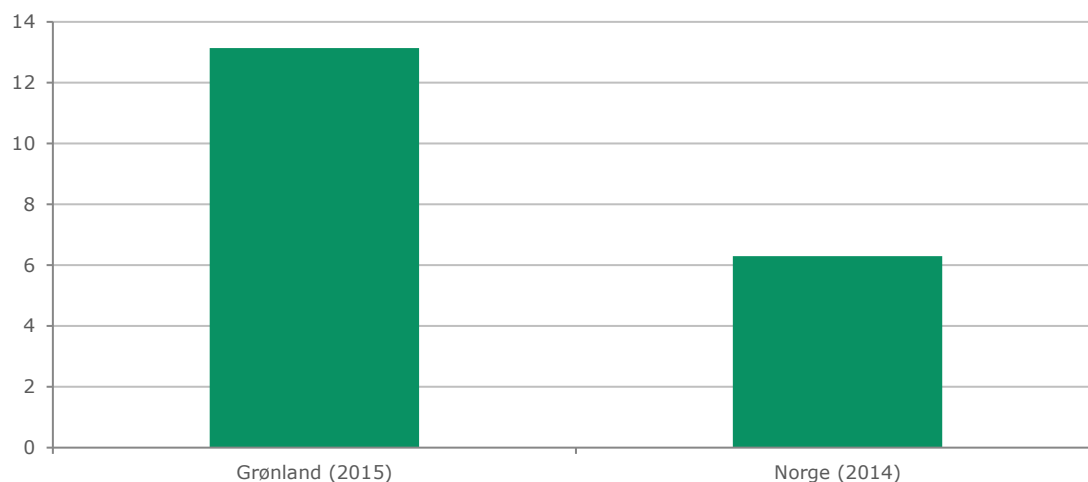
Note: For **Grønland** er opgjort antal fældende afgørelser, hvor 15-17-årige er straffet for lovovertrædelser (fraregnet færdselsloven). Opgørelsen tæller alle fældende afgørelser i kategorierne 'bøde', 'samfundstjeneste', 'betinget frihedsstraf' og 'ubetinget frihedsstraf', øvrige kategorier (som fx 'advarsel' og 'underretning af sociale myndigheder (under 15 år)' indgår ikke. For **Norge** er opgjort antal straffede personer 15-17 år (fraregnet trafikkriminalitet). I både Norge og Grønland kan den samme person tælle med mere end én gang, hvis vedkommende fx er straffet for både berigelseskriminalitet og voldskriminalitet.

Kilde: **Norge:** www.ssb.no - Tabell: 10631: Straffede personer, etter hovedlovbruddskategori, hovedlovbruddsgruppe, alder og kjønn. **Grønland:** www.stat.gl Afgørelser og foranstaltninger efter alder og køn [KRDAF]

Som det fremgår af figuren er der markant forskel på Grønland og Norge. Mens der i Norge i 2014 således var 1,26 % af de 15-17-årige, der blev straffet for overtrædelser af loven (fraregnet overtrædelser af færdselsloven), så var det i Grønland i 2015 6,15 %. Vi har forsøgt at opgøre lovovertrædelser for de samme områder i hhv. Grønland og Norge, men det skal bemærkes, at lovgivningen i de to lande er forskellig, således at det kan variere, hvad der er opgøres som lovovertrædelser i de forskellige kategorier. Dertil kommer, at praksis omkring anmeldelser, opklaringsprocenter og domsfældelse kan være forskellig de to lande imellem, hvilket også vil afspejles i statistikken. Disse forhold in mente synes der dog at være tale om næsten fem gange så mange 15-17-årige, der straffes for lovovertrædelser i Grønland som i Norge (fraregnet overtrædelser af færdselsloven).

Hvis vi i stedet for gerningsmænd ser på 0-18-årige ofre for kriminalitet, så fremgår det af figuren nedenfor, at der også her er forskel mellem Grønland og Norge – om end den er noget mindre. I Grønland er der således cirka dobbelt så mange anmeldelser af drab, vold eller seksualkriminalitet, hvor offeret er 18 år eller derunder.

Figur 4.8 Antal anmeldelser for drab, vold eller seksualkriminalitet, hvor offeret var 0-18 år – opgjort pr. 1.000 0-18-årig



Kilde: **Norge:** www.ssb.no - Tabell: 08634: Personoffer for anmeldte lovbrudd, etter hovedlovbruddskategori, hovedlovbruddsgruppe og alder. **Grønland:** Data leveret til KORA fra Grønlands Politis it-sektion.

Det gælder også for denne opgørelse, at der selvfølgelig også kan være forskel på, i hvilket omfang lovovertrædelser anmeldes, hvilket også vil påvirke opgørelserne.

4.1.1 Opsummerende om den overordnede sammenligning

Når vi ser på forskelle i uddannelsesniveauet, dødeligheden, selvmordsrater og anmeldelser af volds- og seksualitetsforbrydelser for børn og unge, så tyder det på, at Grønland har en større opgave i forhold til at løfte velfærden blandt børn og unge, end Norge har. Hvis vi ser på de ressourcer Grønland har til rådighed, fremgår det af opgørelsen og BNP og personindkomster, at Norge er bedre stillet end Grønland med hensyn til omfanget af ressourcer til at løfte opgaven, og at indkomsterne er mere ligeligt fordelt. Endelig giver de store afstande og den spredte befolkning i sig selv nogle udfordringer. For eksempel er det svært at drive omkostningseffektive skoler og børnehaver i tyndt befolkede områder. Personale i yderområderne er også nødt til at have mange forskelligartede arbejdsopgaver, fordi der ikke er befolkningsgrundlag til, at lærere fx kun underviser i linjefag, eller at en socialrådgiver specialiserer sig i at arbejde med netværksanbringelser. De store afstande giver desuden store rejseomkostninger på socialområdet.

Sammenligningen har vist, at der er store forskelle mellem Norge og Grønland, både hvad angår omfanget af opgaver, der skal løftes på børneområdet, samt udfordringer i og muligheder for at løse dem.

4.2 Sammenligning af området for udsatte børn og unge

I dette afsnit stiller vi skarpt på området for udsatte børn og unge og laver en mere detaljeret sammenligning mellem Grønland og Norge (og evt. Finnmark). Vi ser således nærmere på *organiseringen* af området, dvs. hvem beslutter og har ansvar for hvad (afsnit 4.2.1), på *anbringelsespraksis*, dvs. hvor mange anbringes og hvor anbringes de (afsnit 4.2.2) samt udgifterne på området, dvs. hvor mange penge bruges der og på hvad (afsnit 4.2.3).

4.2.1 Organiseringen af området for udsatte børn og unge¹²

I kapitel 3, afsnit 3.4 har vi beskrevet organisering af området for udsatte børn og unge i Grønland, og i dette afsnit fokuserer vi derfor på at beskrive, hvordan området er organiseret i Norge og sammenligner afslutningsvist Grønland og Norge i en opsummerende tabel.

Ansvarsfordeling og beslutningskompetence

Kommunerne i Norge har – ligesom i Grønland – ansvar for at gennemgå underretninger, foretage undersøgelser og træffe beslutning om eventuelle hjælpeforanstaltninger. Kommunerne har ansvaret for at iværksætte midlertidige tiltag i akutsituationer og for at følge op på børn, som er anbragt uden for hjemmet.

Staten i Norge har på området for udsatte børn og unge følgende instanser: *Departementet*, *Bufetat* (Barne-, ungdoms- og familieetaten), og *Fylkesmennene* (amtmænd). Bufetat er inddelt i et centralt, regionalt og lokalt niveau og er repræsenteret i Norges fem regioner via 28 regionale fagteams (inntaksteam) sammensat af børnesagkyndige med psykologiske og pædagogiske kompetencer. Bufetat skal tilbyde kommunerne en egnet institutionsplads eller en plads i plejefamilie, når (hvis) kommunen beder om det. Bufetat har både ansvar for at rekruttere, oplære og vejlede plejefamilier og for at etablere og drive statslige institutioner samt godkende private og kommunale institutioner.

Fylkesmannen i Norge er en statslig myndighed på fylkeniveau (regionsniveau – dvs. område, der dækker over flere kommuner) og fører tilsyn med kommunerne og med institutioner.

Kommunen beslutter, hvilken type foranstaltning et barn har brug for, herunder om et barn har brug for at blive anbragt på institution eller plejefamilie. Bufetat beslutter, *hvilken* institutionsplads barnet kan få. Ved anbringelse i plejefamilie beslutter kommunen, om plejefamilien er egnet til det konkrete barn.

I den norske lovgivning skelnes der ikke mellem forebyggende foranstaltninger og anbringelser, men derimod mellem *hjælpetiltak* (hjælpetiltag) og *omsorgstiltak* (omsorgsovertagelse). Når et barn anbringes uden for hjemmet, kan det derfor enten være som et hjælpetiltag eller som en omsorgsovertagelse.

Anbringelsen er et hjælpetiltag, hvis barnet vurderes at kunne flytte hjem igen efter en kortvarig anbringelse uden for hjemmet. Anbringelser i form af hjælpetiltag er frivillige og bør højst vare seks måneder. Hvis et barn skal anbringes i længere tid, sker anbringelsen som omsorgsovertagelse. Ved omsorgsovertagelse er sagsbehandlingen mere krævende end ved hjælpetiltag, men hvis alle er enige i omsorgsovertagelsen (sagsbehandler, forældre, unge på 15 år og derover) er kravene til sagsbehandlingen færre, end når forældrene modsætter sig anbringelsen.

Ved omsorgsovertagelse har forældrene stadig forældremyndigheden over barnet, men de frtages ansvaret for barnets omsorg og kan ikke frit ophæve anbringelsen. Hvis barnet er anbragt som hjælpetiltag kan forældrene ophæve anbringelsen.

Når et barn anbringes kortvarigt uden for hjemmet – dvs. som hjælpetiltag – er det kommunernes socialforvaltning, der træffer afgørelsen. Når et barn anbringes i længere tid – dvs. som omsorgsovertagelse – er det *fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* (amtsnævnet for børneværn og sociale sager), som træffer afgørelsen. Nævnet er et uafhængigt domstolslignende

¹² Afsnittet er skrevet på baggrund af SFI's "Institutionsanbringelse af unge i Norden – en komparativ undersøgelse af lovgrundlag, institutionsformer og udviklingstendenser" (2009) samt høringsnotat fremsendt af den norske regering forud for forslag om ændringer i barnevernsloven: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4e004b63024c43c992a36fc4af0771d3/horingsnotat---endringer-i-barnevernsloven---kvalitets--og-strukturereform.pdf>

organ og består af en jurist, to børnesagkyndige og to lægmænd. Kommunernes socialforvaltninger har ansvaret for at forberede sagerne til at skulle for nævnet.

Finansieringsansvar

I Norge betaler kommunen et fast maksbeløb pr. barn for en anbringelse på institution eller i plejefamilie. Det beløb, kommunen betaler, fastsættes af departementet og er i 2016 på 66.900 norske kroner pr. barn pr. måned i institution og 31.500 norske kroner pr. barn pr. måned i plejefamilie (detaljerede satser for 2015 kan findes i Rambøll (2014) og en nærmere vurdering af finansieringssystemet i Vista Analyse (2015)).¹³ Departementet/staten dækker de udgifter til institutionspladsen eller plejefamilieopholdet, der kommer ud over det fastsatte beløb, som kommunen betaler. Udgifter til hjemmebaserede indsats (hjælpetiltak i hjemmet) dækkes af kommunen. Hvis den hjemmebaserede indsats er et alternativ til, at barnet anbringes uden for hjemmet, kan Bufetat dog dække dele af udgifterne.

Forsøg med ny ansvarsfordeling pr. 1. april 2016

Norge har pr. 1. april 2016 igangsat et forsøg med ændret ansvarsfordeling i tre kommuner. I forsøget gives kommunerne det fulde faglige og økonomiske ansvar for alle hjælpetiltag, dvs. også de kortvarige, midlertidige anbringelser af børn uden for hjemmet. Forsøget skal ifølge forslaget etablere en tættere forbindelse mellem finansierings- og opgaveansvar. Forsøgskommunerne kan stadig benytte Bufetats tilbud (fx institutionspladser), men kommunerne skal betale fuld pris. Forsøgskommunerne overtager også det faglige og økonomiske ansvar for rekruttering, oplæring og vejledning af plejefamilier, ligesom de betaler fuld pris for anbringelser af børn i plejefamilier. På institutionsområdet skal forsøgskommunerne også betale fuld pris, og de kan vælge selv at oprette institutioner. Forslaget afspejler i højere grad den økonomiske og opgavemæssige ansvarsfordeling, der ses i Danmark, Sverige, Finland og Grønland.

I tabellen nedenfor er opsummeret, hvordan ansvarsfordeling, beslutningskompetence og finansieringsansvar er organiseret i henholdsvis Norge og Grønland.

¹³ Det svarer til cirka til 53.135 danske kroner for institutionsophold og 25.019 danske kroner for ophold i plejefamilie. Omregningen er alene foretaget på baggrund af valutakursen og er ikke korrigeret for forskelle i lønniveau og købekraft.

Tabel 4.3 Ansvarsfordeling og beslutningskompetence på børneværnsområdet i Norge og Grønland

Ansvarsområde/ beslutningskompetence	Norge	Grønland
Overordnet ansvar	Barne- og likestillingsdepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)	Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender
Ansvar for tilsyn	Amtsmanden (Fylkesmannen) fører tilsyn med kommunerne og institutioner. Kommunerne fører tilsyn med børn anbragt i plejefamilie (og følger op på institutionsanbragte børn).	Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender fører tilsyn med kommunerne og hjemmestyrets døgninstitutioner. Kommunerne følger op på anbragte børn.
Ansvar for praksis	Kommunerne med støtte fra den statslige børne-, ungdoms- og familieetat (Bufetat)	Kommunerne (Departementet har dog ansvar for driften af de hjemmestyrets døgninstitutioner)
Beslutningskompetence ved anbringelse	Kommunernes socialforvaltning ved kortvarige og midlertidige anbringelser (hjelpetiltag) Amtsnævnet for børneværn og sociale sager ved længerevarende anbringelser (omsorgsovertagelse)	Kommunalbestyrelsen (evt. via socialudvalget)
Klage- og ankemuligheder	Amtsmanden (fylkesmannen) er klageinstans for afgørelser truffet af kommunernes børneværnstjeneste om hjelpetiltag i hjemmet. Afgørelser truffet i fylkesnævnet kan ankes til Tingretten, og Tingrettens afgørelse kan ankes til Lagmannsretten.	Det Sociale Ankenævn
Finansieringsansvar for udgifter til anbringelser	Kommunerne betaler et fastsat maksbeløb pr. barn pr. måned i anbringelse (satsen for institutionsanbringelse er højere end for plejefamilieanbringelse) – udgifter derudover finansieres af Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Udgifter til uledsagede flygtningebørn har statsrefusion.	Kommunerne betaler udgifterne (i forhold til anbringelser i Danmark fordeles udgifter mellem kommunerne, så en kommune ikke står med hele udgiften)
Finansieringsansvar for udgifter til forebyggende foranstaltninger (hjemmebaserede indsatser)	Kommunerne betaler. Hvis indsatsen er et alternativ til anbringelse, kan bufetat dække dele af udgifterne til indsatsen. Udgifter til uledsagede flygtningebørn har statsrefusion.	Kommunerne betaler

Note: Den norske regering har stillet forslag om ændret organisering og ansvarsfordeling, hvor kommunerne overtager flere opgaver og det fulde finansieringsansvar.

Kilde: SFI: Institutionsanbringelse af unge i Norden samt <https://www.regjeringen.no/contentassets/4e004b63024c43c992a36fc4af0771d3/horingsnotat---endringer-i-barnevernloven---kvalitets--og-struktur-reform.pdf>

4.2.2 Anbringelsespraksis

I dette afsnit ser vi nærmere på anbringelsespraksis i Grønland og Norge. Vi sammenligner de to lande med hensyn til, *hvor mange* der bliver anbragt, og *hvor* de anbringes (institution eller plejefamilie mv.).

I tabellen nedenfor har vi opgjort, *hvor mange* af de 0-17-årige der i 2014 var anbragt uden for hjemmet. Børn og unge, der var anbragt pga. vidtgående handicap, indgår ikke i opgørelsen¹⁴ af hensyn til sammenligneligheden mellem Grønland og Norge, da de norske tal for anbringelser

¹⁴ I Grønland er således kun medregnet de børn og unge på institution, hvor betaling er foretaget på hovedområde 4, hovedafsnit 1 Hjelpeforanstaltninger til børn og unge (mens betalinger bogført på hovedområde 4 og hovedafsnit 8 regnes til handicapområdet).

ikke indeholder børn anbragt grundet vidtgående handicap, fordi de anbringes efter anden lovgivning i Norge¹⁵.

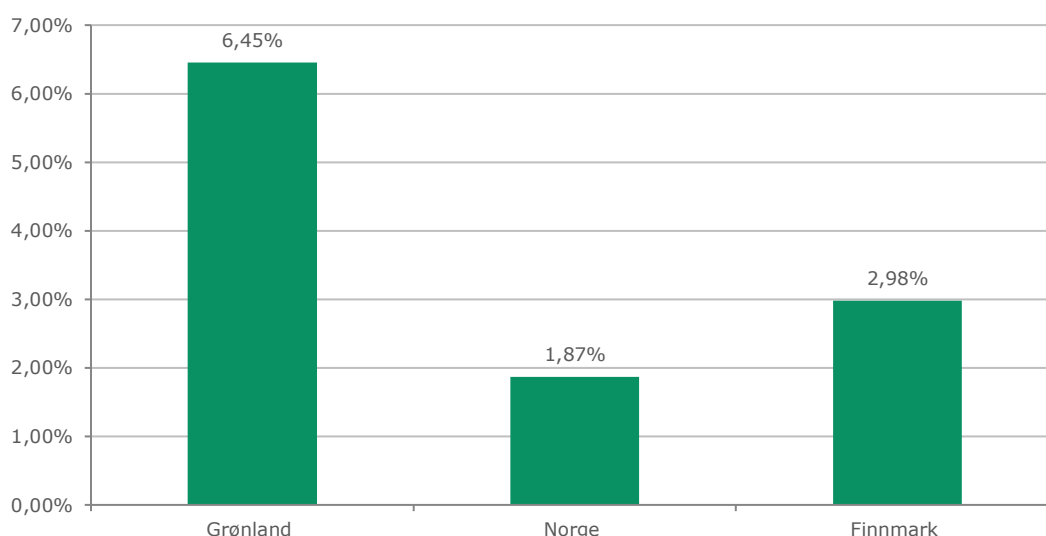
Det skal bemærkes, at de opgjorte tal er for 2014, og at der i såvel Norge som i Grønland må forventes at være sket en udvikling siden da. Når vi opgør tal for 2014, er det fordi, det er det nyeste år, for hvilket vi har fuldstændige data for både Norge og Grønland¹⁶. Vi har i vores interview og via mail fået oplyst aktuelle anbringelsestal for tre af de fire kommuner, dvs. for 2016, og for den sidste kommune har vi oplysninger om anbringelser for 2015 fra en årsrapport - vi vil undervejs sammenligne med disse og kommentere på forskellen.

Antallet af anbragte børn og unge i Grønland i 2014 indeholder – i modsætning til det norske tal – også antal adopterede. Det skyldes, som tidligere nævnt, den beregningsmetode, som Grønlands Statistik har benyttet til opgørelsen (se evt. i afsnit 3.4.1 for uddybning af metoden).

Det har ikke været muligt at opgøre et tal for alle adopterede 0-17-årige i Norge i 2014, men i 2014 blev der i Norge foretaget 62 adoptioner af plejehjemsbørn¹⁷.

Uanset at de norske tal ikke indeholder antal adopterede, vurderer vi, at vi på baggrund af tallene godt kan konkludere, at der er væsentlig forskel på, hvor mange børn og unge der er anbragt uden for hjemmet i henholdsvis Grønland, Norge og Finnmark, jf. figuren nedenfor. I runde tal er der cirka tre gange så mange 0-17-årige anbragt uden for hjemmet i Grønland sammenlignet med Norge generelt, og dobbelt så mange som i Finnmark.

Figur 4.9 Andel af de 0-17-årige, som er anbragt uden for hjemmet i 2014



Note: Tallet for **Grønland** indeholder – i modsætning til Norge – også antal adopterede. Grønlands Statistik har således beregnet et tal for antallet af børn og unge anbragt i familiepleje eller adopterede ved at sammenholde adresse på barnet/den unge med adresse på biologiske forældre – fratrukket børn på skolehjem og institutionsanbragte. Tallet er derfor behæftet med en vis usikkerhed. Antallet af børn og unge på institution opgjort på baggrund af betalinger foretaget på hovedområde 4, hovedafsnit 1 Hjelpeforanstaltninger til børn og unge og inkluderer også 18-årige børn og unge. For **Norge** er tallet opgjort som antal anbringelser i løbet af året (frem for ultimo året), da det vurderes mest sammenligneligt med opgørelsen for Grønland. Børn og unge, der var anbragt pga. vidtgående handicap, indgår ikke i opgørelsen for hverken Grønland eller Norge.

Kilde: **Norge:** www.ssb.no - Tabell: 10660: Barnevernstiltak i løpet av året, per 31. desember og for nye barn, etter tiltak (F) **Grønland:** Data leveret til KORA af Grønlands Statistik

¹⁵ KORA har forsøgt at finde separate tal for norske børn anbragt på grund af vidtgående handicap, men det har ikke været muligt, da der ikke er aldersopdelte oplysninger herom.

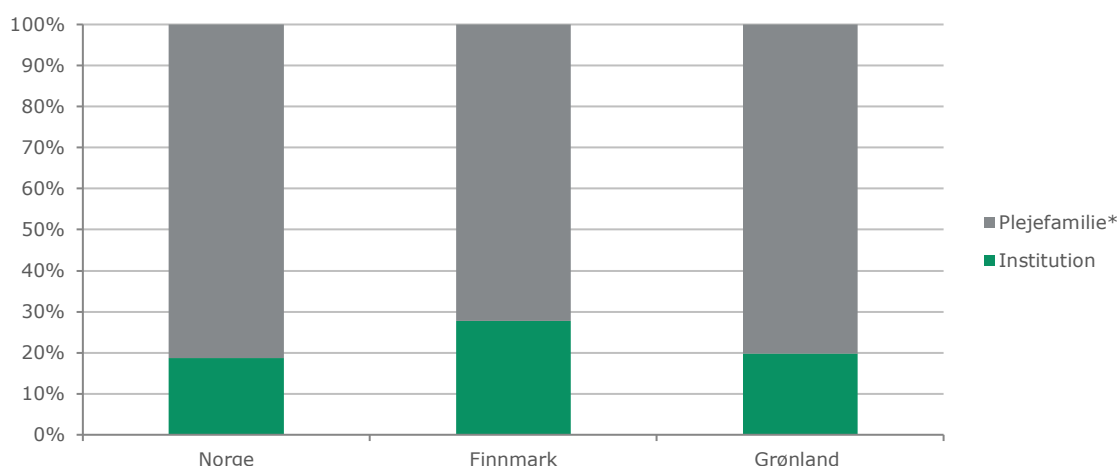
¹⁶ Norges statistikbank har data for 2015, men Grønlands Statistik har 2014 som nyeste år.

¹⁷ Kilde: www.ssb.no - Tabell: 06683: Adopsjoner, etter adopsjonstype. Vi kender ikke alderen på de adopterede.

Hvis vi i stedet for Grønlands Statistiks opgørelse for 2014 ser på de oplysninger, vi har fra kommunerne for 2016 (Qeqqata, Qaasuitsup og Sermersooq) og 2015 (Kujalleq), er billedet et noget andet. Baseret på oplysningerne fra kommunerne får vi således, at 3,57 % af de 0-17-årige i Qeqqata, Qaasuitsup og Sermersooq er anbragt i 2016, mens det i 2015 var 5,67 % af de 0-17-årige i Kujalleq. Laves der et vægtet gennemsnit af disse tal – fraset at tallene vedrører to forskellige år – fås en anbringelsesfrekvens på 3,83 %. Der er stadig tale om en højere anbringelsesfrekvens end i Norge og Finnmark, men forskellen er mindre markant. En del af forskellen skyldes, at Grønlands Statistiks opgørelsesmetode også inkluderer børn anbragt uden for hjemmet i privat arrangeret familiepleje¹⁸ og adopterede børn, hvilket ikke er indeholdt i kommunernes oplysninger. Det er således også i forhold til antal børn i familiepleje mv., at afvigelse er størst, når vi sammenholder kommunernes oplysninger med opgørelsen fra Grønlands Statistik. En anden del af forskellen er selvfølgelig også, at kommunernes tal er nyere, og at der er sket ændringer over tid. Disse to forhold taget i betragtning er der imidlertid stadig tale om store afvigelser mellem henholdsvis kommunernes oplysninger og Grønlands Statistiks beregning, hvilket giver anledning til at understrege, at der er en vis usikkerhed i datagrundlaget.

Hvis vi i stedet ser på, *hvor* de udsatte børn og unge anbringes, ser vi i figuren nedenfor, at der ikke er stor forskel mellem Grønland og Norge – vurderet ud fra anbringelsespraksis i 2014. I den anvendte opgørelsesmetode er børn anbragt i privat arrangeret familiepleje, 'gavebørn' og adopterede børn også forsøgt indeholdt i de grønlandske tal for plejefamilie.

Figur 4.10 Anbringelser af børn og unge fordelt på anbringelsesformer



Note: *For **Grønland** er antallet af børn og unge på institution opgjort på baggrund af betalinger, mens antallet af børn og unge anbragt i familiepleje også inkluderer adopterede (hvilket de norske tal ikke gør). Det skyldes, at tallet er forsøgt opgjort ved at sammenholde adresse på barnet/den unge med adresse på (biologiske) forældre – fratrasket børn på skolehjem og institutionsanbragte. Dette tal er derfor behæftet med en vis usikkerhed. Antallet af børn og unge på institution opgjort på baggrund af betalinger foretaget på hovedområde 4, hovedafsnit 1 Hjelpeforanstaltninger til børn og unge og inkluderer også 18-årige børn og unge. For **Norge** er tallet opgjort som antal anbringelser i løbet af året. I Norge er det ikke usædvanligt med anbringelser på mindre end et ½ år. Hvis vi i stedet opgør fordelingen på anbringelsesformer for anbragte børn og unge ultimo året, udgør institutionsanbringelser i Norge blot 10 % og i Finnmark blot 19 %. Børn og unge, der var anbragt pga. vidtgående handicap, indgår ikke i opgørelsen

Kilde: Norge: www.ssb.no – Tabell: 10660: Barnevernstiltak i løpet av året, per 31. desember og for nye barn, etter tiltak (F)

Som tidligere nævnt, har vi ikke data for antal adopterede i Norge, men plejefamiliedelen i Norge og Finnmark ville formentlig fylde en anelse mere, hvis de adopterede 0-17-årige også indgik, sådan som det er tilfældet for Grønland.

¹⁸ Både i tilfælde, hvor forældrene har oplyst det til kommunen, og tilfælde hvor de ikke har.

Hvis vi opgør fordelingen mellem institutioner og plejefamilier ud fra de oplysninger, vi har fra kommunerne for 2016 (Qeqqata, Qaasuitsup og Sermersooq) og 2015 (Kujalleq), får vi – ikke overraskende – en lavere andel børn anbragt i plejefamilier (64,67 %), og en højere andel anbragt på institution (35,33 %), eftersom disse tal ikke inkluderer børn og unge anbragt i privat arrangeret familiepleje, 'gavebørn' og adopterede. Der er selvfølgelig også en forskel i kraft af, at tallene er nyere, men opgørelsesmetoden vurderes at være den væsentligste faktor.

Som nævnt indledningsvist indeholder opgørelserne ovenfor ikke børn og unge anbragt uden for hjemmet grundet vidtgående handicap, da disse tal ikke er tilgængelige for Norge. Grønlands Statistik har på baggrund af oplysninger om betalinger foretaget på hovedområde 4, hovedafsnit 8 (handicapområdet) kombineret med aldersoplysninger leveret et tal for børn og unge anbragt på handicapinstitutioner i 2014, som indikerer, at 0,16 % af de 0-18-årige børn og unge var anbragt uden for hjemmet som følge af vidtgående handicap.

4.2.3 Udgifter til udsatte børn og unge

I tabellen nedenfor sammenlignes udgifterne til udsatte børn og unge i Grønland med udgifterne i Norge og Finnmark.

Som det fremgår af tabellen udgør de statslige/centrale udgifter en langt større andel af de samlede udgifter i Norge/Finnmark end i Grønland, hvilket hænger sammen med organiseringen på området jf. afsnit 4.2.1.

Det fremgår desuden, at når de samlede udgifter til udsatte børn og unge opgøres pr. 0-17-årig, så har Grønland væsentligt højere udgifter end Norge i 2015 (ikke korrigeret for forskelle i pris- og omkostningsniveauer mellem de to lande). Grønlands relativt høje udgifter skyldes, at der er stor forskel på udgiften til anbringelser pr. 0-17-årig, hvilket hænger naturligt sammen med, at Grønland (jf. 4.2.2) også har en langt større andel af deres 0-17-årige anbragt uden for hjemmet.

Det er imidlertid interessant at bemærke, at der ikke er samme forskel, når det gælder forebyggelse og øvrige udgifter på området. Her ligger Grønland meget tæt på niveauet i Finnmark og ikke så markant over niveauet i Norge, som det er tilfældet i forhold til anbringelsesudgifter. Til trods for at behovet for forebyggende foranstaltninger – på linje med behovet for anbringelser – må forventes at være markant højere i Grønland.

Ovennævnte udgiftsopgørelse anvendes i den beregning af et økonomisk gab, som foretages i kapitel 5. Beregningen tager ikke kun udgiftsniveauet i de to lande i betragtning, men inddrager også betydningen af forskelle i standarder og forskelle i, hvorvidt de to lande sætter de sociale foranstaltninger i værk, som der er behov for (mere herom i kapitel 5).

Tabel 4.4 Udgifter til udsatte børn og unge, regnskab 2015, danske kr.

	Grønland	Norge ¹	Finnmark ¹
Nettodriftsudgifter i alt (mio.kr.), heraf	363,714	12.550,537	268,697
- statslige/centrale udgifter	5,052	4.675,171	109,894
- kommunale udgifter	358,662	7.875,365	158,803
Udgifter fordelt på formål			
- anbringelser ²	301,822	9.129,071	202,167
- forebyggelse og øvrige udgifter	61,892	3.421,465	66,530
Antal 0-17-årige	14.173	1.125.604	16.109
Nettodriftsudgifter i alt (kr. pr. 0-17-årige), heraf	25.663	11.150	16.680
- statslige/centrale udgifter	356	4.153	6.822
- kommunale udgifter	25.306	6.997	9.858
Udgifter fordelt på formål			
- anbringelser ²	21.296	8.110	12.550
- forebyggelse og øvrige udgifter	4.367	3.040	4.130

¹Udgifterne for Norge består dels af kommunale udgifter, som opgjort i KOSTRA-systemet (7.875 mio.kr.) tillagt statslige udgifter (4.675 mio.kr.). Der er i de statslige udgifter inkluderet udgifter for Oslo Kommune, som også afholder udgifter, der i det øvrige Norge afholdes af staten. Udgifterne for Finnmark er opgjort som kommunernes udgifter i Finnmark fylke tillagt beregnede statslige udgifter for dette område.

²Det er antaget, at de statslige/centrale udgifter i hovedsagen vedrører anbringelser. De samlede statslige/centrale udgifter er således tillagt de registrerede kommunale udgifter vedr. anbringelser.

Kilde: Grønlands Statistik, Statistisk Sentralbyrå, BUFDIR (2016), Oslo Kommune (2016) og KORAs beregninger.

4.2.4 Opsummering af sammenligningen af området for udsatte børn og unge

Der er forskel på, hvordan Grønland og Norge har organiseret området for udsatte børn og unge (barneværnet). Den væsentligste forskel mellem de to lande er, at det statslige (og regionale/fylkes-) niveau spiller en langt større rolle i Norge end selvstyret gør i Grønland. Som det er i dag, har de norske kommuner ikke fuldt finansieringsansvar for udgifter til anbringelser af udsatte børn og unge, og den norske stat afholder således en del af udgifterne hertil. Norge har dog etableret en forsøgsordning i nogle kommuner, som afprøver en ny opgave- og ansvarsfordeling, som minder mere om organiseringen i Grønland.

Anbringelsespraksis i henholdsvis Norge og Grønland er også meget forskellig. Baseret på opgørelser fra Grønlands Statistik, hvor børn og unge anbragt i privat arrangeret pleje også medregnes, var der i 2014 mere end tre gange så mange børn og unge anbragt uden for hjemmet i Grønland, som i Norge generelt, og mere end dobbelt så mange anbragte børn og unge sammenlignet med Finnmark. Hvis vi opgør antallet af anbragte ud fra 2015/2016-tal fra kommunerne selv, hvor børn og unge i privat arrangeret pleje ikke indgår, er anbringelsestallet lavere og tættere på niveauet i Finnmark – men stadig højere end dette.

Fordelingen mellem anbringelser i plejefamilie og anbringelser på institution er nogenlunde ens mellem Grønland og Norge, hvis vi baserer beregningen på opgørelser fra Grønlands Statistik, hvor privat arrangeret plejefamilie (og adoption) regnes med i fordelingen. Hvis vi opgør antallet

af anbragte ud fra de nyeste tilgængelige tal fra kommunerne selv, hvor privat arrangeret familiepleje ikke indgår, ligger Grønland højere i brugen af institutioner end både Norge og Finnmark.

En sammenligning af udgifter til området for udsatte børn og unge viser, at staten i Norge afholder en langt større andel af udgifterne end selvstyret i Grønland, hvilket hænger sammen med organiseringen af området i de to lande. Sammenligningen viser desuden, at Grønland samlet set bruger flere penge på området opgjort pr. 0-17-årig. Det skyldes, at Grønland bruger langt flere penge pr. 0-17-årig på anbringelser. I forhold til udgifterne forebyggelse og øvrige udgifter pr. 0-17-årige er der således ikke så stor forskel landene imellem, og Grønland og Finnmark ligger stort set på samme niveau.

4.3 Uddybende ressourceanalyse på sagsbehandlerområdet

I dette afsnit ser vi nærmere på medarbejderressourcerne på sagsbehandlerområdet for udsatte børn og unge i både Grønland og Norge. Med medarbejderressourcer menes både antallet af medarbejdere på området set i forhold til arbejdsopgavens omfang, og medarbejdernes kvalifikationer i forhold til arbejdsområdet.

4.3.1 Normering på sagsbehandlerområdet

Når man skal sammenligne de administrative ressourcer på området for udsatte børn og unge, er det relevant at sammenligne antallet af børnesager pr. sagsbehandler. Hvis en sagsbehandler sidder med for mange sager, er det vanskeligt at nå at lave undersøgelser, udarbejde handleplaner, iværksætte tiltag og lave opfølgninger på de børn, der har foranstaltninger i rette tid og med den nødvendige grundighed. Antal sager pr. sagsbehandler siger derfor også noget om, hvilken kvalitet det er muligt at levere i sagsbehandlingen på området for udsatte børn og unge.

I den norske statistikbank opgøres 'Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk (funksjon 244)'¹⁹, dvs. det opgøres, hvor mange børnesager en fuldtidsarbejdende sagsbehandler i gennemsnit har, når man tæller sager, hvor der er igangsat en undersøgelse eller foranstaltninger sat i værk (fx et forebyggende tiltag eller en anbringelse). Antal underretninger er altså ikke en del af tallet. Heraf fremgår det, at en norsk sagsbehandler i gennemsnit havde 19,8 sager i 2015. I Finnmarks kommuner havde en sagsbehandler i gennemsnit 23,9 sager i 2014 (tal for 2015 er ikke tilgængelige).²⁰

I Grønland er der ikke en tilsvarende opgørelse af antal sager på nationalt niveau. Deloitte er i gang med at gennemføre en undersøgelse for Departementet for Familie, Ligestilling og Sociale Anliggender, hvor de blandt andet i et spørgeskema har bedt kommunerne udfylde oplysninger om antal børnesager (og øvrige socialsager) og antal sagsbehandlere (samt sagsbehandlerne uddannelsesbaggrund). Deloitte har velvilligt stillet disse indsamlede data til rådighed for KORAs analyse. KORA har endvidere via en række interview selv fremskaffet data om sagstal i forhold til antal sagsbehandlere.²¹

¹⁹ Funksjon 244 dækker over ansatte i børneværnstjenesten med ansvar for forvaltning af børneværnsager, deres ansvarlige ledere og eventuelt øvrige ansatte, som arbejder med at oplyse sagerne (fx psykolog). Medarbejdere uden myndighedsansvar, som fx miljøarbejdere, terapeuter og hjemmekonsulenter, indgår ikke.

²⁰ Landsgennemsnittet dækker over store udsving fra kommune til kommune – antallet af sager pr. sagsbehandler svinger således mellem 4 og 110 sager pr. sagsbehandler. I 2015 mangler der oplysninger for 16 af Norges 428 kommuner.

²¹ Interviewudsagn fra centralt hold inddrages ikke, da der ikke er stedsangivelse på eksemplerne på sagstal, og vi vælger derfor at benytte udsagn fra de interviewpersoner, der kan give aktuelle bud for den konkrete kommune. Der er dog fin overensstemmelse mellem udsagnene.

Efter en grundig gennemgang af data er KORAs bud på antal børnesager pr. sagsbehandler for de fire kommuner:

- Kommune A: skøn fra interviewperson: 70-75 sager.
- Kommune B: skøn fra interviewperson 1: 100-125 sager for hovedbyen, interviewperson 2: op til 150 sager i kommunen generelt.
- Kommune C: indsamlede data fra Deloitte om antal sager og antal sagsbehandlere. Gennemsnit: 104 sager.
- Kommune D: indsamlede data fra Deloitte om antal sager og antal sagsbehandlere: 96.

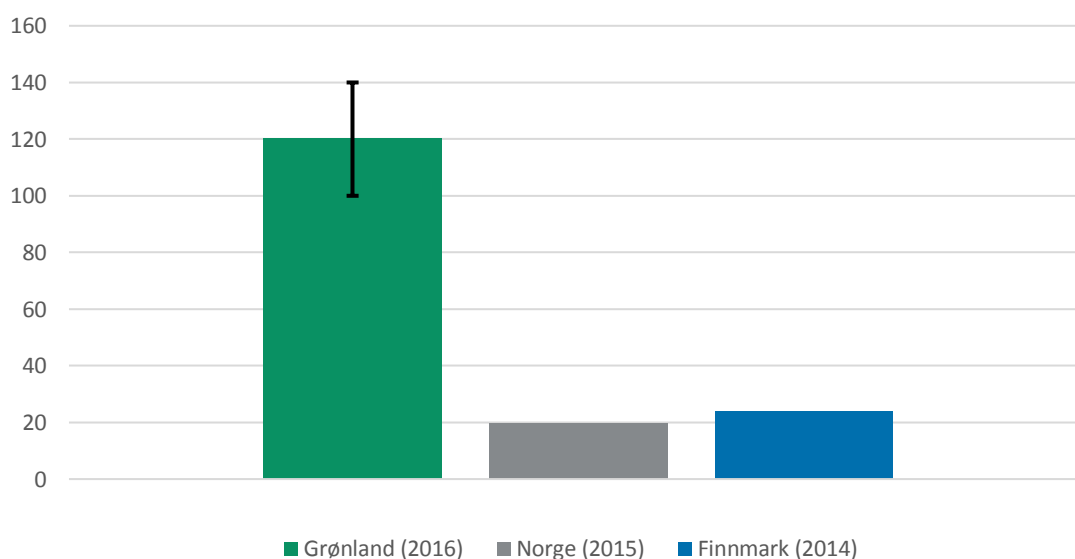
Det giver følgende intervaller i sager pr. medarbejder for de to datakilder:

- Interviewpersoners skøn: 70-150 sager pr. sagsbehandler
- Udvalgte Deloitte-data: 96-104 sager pr. sagsbehandler.

KORA vurderer på denne baggrund (under hensyntagen til kommunernes størrelse og dermed deres andel af et landsgennemsnit), at det gennemsnitlige antal sager pr. sagsbehandler i Grønland ligger mellem 80-120 sager.

På baggrund af de gennemgåede data for Norge, Finnmark og Grønland kan vi sammenligne antal børnesager pr. sagsbehandler, jf. tabellen og figuren nedenfor.

Figur 4.11 Antal børnesager pr. sagsbehandler – pr. nyeste tilgængelige år



Note: Den sorte markør viser usikkerheden i estimatet.

Kilde: Tal for Norge og Finnmark: www.ssb.no/statistikbanken - Tabell: 04907: H. Barnevern - nøkkeltall (K), variabel 'Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk (funksjon 244)'. Heri indgår også ledere med ansvar for sagsbehandling. Tal for Grønland: KORAs samlede vurdering baseret på en delmængde af de data, Deloitte har indsamlet hos kommunerne + skøn fra interviewpersoner KORA har interviewet.

Som det fremgår, har en gennemsnitlig sagsbehandler i Grønland rundt regnet fem gange så mange sager, som en gennemsnitlig sagsbehandler i Norge og fire gange så mange sager som en gennemsnitlig sagsbehandler i Finnmark. Det ville altså kræve fire eller fem gange så mange sagsbehandlere som i dag, hvis Grønland skulle have en normering på sagsbehandlerområdet svarende til Finnmark eller Norge generelt. Det kan i øvrigt nævnes, at det i Danmark ikke er

ualmindeligt med cirka dobbelt så mange sager pr. sagsbehandler som i Norge, dvs. knap 40 sager – flere kommuner er dog inspirerede af Herning Kommune, som efter bl.a. svenske erfaringer har omlagt deres praksis på området, således at sagsbehandlerne kun sidder med cirka 25 sager for derved at kunne have tæt kontakt med børnene og løbende justere indsatsen og forebygge (langvarige) anbringelser (KORA 2015).

Underretninger

Foruden de aktive sager skal myndighedsafdelingen på området for udsatte børn og unge også tage sig af de underretninger, som kommer fra fx skolen eller borgere i kommunen. Når vi skal sammenligne de ressourcer, myndighedsafdelingen har til rådighed, med de arbejdsopgaver, den har, er det derfor også relevant at se på antallet af underretninger, som kommunerne skal tage stilling til og handle på.

I Norge var der ifølge den norske statistikbank 36,3 underretninger pr. 1.000 0-17-årig i Norge i 2014, mens der i Finnmark var 51,3 underretninger pr. 1.000 0-17-årig.²²

I Grønland er der ikke et tilsvarende nationalt register med oplysninger om antal underretninger. KORA har i stedet fra tre af kommunerne via interview eller efterfølgende mail modtaget oplysninger om, hvor mange underretninger de cirka modtager (for en af kommunerne er kun angivet tal for hovedbyen). Vi har herefter på baggrund af indbyggertallet for kommunen eller byen omregnet tallene til antal underretninger pr. 0-17-årige. Derved får vi, at kommunerne modtager mellem 28-135 underretninger pr. 1.000 0-17-årig om året. Hvis vi laver et (vægtet) gennemsnit svarer det 125 underretninger pr. 1.000 0-17-årig.

Tabel 4.5 Antal underretninger pr. 1.000 0-17-årig – pr. nyeste tilgængelige år

Grønland (2015/2016)	Norge (2014)	Finnmark (2014)
125*	36,3	51,3

Note: *Gennemsnittet for Grønland er beregnet på et ufuldstændigt datagrundlag, da der kun er tal fra to kommuner + en hovedby fra en tredje kommune.

Kilde: Tal for Norge og Finnmark: www.ssb.no Tabell: 10673: Meldingar til barnevernet, etter konklusjon, alder og kjønn (F), Tal for Grønland via interview eller mail.

Omfanget af underretninger kan sige noget om, i hvilket omfang der er sociale problemer blandt børn og unge i samfundet, men forskelle i omfanget af underretninger kan lige så vel afspejle forskelle i kulturen for at foretage underretninger, dvs. forskel på, *hvornår* man som fx skolelærer eller nabo vurderer, at der er grund til at foretage en underretning, og *om* man foretager en underretning. Her kan være meget stor forskel – både mellem Norge og Grønland og internt i Grønland mellem de forskellige byer og bygder, jf. også kapitel 3 om problemet med manglende underretninger fra bygderne.

Ovenstående opgørelse skal derfor primært bruges til at illustrere den arbejdsbyrde, som sagsbehandlerne står overfor.

Sagsbehandlingstider

I Norge skal kommunen senest inden en uge gennemgå underretninger og vurdere, om der skal foretages en undersøgelse. Undersøgelser skal gennemføres senest inden for tre måneder (i særlige tilfælde inden for seks måneder). I Grønland indgår det som en del af lovforslaget til den nye børne- og ungelov, at man fremover inden for 24 timer skal vurdere, om en underretning er en hastesag. Og hvis det er en hastesag skal man handle derefter og inden for 14 dage tage stilling til anmeldelserne.

²² www.ssb.no Tabell: 10673: Meldingar til barnevernet, etter konklusjon, alder og kjønn (F)

Der er ikke nogle nationale opgørelser af, hvordan praksis er i dag i forhold til reaktionstider på underretninger. Flere tilsynsrapporter fra 2014 påpeger dog, at der på daværende tidspunkt var store problemer med passivitet i ubehandlede underretninger – også i tilfælde om underretninger omhandlende vold og seksuelle overgreb – og der er eksempler på underretninger, der har ligget i tre og fire år. Også en tilsynsrapport fra 2016 konstaterer, at der det pågældende sted er underretninger i et betydeligt omfang, som har hobet sig op, og hvor der ikke har været en reaktion. Udsagnet fra vores kommuneinterview er også, at de nye frister vil være vanskelige at leve op til.

I Norge indrapporterer kommunerne antal underretninger og undersøgelser og behandlingstiden på disse. Det fremgår heraf, at på landsplan blev godt 98 % af alle underretninger i 2015 behandlet inden for en uge, mens det i Finnmark var knap 94 %. Kun 0,33 % af underretningerne på landsplan havde en behandlingstid på mere end fire uger, mens det gjaldt for cirka 1 % af underretningerne i Finnmark.²³ I forhold til undersøgelser var den gennemsnitlige behandlingstid i Norge 89 dage, mens den for Finnmark var 104 dage for år 2015.²⁴

I både Grønland og Norge er det lovkrav at udarbejde handleplaner for børn, der modtager hjælpeforanstaltninger²⁵. Ifølge en rapport fra KS (den norske sammenslutning af kommuner svarende til Kanukoka i Grønland) manglede der i 2012 handleplaner for 18 % af de børn, der modtog hjælpeforanstaltninger – dvs. både anbringelser og andre hjælpetiltag (KS, 2013: 16). Der findes ikke en tilsvarende opgørelse i Grønland, men tilsynsrapporter fra 2011 og 2012 for to forskellige socialforvaltninger konstaterede, at der manglede handleplaner på de fleste anbringelsessager de to pågældende steder, hvor tilsynet fandt sted. En undersøgelse fra 2014 viste, at der ved undersøgelsens påbegyndelse manglede en opdateret handleplan for 500 af de 642 unge, der var anbragt, svarende til 78 % (status på handleplaner for børn og unge med andre foranstaltninger end anbringelse indgik ikke i undersøgelsen). Ved undersøgelsens afslutning, hvor et rejsehold havde hjulpet kommunerne med arbejdet, var der 312 sager, hvor opdatering af handleplaner ikke var påbegyndt eller ikke var afsluttet (Departementet for Familie og Justitsvæsen, 2014: 6). Ifølge undersøgelsen forventedes alle handleplaner – for anbringelser – at være opdateret ved udgangen af året. KORA har ikke oplysninger om den nuværende status for udarbejdelse af handleplaner, men med kendskabet til sagsmængden hos sagsbehandlere i yderområderne er det vanskeligt at se, hvordan det skulle være muligt at have fuldt opdaterede handleplaner på alle børn.

4.3.2 Uddannelsesniveau hos sagsbehandlere mm.

I Norges statistikbank opgøres under 'barnevernsstatistikken' "Stillinger med fagutdanning av alle fag- og tiltaksstillinger". Opgørelsen viser, hvor mange procent af sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter (fx miljømedarbejdere, familieterapeuter og hjemmekonsulenter), som er fagligt uddannede. I 2015 var 99 % af disse stillinger på landsplan besat af faguddannet personale.²⁶

Ifølge den norske statistikbank var det i Finnmark fylke 101 % af sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenterne, som var faguddannede i 2015. Det giver selvsagt ikke mening, at tallet er over 100 %, men det skyldes formentlig ifølge Statistisk Sentralbyrå, at personale i støttefunktioner (fx i regnskab og bogholderi) fejlagtigt kan være talt med i antal faguddannede, men ikke indgår i det samlede personaletal for sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter.²⁷ I alt har 19 af Norges 428 kommuner angivet værdier over 100 %, og disse kommuners tal indgår også i

²³ www.ssb.no Tabell:10676: Meldingar til barnevernet, etter behandlingstid (F).

²⁴ www.ssb.no Tabell: 10669: Undersøkingar avslutta av barnevernet, etter behandlingstid (F).

²⁵ Jf. Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge, §§ 14 og 15

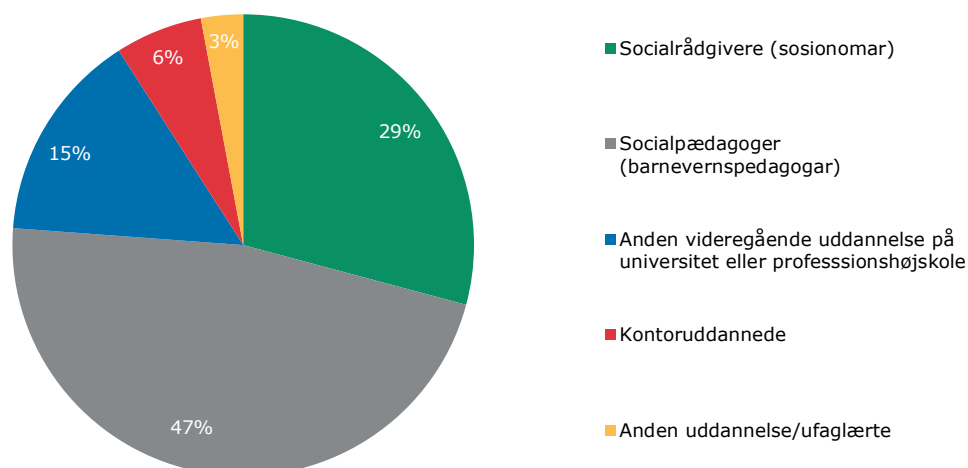
²⁶ www.ssb.no Kilde: Tabell: 04907: H. Barnevern - nøkkeltall (K), variabel Stillinger med fagutdanning av alle fag- og tiltaksstillinger.

²⁷ Jf. korrespondance med rådgiver i Seksjon for leveårsstatistikk, Avdeling for personstatistikk, ssb.

landsgennemsnittet, som derfor kan være overvurderet en smule, men samlet set udgør kommunerne med fejlregistreringer kun en ganske lille del, og der er derfor ikke tal om en markant ændring.

Hvis vi opgør uddannelsesbaggrunden for alle ansatte i børneværnstjenesten i Norge, dvs. ikke kun sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter, men også personale i støttefunktioner (fx regnskab og bogholderi), ser billedet ud som vist i Figur 4.12 nedenfor.

Figur 4.12 Uddannelsesbaggrund for ansatte i de norske kommuners børneværn* 2014



Note: *Ansatte i børneværnet tæller både ledere, sagsbehandlere og medarbejdere i forebyggende indsatser samt medarbejdere i støttefunktioner (fx regnskab og bogholderi).

Kilde: www.ssb.no, Tabell: 09086: Årsverk i barnevernstjenesta, etter utdanning (K)

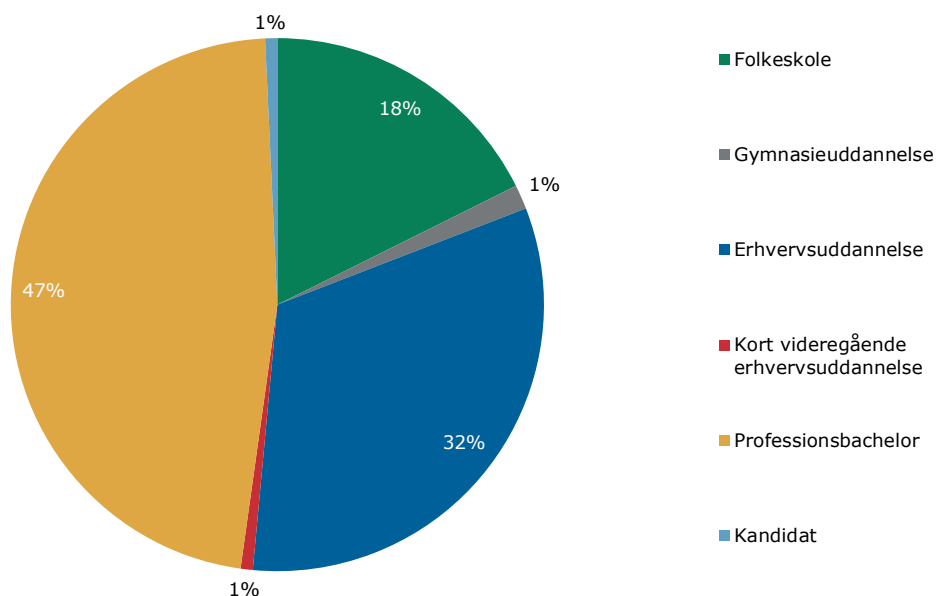
Der er i Norge stort fokus på at sikre et ensartet og højt fagligt niveau på de uddannelser, der uddanner medarbejdere til børneværnsområdet. Således har departementet nedsat et ekspertudvalg, som skal give anbefalinger til, hvordan arbejdet i børneværnet kan højnes via praksisnær og forskningsbaseret uddannelse til de professioner, der er beskæftiget i børneværnet (læs mere NOU: 2009:8).²⁸

Grønlands Statistik har venligst leveret data til KORA om, hvor mange der er ansat under overenskomsten 'Forebyggelseskonsulenter og socialrådgiver' med hvilken uddannelse. På baggrund af disse data kan vi ikke se, om der er tale om en (professions)bachelor med faglig relevans, men givet at det overvejende er tilfældet, er tallene nogenlunde sammenlignelige med opgørelsen for Norge og Finnmark. Dog vurderes opgørelsen for Grønland at gælde for sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter på hele socialområdet, mens den for Norge og Finnmark alene gælder for de sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter, der arbejder på området for udsatte børn og unge.

Vi kan på baggrund af de leverede data fra Grønlands Statistik opgøre, at 18 % af de ansatte under overenskomsten for socialrådgivere og forebyggelseskonsulenter har en folkeskoleeksamen, som højeste uddannelse, 34 % har en erhvervsuddannelse (eller gymnasium) som højeste uddannelse, og 48 % har en professionsbachelor (eller kandidat)), jf. Figur 4.13 nedenfor.

²⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/6ebc07ce4230459cb78599b599d76f40/no/pdfs/-nou200920090008000dddpdfs.pdf>

Figur 4.13 Uddannelsesbaggrund for ansatte under overenskomsten socialrådgivere og forebyggelseskonsulenter i Grønland 2014



Kilde: Data leveret af Grønlands Statistik til KORA

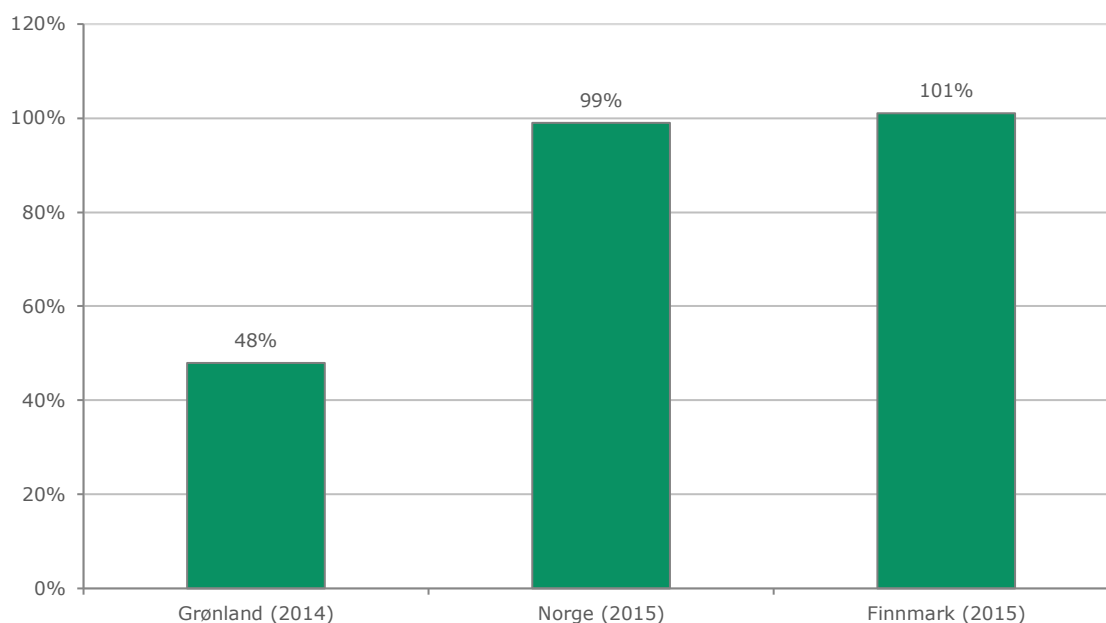
Vi har sammenholdt ovenstående data med de indsamlede data fra Deloitte (jf. afsnit 4.3.1). Der er forskel på, hvad de to datakilder viser. For det første indgår der kun sagsbehandlere og ikke forebyggelseskonsulenter i Deloitte's data. For det andet er data indsamlet af Deloitte i 2016 (hvor Grønlands Statistiks tal er for 2014). Som nævnt i boksen i afsnit 4.3.1 er der også lidt problemer med fejlregistreringer. Billedet fra de to datakilder er dog på flere punkter genkendeligt.

I Deloitte's data er det ca. 56 % af sagsbehandlerne, der har en professionsbachelor (socialrådgiver eller socialpædagog) eller en anden højere uddannelse, 24 % er rådgivningsassistenter (efteruddannelse til kontoruddannede) og 10 % socialhjælpere, mens 4 % ikke har uddannelse ud over folkeskolen. Uddannelsesbaggrunden er uoplyst for de resterende 6 %.

Hvis de gennemgåede data er nogenlunde retvisende, så tyder forskellen mellem de to datakilder på, at uddannelsesniveauet i Grønland generelt er højere for gruppen af sagsbehandlere end for gruppen af sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter samlet set, idet andelen af professionsbachelorer er højere, og andelen uden uddannelser er lavere. En anden forklaring kan også være, at uddannelsesniveauet generelt er højnet fra 2014 til 2016. Begge dele kan være tilfældet.

I sammenligningen af uddannelsesniveauet mellem Grønland, Norge og Finnmark tager vi udgangspunkt i de data, vi har fået leveret fra Grønlands Statistik, da disse data – i lighed med den norske opgørelse – opgør uddannelsesniveauet for både sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter. Resultatet fremgår af Figur 4.14 nedenfor.

Figur 4.14 Andel af kommunale sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter, som har professionsbachelor eller højere uddannelse – pr. nyeste tilgængelige år.



Note: At tallet er over 100 % i Finnmark skyldes formentlig ifølge Statistisk sentralbyrå, at personale i støttefunktioner (fx i regnskab og bogholderi) fejlagtigt kan være talt med i antal faguddannede, men ikke indgår i det samlede personaletal for sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter. I alt har 19 af Norges 428 kommuner angivet værdier over 100 %, og disse kommuners tal indgår også i landsgennemsnittet, som derfor kan være overvurderet en smule. Bemærk: Opgørelsen for Grønland gælder hele socialområdet, mens den for Norge kun gælder børnesocialområdet.

Kilde: Norge: www.ssb.no, Tabell: 04907: H. Barnevern - nøkkeltall (K), variabel Stillinger med fagutdanning av alle fag- og tiltaksstillinger. Grønland: data leveret af Grønlands Statistik til KORA.

Som det fremgår af figuren, har stort set alle sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter på børneområdet i Norge og Finnmark en professionsbachelor som socialrådgiver eller socialpædagog eller højere uddannelse, mens det i Grønland kun er omkring hver anden af de kommunale medarbejdere på socialområdet, der har det. De øvrige er for en stor dels vedkommende enten uddannet som rådgivningsassistent eller socialhjælper (jf. Figur 3.25 i kap. 3), og det er således et mindretal, der er uden uddannelse på området.

4.3.3 Opsamling

Analysen af ressourcerne på sagsbehandlerområdet viser, at sagsbehandlere i Grønland har langt flere arbejdsopgaver end i Norge, og at de er dårligere uddannet til at håndtere dem. Analysen peger således på, at en gennemsnitlig sagsbehandler i Grønland har fire til fem gange så mange sager som en gennemsnitlig sagsbehandler i Finnmark eller Norge generelt. Derudover vurderes også antallet af underretninger pr. 0-17-årig at være markant højere. Det er således ikke overraskende, at sagsbehandlingstiden i Grønland vurderes at være markant længere end i Norge (og Finnmark) – og at der vurderes, at være flere tilfælde, hvor underretninger/sager ligger ubehandlede hen. I Norge og Finnmark er stort set alle sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter professionsuddannede eller derover (ofte socialrådgiver eller socialpædagog), mens det kun er cirka hver anden i Grønland.

5 Det økonomiske gab på området for udsatte børn og unge

Ved et økonomisk gab forstås her den omkostning, som for Grønland kan være forbundet med at opnå et ydelsesniveau for udsatte børn og unge, som er på højde med det område, der sammenlignes med. Dette område er i nærværende tilfælde Norge/Finnmark. Som allerede nævnt i introduktionen skal opgørelsen af et økonomisk gab (efterslæb) anvendes til en belysning af omkostningerne ved eventuelt at inkorporere børnekonventionen i Grønland. Norge *har* inkorporeret konventionen og formodes fuldt ud at leve op til denne.

Som nævnt i kapitel 1 er børnekonventionen allerede i dag ratificeret med virkning for Grønland, hvorimod Grønland - på linje med bl.a. Danmark - ikke har inkorporeret konventionen.

Opgørelsen af et gab skal ikke, jf. igen kapitel 1, forstås som en konkret vurdering af de juridiske konsekvenser, hvis den inkorporerede konventionen ikke efterleves. Disse konsekvenser må bl.a. formodes at afhænge af, i hvilket omfang borgere, interessegrupper m.fl. måtte påberåbe sig denne ved domstolene.

I det næste **afsnit 5.1** beskrives først de principielle elementer i et regnestykke til opgørelse af det økonomiske gab samt en metode til opstilling af regnestykket. Der tages udgangspunkt i en simpel sammenligning af udgiftsniveauer, som vi for enkeltheds skyld benævner *økonomisk gab*, men som i realiteten er en indledende sammenligning af udgiftsniveauer, som ikke kan benyttes som et udtryk for efterslæb. Derfor forsøges regnestykket gjort mere nuanceret og dækkende, så man i højere grad nærmer sig en egentlig opgørelse af et efterslæb. Undervejs fastlægges de relevante udgiftsbegreber, som skal benyttes i opgørelsen. Til slut forsøges det i **afsnit 5.2** at sætte nogle værdier på opgørelserne.

Komplikationerne i forbindelse med opstillingen af en opgørelse af økonomisk gab/efterslæb fremgår af det følgende. Der kan derudover være grund til at nævne nogle generelle forbehold ved en udgiftssammenligning mellem Grønland og Norge/Finnmark:

- Organiseringen af opgaven i de to lande er forskellig, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved, at staten i Norge spiller en større rolle i opgaven end selvstyret i Grønland. Selv om der korrigeres herfor, indebærer dette forhold alligevel et usikkerhedsmoment.
- Der ses alene på området for udsatte børn og unge (i Norge benævnt 'barnevernet'), selv om der også på flere andre områder - dvs. normalområdet (skole og dagpasning), sundhedsområdet og evt. boligområdet - må formodes at være et efterslæb i forhold til en inkorporering af konventionen.
- Mere tekniske forhold omkring udgiftsopgørelsen, fx anvendelse af forskellige afgrænsninger i budget- og regnskabssystemer, kan også tilføre en vis usikkerhed til sammenligningen.
- Opgørelsen foretages for et givet år - så vidt muligt 2015 - altså det nyeste år, for hvilket, der er tilgængelige data. Der er med andre ord tale om et øjebliksbillede, som vil kunne ændre sig over tid. I forlængelse heraf er det relevant at nævnte, at Norge har oplevet betydelige udgiftsstigninger på området de senere år.
- Sammenligningen korrigerer for valutakurser mellem danske kroner og norske kroner, men forskelle i pris- og omkostningsniveauer er der ikke søgt korrigeret for.
- Ved en bedømmelse af efterslæbet i forhold til inkorporering skal det også tages i betragtning, at Norge eventuelt kan have over-inkorporeret konventionen - altså holder et højere

ydelsesniveau end, hvad der er nødvendigt i forhold til en snæver opfyldelse af konventionen. På den anden side er der formentlig også tilfælde i Norge, hvor yderligere indsættelse af ressourcer kan være relevant med henblik på at sikre opfyldelsen af børnenes rettigheder (Redd Barna, 2014).

- Endelig er det værd at bemærke, at nogle af de udfordringer, der er forbundet med at inkorporere og leve op til FN's børnekonvention, ikke kan løses alene ved at udligne det økonomiske gab mellem ydelsesniveauerne i Norge/Finnmark og Grønland på området for udsatte børn og unge. Der kræves således samfundsmæssige strukturændringer på flere planer for at kunne leve op til konventionen.

5.1 Fra en simpel udgiftssammenligning til en mere nuanceret opgørelse

5.1.1 Den simple opgørelse: sammenligning af udgifter pr. indbygger

Udgangspunktet for en sammenligning vil naturligt nok være de udgifter, som henholdsvis Grønland og Norge/Finnmark i dag afholder på området for udsatte børn og unge. Disse udgifter skal så gøres sammenlignelige. En helt simpel sammenligning af disse udgifter vil være en opgørelse (i fælles valuta) af udgifterne pr. indbygger i de relevante aldersklasser, dvs. 0-17-årige. Efter at have noteret en forskel her kan denne "forstørres op" til hele Grønland ved at gange med antallet af 0-17-årige i Grønland.

Selv om denne simple sammenligning kan give interessante resultater, kan det ikke forventes, at der herved kan siges noget dækkende om et reelt økonomisk efterslæb eller udgiftsgab. Det skyldes to forhold:

- Gruppen af 0-17-årige i de to lande trækker ikke nødvendigvis lige meget på ydelserne – udgiftsbehovet (behovet for ydelser) er med andre ord forskelligt. Samtidig er der forskel på, i hvilken grad dette behov opfyldes
- Ydelserne leveres ikke nødvendigvis med samme standard i de to lande.

Disse to forhold ses der på i det følgende afsnit, hvorefter opstillingen af den nuancerede opgørelse på dette grundlag gennemgås i det efterfølgende afsnit.

I **Bilag 2** er givet en matematisk præsentation af tankegangen i opstillingen.

5.1.2 Introduktion af udgiftsbehov og standarder i opgørelsen

Udgiftsbehovet

Det er sandsynligt, at det grønlandske *udgiftsbehov* vedrørende udsatte børn og unge afviger fra udgiftsbehovet i Norge/Finnmark. Når vi ser på de sammenligninger, vi har foretaget i afsnit 4.1 af fx ungdomskriminalitet og selvmord og i betragtning af de sociale forhold i det hele taget, må det forventes, at en større del af befolkningen i 0-17 års aldersklasserne i Grønland har behov for en social foranstaltning end i Norge/Finnmark. Hvis det er tilfældet, er den simple udgiftssammenligning beskrevet i afsnit 5.1.1 ikke retvisende for et udgiftsefterslæb, da det samme udgiftsniveau pr. 0-17-årig ikke vil sikre den samme grad af behovsopfyldelse i Grønland som i Norge/Finnmark. Herved vil den simple sammenligning baseret på udgifter pr. indbygger under-vurdere det grønlandske efterslæb – formentlig ganske væsentligt endda.

Udgiftsbehovet er ikke nødvendigvis dækket

I forbindelse med opgørelsen af udgiftsbehovet skal der endvidere være opmærksomhed om, at det fulde udgiftsbehov ikke nødvendigvis er dækket i dag, dvs. at nogle af de 0-17-årige, som reelt har behov for en ydelse, ikke får stillet denne ydelse til rådighed fra kommunerne. Dette antages primært at være en problematik i Grønland – uanset at der selvsagt også i Norge/Finnmark kan forekomme udgiftsbehov på området, som ikke opfyldes optimalt. Men bl.a. rekrutteringsproblemer kombineret med en 'pukkel' af sager i Grønland kan give anledning til en formodning om, at en del af grønlandske udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge ikke er dækket.

Også dette udækkede udgiftsbehov – som et tillæg til det udgiftsbehov, der allerede dækkes i dag – skal der derfor så vidt muligt opstilles en vurdering af.

Standarden

Endelig kan det tænkes, at den grønlandske og norske/Finnmarks *standard* af tilbuddene vedrørende udsatte børn og unge og de involverede ydelser ikke er ens. En ydelse er fx anbringelsen af et barn, mens standarden af denne ydelse fx omhandler, om årsagen til barnets anbringelse blev opdaget i tide, om barnet måtte vente på anbringelsen, om barnet blev anbragt det rette sted hos personer med de rette kvalifikationer mm. Hvis de norske standarder således reelt er højere end de grønlandske, og netop disse standarder tages som udtryk for, hvad der er nødvendigt for at opfylde børnekonventionens intentioner, skal denne forskel så vidt muligt også indgå i opgørelsen ved en tilfredsstillende sammenligning. Hertil kommer, at sammenligningen i afsnit 4.1 også viste, at Grønland er helt anderledes stillet i forhold til fx befolkningstæthed, hvilket også må forventes at gøre det dyrere at levere den samme ydelse. Eller anderledes udtrykt: ved den samme ressourceindsats (omkostningsniveau) vil der ikke nødvendigvis kunne leveres lige så høj en standard i Grønland som i Norge/Finnmark. Hvis det alt i alt er sådan, at den norske/Finnmarks standard således er højere end den grønlandske, bør denne forskel indgå eller "renses ud" af den simple pr. indbygger-sammenligning.

5.1.3 Den nuancerede opgørelse med anvendelse af udgiftsbehov og standarder

Den nuancerede opgørelse kan startes med to udgangspunkter. *Enten* kan der tages udgangspunkt i de grønlandske udgifter, som så gøres sammenlignelige med de norske/Finnmarks forhold ved at inddrage et dækkende udtryk for udgiftsbehovet og for forskelle i standarder mellem Grønland og Norge/Finnmark. *Eller* der kan tages udgangspunkt i udgiftsforholdene i Norge/Finnmark, som så gøres sammenlignelige med de grønlandske forhold:

(a) Opgørelsen af et økonomisk gab anskuet med udgangspunkt i de grønlandske forhold

Det forekommer umiddelbart mest nærliggende at opbygge opgørelsen ud fra de grønlandske udgiftsforhold, tage højde for et muligt udækket udgiftsbehov og tillige inddrage forholdene vedrørende standarder i Norge/Finnmark i forhold til grønlandske standarder som et tillæg til de grønlandske udgifter.

Det kan i den forbindelse noteres, at der allerede i dag opfyldes et betydeligt udgiftsbehov på området for udsatte børn i Grønland. For at et udtryk for udgifter kan blive sammenligneligt med forholdene på området i Norge/Finnmark, bliver det dog afgørende at kunne vurdere, i hvilket omfang der yderligere er et udækket udgiftsbehov i Grønland. Det antages forenkende, at der ikke – eller kun i beskedent omfang – forekommer sådanne ikke-opfyldte udgiftsbehov i Norge/Finnmark.

Endelig skal der tages hensyn til forskelle i standarder, dvs. i praksis lægges et "Finnmarks-tillæg" til de grønlandske standarder, fastlagt ud fra tilgængelig information herom. Dette kan ske ved at inddrage forskellige kvantitative indikatorer for forskelle i standarder.

Opgørelsen af et økonomisk gab kan hermed foretages ved at sammenligne det herved fremkomne udgiftsniveau, inklusive et udækket udgiftsbehov og norske/Finnmarks standarder, med de udgifter, der rent faktisk afholdes i dag i Grønland.

(b) Opgørelsen anskuet med udgangspunkt i de norske/Finnmarks forhold

Frem for at bygge opgørelsen med startpunkt i de grønlandske forhold kan der alternativt tages udgangspunkt i udgifterne som de afholdes i Norge/Finnmark. Her bliver det så forholdene i Norge/Finnmark, som skal omsættes til grønlandske forhold.

For at opnå denne sammenligning skal der for det første ske en korrektion (skalering) af de norske/Finnmarks udgifter under hensyntagen til forskelle i grønlandske udgiftsbehov, dvs. under hensyntagen til såvel det udgiftsbehov, der allerede i dag dækkes i Grønland, som et udækket grønlandsk udgiftsbehov. Udgifterne i Finnmark skal så at sige regnes op med de grønlandske udgiftsbehov.

De norske/Finnmarks ydelsesstandarder vil i dette regnestykke allerede indgå i selve udgiftsniveauet, dvs. at disse standarder så at sige er indregnet (eller kommer til udtryk i) de norske/Finnmarks afholdte udgifter. Det er derfor i dette regnestykke ikke nødvendigt eksplicit at tage stilling til andre udtryk for forskelle i standarder.

Der skal dog også om muligt tages hensyn til forskelle i produktionsomkostninger mellem de to områder, dvs. først og fremmest om de særlige grønlandske geografiske forhold fordyrer selve tilvejebringelsen og fremstillingen af ydelserne til børn og unge.

Endelig skal der ske en skalering under hensyntagen til forskelle i størrelsen af den relevante befolkningsgruppe af 0-17-årige, således som det skete i den simple opgørelse præsenteret i afsnit 5.1.1. De herved fremkomne udgifter kan igen sammenlignes med de, der faktisk afholdes i dag i Grønland, og forskellen noteres som et udtryk for det økonomiske gab.

Ved inddragelse af samme mængde information vil de to udtryk give samme resultat. Men da der er i det første udtryk (a) kan involveres anden information om forskellen i standarder end udelukkende de rene enhedsudgifter (som indgår i udtrykket under (b)), kan der opstå en forskel i det beregnede gab. Det må dog forventes, at de mulige regnestykker vil indikere forskelle i samme retning.

5.2 Forsøg på en konkret opgørelse

5.2.1 Den simple sammenligning

Denne opgørelse tager udgangspunkt i de nøgletal, som er opgjort for 2015, jf. nærmere Tabel 4.4 i kapitel 4.

Den simple sammenligning

Input til beregning:

1) Udgiftsniveauer

Grønland: Nettodriftsudgifter vedrørende udsatte børn og unge	363,7 mio. kr.
Finnmark: Nettodriftsudgifter vedrørende udsatte børn og unge	268,7 mio. kr.

2) Folketal

Grønland: Antal 0-17-årige	14.173 indb.
Finnmark: Antal 0-17-årige	16.109 indb.

Sammenligning

- | | |
|--|--|
| a) Grønlands nuværende udgifter: | <u>363,7 mio. kr.</u> |
| b) Grønlandsudgifter, hvis udgiften pr. 0-17-årig var den samme som i Norge: | |
| | $268,7 \text{ mio. kr.} / 16.109 * 14.173 =$ |
| | <u>236,4 mio. kr.</u> |

Beregnet økonomisk gab for Grønland: **- 127,3 mio. kr.**

Hvis Grønland således kunne holde et udgiftsniveau pr. 0-17-årig som i Finnmark, ville det – med forbehold for usikkerheder i talopgørelsen – sænke det nuværende årlige udgiftsniveau med ca. 127 mio.kr. eller med 35 %.

Der er imidlertid ingen grund til at tro, at dette kan realiseres, og slet ikke når der tages grønlandske udgiftsbehov og forskelle i standarder i betragtning til en mere dækkende opgørelse. Her er der tværtimod tale om potentielle betydelige merudgifter, hvilket uddybes i det følgende. Det skyldes bl.a., at der er langt flere af de 0-17-årige, der har behov for sociale ydelser i Grønland end i Finnmark, og at der er forhold, fx i forhold til befolkningsspredning, som gør det dyrere at levere de samme ydelser.

5.2.2 Den nuancerede opgørelse – med udgangspunkt i de grønlandske forhold

For at kunne foretage en mere nuanceret opgørelse må der gøres nogle overvejelser om henholdsvis det muligt udækkede udgiftsbehov og standarden af ydelserne ved sammenligning mellem Grønland og Norge/Finnmark.

Det udækkede udgiftsbehov

Til brug for en opgørelse heraf skal der findes indikatorer for det udækkede udgiftsbehov – så vidt muligt opgjort som en procent, der skal tillægges det udgiftsbehov, der allerede i dag opfyldes. Sådanne indikatorer er angivet i tabel 5.1 – opskrevet i prioriteret rækkefølge, således at de faktorer, der umiddelbart kan anses for at ligge tættest på et udtryk for det udækkede udgiftsbehov, nævnes først.²⁹

²⁹ Det skal bemærkes, at nogle af indikatorerne for et udækket udgiftsbehov lige så vel kunne være anvendt som udtryk for forskel i standard. Indikatorerne kunne derfor i flere tilfælde være placeret i nedenstående tabel 5.2, men det er tilstræbt, at den samme indikator kun kan optræde i én tabel.

Tabel 5.1 Faktorer, som indikerer et udækket udgiftsbehov vedrørende udsatte børn og unge i Grønland

Faktor	Størrelsesorden
Andel børn på venteliste til en plejefamilie eller anden foranstaltning	Udbredt fænomen
Andel børn anbragt uden for hjemmet uden kommunens mellemkomst set i forhold til børn anbragt af kommunen Figur 4.9 med samlede anbringelser på 6,45 % set i forhold til kommunale anbringelser på 3,83 % nævnt i tekst under figuren)	68 %
Antal ubehandlede sager set i forhold til det samlede antal sager	Meget stort omfang
Antal anmeldelser for drab, vold og seksualforbrydelser over for børn og unge ud over Norge (figur 4.8)	117 %
Andel straffede 15-17-årige ud over Norge (figur 4.7)	487 %
Andel dødsfald blandt børn og unge 0-19 år ud over Norge (Figur 4.6)	531 %
Andel selvmord blandt børn og unge 0-19 år ud over Norge (Figur 4.6)	>3.000 %
Udbredelse af fattigdom blandt børn og unge ud over Norge (Tabel 4.2)	92 %

Kilde: Tekst, figurer og tabeller tidligere i rapporten

Som det fremgår, er nogle af de nævnte forhold forholdsvis tæt på at være direkte mål for et udækket behov (ventelister, andel anbragt uden kommunens mellemkomst, andel ubehandlede sager), mens andre snarere er indikatorer af, at der *kan* være et udækket behov (andel dødsfald blandt børn og unge, selvmord, fattigdom mv.). Vurderingen af den talmæssige størrelse, som ikke i alle tilfælde kan udtrykkes ved et konkret tal, er hentet fra de foregående afsnit i rapporten.

Selv om målene alle går i samme retning, dvs. at der er et udækket udgiftsbehov i Grønland, er det selvsagt meget vanskeligt at finde frem til et endegyldigt mål for dette. Det bør i den forbindelse også tages i betragtning, at "svaret" på et udækket udgiftsbehov ikke nødvendigvis er en større ressourceindsats på netop børne- og ungeområdet vedrørende udsatte, selv om områderne er mere eller mindre tæt forbundne. Eksempelvis vil fattigdom ikke nødvendigvis blive bekæmpet mest effektivt via udgifterne til de udsatte unge med hensyn til fx anbringelser, men imødegås i givet fald mere effektivt via skat og overførsler, eller mere fundamentalt via undervisningsindsatsen. Ligeledes sker nedbringelse af kriminaliteten selvsagt ikke alene via midler til udsatte børn og unge, selv om en sådan indsats kan være en integreret del af en strategi til mindske af fx seksuelle overgreb.

Omvendt er det åbenbart, at der i et vist omfang er et udækket udgiftsbehov. I den forbindelse kan det overvejes, om de forskellige indikatorer er alternative vinkler på det samme, udækkede udgiftsbehov – eller om de så at sige skal lægges sammen. Eksempelvis kan det tænkes, at der både er et behov for at få anbringelsen af børn, som i dag er anbragt i privat arrangeret familiepleje, organiseret via offentlig arrangeret familiepleje, og dertil et behov for anbringelse, som hverken er opfyldt ved offentlig eller privat arrangeret anbringelse. Som et regneeksempel kan det forsigtigvis antages, at det udækkede udgiftsbehov er 50 % større end det, der rent faktisk opfyldes.

Forskelle i standarder mellem Grønland og Norge/Finnmark

Derudover skal der i dette regnestykke ske en opskalering af de grønlandske udgifter til norske standarder. Spørgsmålet er således, i hvilket omfang behandlingen og tilbuddet til udsatte børn og unge i Grønland er på et andet kvalitetsniveau pr. barn end i Norge/Finnmark.

Det giver sig selv, at der skal udvises betydelig forsigtighed med noget, der ligner en stillingtagen til kvaliteten af den grønlandske indsats i forhold til indsatsen i Norge/Finnmark. På den anden side må det understreges, at der alene er tale om en relativ betragtning ved en sammenligning mellem de to områder – ikke om en vurdering af det absolutte kvalitetsniveau/standard.

Der kan således overvejes en række mål, som kan indikere, at den grønlandske standard ikke er på niveau med indsatsen i Norge/Finnmark – som et groft gennemsnit. Desværre er ingen af målene direkte kvalitetsmål for ydelserne, men dog meget relevante indirekte mål for aspekter af denne kvalitet. Rækkefølgen i opskrivningen i Tabel 5.2 skal ikke her ses som et forsøg på en prioriteret rækkefølge.

Tabel 5.2 Faktorer, som indikerer forskelle i standarder i tilbud og ydelser vedrørende udsatte børn og unge i Grønland og i Norge/Finnmark

Faktor	Størrelsesorden
Antal børnesager pr. sagsbehandler i Grønland i forhold til Finnmark (Figur 4.11)	318 %
Sagsbehandlingstider på underretninger, handleplaner mv. i Grønland i forhold til Norge/Finnmark (afsnit 4.3.1)	Stor forskel i praksis
Andel af kommunale sagsbehandlere og forebyggelseskonsulenter i Norge/Finnmark med professionsbachelor eller højere uddannelse ud over Grønland (figur Figur 4.14)	100 %
Andel ubesatte stillinger som socialrådgiver, sagsbehandler mv. i Grønland i forhold til Norge/Finnmark (afsnit 3.4.3)	Formentlig betydelig forskel

Note: Vedrørende andel ubesatte stillinger foreligger i denne rapport alene oplysninger for Grønland

Kilde: Tekst, figurer og tabeller tidligere i rapporten

Andre forhold kunne endvidere inddrages men har ikke kunnet belyses datamæssigt. Det gælder således forhold som muligheden for besøg af familie til anbragte, standarden af institutionspladser, effekten af foranstaltninger for det videre livsforløb etc.

Uanset disse forbehold er det dog sandsynligt, at standarden af det samlede tilbud/ydelser til udsatte børn og unge i Grønland ikke er på niveau med forholdene i Norge/Finnmark. På selve sagsbehandlingen er der formentlig meget stor forskel i standard, men det er usikkert, i hvilket omfang dette genfindes i eksempelvis institutionstilbuddet og andre anbringelser samt forebyggelsesarbejdet. Som et forsigtigt regneeksempel kan der antages en forskel på 25 %.

Forsøg på opgørelse af efterslæb

På basis af de grønlandske udgiftsforhold samt forsøg på bedømmelse af udækket udgiftsbehov for forskelle i standarder kan der forsøges nedenstående opgørelse:

Nuanceret opgørelse – udgangspunkt i Grønlandske udgifter

Input til beregning:

1) Udgiftsniveau i Grønland

Nettodriftsudgifter vedrørende udsatte børn og unge 363,7 mio. kr.

2) Opjustering under hensyn til udækket udgiftsbehov

Opjustering med en anslået faktor på 50 % + 181,9 mio. kr.

3) Yderligere opjustering under hensyn til standardforskel

Opjustering med en anslået faktor på 25 % + 136,4 mio. kr.

Sammenligning

a) Grønlands nuværende udgifter: 363,7 mio. kr.

b) Grønlands udgifter under hensyntagen til opjustering:
363,7+181,9+136,4 mio. kr. = 682,0 mio. kr.

Beregnet økonomisk gab for Grønland: **+ 318,3 mio. kr.**

Følsomhedsanalyse

I det foregående er der antaget nogle værdier for de to parametre for opjustering under hensyn til udækket udgiftsbehov (50 %) og yderligere opjustering under hensyn til standardforskel (25 %). Som det er fremgået af beskrivelsen er der betydelig usikkerhed forbundet med en vurdering af størrelsen af disse parametre. Der er derfor til illustration beregnet et økonomisk efterslæb for to alternativer – dels med parametre som sættes 50 % højere, dels med parametre, som sættes til halvdelen af de ovenfor antagne værdier.

Følsomhedsberegning for højt og lavt alternativ

a. Højt alternativ

Opjustering under hensyn til udækket udgiftsbehov: 75 %

Yderligere opjustering under hensyn til standardforskel: 37½ %

Beregnet økonomisk gab: 875,2 mio. kr.–363,7 mio. kr.= **+ 511,5 mio. kr.**

b. Lavt alternativ

Opjustering under hensyn til udækket udgiftsbehov: 25 %

Yderligere opjustering under hensyn til standardforskel: 12½ %

Beregnet økonomisk gab: 511,5 mio. kr.–363,7 mio. kr.= **+ 147,8 mio. kr.**

Uanset de betydelige forbehold og usikkerheder i opgørelsen illustrerer beregningen her et betydeligt økonomisk gab for Grønland i forhold til en situation, hvor der er fuld dækning af udgiftsbehovet, og der anvendes standarder som i Norge/Finnmark.

5.2.3 Den nuancerede opgørelse – med udgangspunkt i norske/Finnmarks forhold

Forskelle i dækket udgiftsbehov og produktionsomkostninger

Her antages de norske standarder at komme til udtryk i selve udgiftsniveauet, og der kan således undlades en nærmere opgørelse heraf. Der skal til gengæld her tages eksplicit stilling til, i hvilken grad det grønlandske udgiftsbehov, såvel det dækkede som det udækkede behov, afviger fra udgiftsbehovet i Norge/Finnmark. Derudover skal der om muligt tages højde for forskelle i produktionsomkostninger, dvs. forskelle i enhedsomkostninger som følge af, at produktionsforholdene varierer.

Faktorer til beregningen er nævnt i Tabel 5.3. Det bemærkes, at det udækkede udgiftsbehov allerede er behandlet i foregående afsnit, Tabel 5.1.

Tabel 5.3 Faktorer, som indikerer forskelle i (dækket) udgiftsbehov samt i produktionsomkostninger i ydelser vedrørende udsatte børn og unge i Grønland og i Norge/Finnmark

Faktor	Størrelsesorden
Andel børn og unge anbragt uden for hjemmet, tal ved kommunens mellemkomst i Grønland ud over Finnmark (Figur 4.9)	31 %
Andel underretninger pr. 1.000 0-17-årige i Grønland ud over Finnmark (afsnit Tabel 4.5, indikerer dog evt. også udækket udgiftsbehov)	144 %
Forskelle i enhedsomkostninger mellem Grønland og Norge/Finnmark som følge af produktionsforhold	(Ukendt)
Forskelle i geografisk tilgængelighed i levering af ydelser mellem Grønland og Norge/Finnmark (se evt. Figur 4.1)	Betydelig forskel

Note: Der er regnet med en andel unge anbragt uden for hjemmet ved kommunens mellemkomst i Grønland på 3,83 %

Kilde: Tekst, figurer og tabeller tidligere i rapporten

Som det fremgår, er det kun et enkelt men til gengæld meget relevant mål for et større, dækket udgiftsbehov i Grønland i forhold til Finnmark, nemlig andel af kommunalt anbragte børn, som er omtrent 1/3 højere i Grønland. Derimod er der næppe den samme forskel i det dækkede udgiftsbehov vedrørende øvrige ydelser ud over anbringelser, jf. Tabel 4.4. Antallet af underretninger ligger betydeligt højere i Grønland, men det er usikkert, i hvilket omfang dette er udtryk for et udgiftsbehov, og i hvilket omfang dette så er opfyldt. Som et regneeksempel kan det vælges at opregne det norske/Finnmarks udgiftsbehov med 1/3 (33 %).

For produktionsomkostningerne foreligger der beklageligvis ikke nærmere data, uanset der næppe er tvivl om, at omkostningerne ved at tilvejebringe ydelserne for udsatte børn og unge er relativt høje i Grønland som følge af de særlige geografiske forhold. Det gælder både med hensyn til direkte omkostninger til transport, fx besøg af familie og slægtninge i institutioner, samt i forhold til institutionernes produktionsvilkår. Når der eksempelvis stilles bolig til rådighed for nogle ansatte i sektoren, er det også en faktor, der øger enhedsomkostningerne og kan henføres til geografien. Sådanne forhold findes formentlig også i Finnmark, men ikke i så ekstrem grad som i Grønland. Det bemærkes, at der både i det norske og det danske udligningssystem mellem kommuner er flere kriterier, som skal tage højde netop for særlige produktionsforhold i forbindelse med lav befolkningstæthed og lav geografisk tilgængelighed, hvilket demonstrerer anerkendelsen af, at sådanne forskelle i produktionsomkostninger findes (jf. fx i Norge Regjeringen.no, 2016). Da der ikke findes opgørelser for Grønland er forholdet ikke medtaget i nedenstående regnestykke.

Forsøg på opgørelse af efterslæb

Trods de manglende oplysninger om produktionsomkostninger kan der også her forsøges en opgørelse af det økonomiske gab.

Nuanceret opgørelse – udgangspunkt i Finnmark udgifter

Input til beregning:

1) Udgiftsniveau i Finnmark

Nettodriftsudgifter vedrørende udsatte børn og unge 268,7 mio. kr.

2) Nedjustering under hensyn til befolkningstal 0-17-årige

Antal 0-17-årige i Finnmark henholdsvis Grønland 16.109 og 14.173 - 32,2 mio. kr.

3) Opjustering under hensyn til højere dækket udgiftsbehov

Opjustering med en anslået faktor på 33 % (1/3) + 78,8 mio. kr.

4) Opjustering under højere udækket udgiftsbehov

Opjustering med en anslået faktor på 50 % + 157,6 mio. kr.

Sammenligning

a) Grønlands nuværende udgifter: 363,7 mio. kr.

b) Grønlands udgifter beregnet fra udgifter mv. i Finnmark:
268,7-32,2+78,8+157,6 mio. kr. = 472,8 mio. kr.

Beregnet økonomisk gab for Grønland: + 109,1 mio. kr.

Hertil kommer meromkostninger som følge af sværere produktionsvilkår i Grønland, som ikke er søgt beregnet her.

Også her beregnes således et økonomisk efterslæb – men af langt mindre størrelsesorden, end når der tages udgangspunkt i de grønlandske udgiftsforhold. Det må først og fremmest ses på baggrund af, at der, som nævnt, ikke er fundet data for forskelle i produktionsomkostninger. Da disse produktionsomkostninger må forventes at være højere i Grønland, undervurderer ovenstående regnestykke således formentlig det økonomiske gab, givetvis i ret betydelig grad. Det bør dog nævnes, at forskelle i produktionsmæssig effektivitet også kan være en faktor, som påvirker produktionsomkostningerne.

5.3 Opsamling

Selv om der er en række usikkerhedsmomenter i en sammenligning af udgiftsniveauer mellem Grønland og Norge/Finnmark på området vedrørende udsatte børn og unge, tegner der sig alligevel forholdsvis klare indikationer af, at der er et betydeligt økonomisk gab i Grønland.

En indledende, simpel sammenligning af udgiftsniveauer viser ganske vist, at Grønland faktisk bruger flere penge på området i dag end Finnmark, korregeret for befolkningsstørrelse. Dette skal dog ses i forhold til, at der i Grønland må vurderes at være et betydeligt større udgiftsbehov på området i forhold til Finnmark, både i form af et udgiftsbehov, der allerede dækkes i dag, og et udgiftsbehov, der i dag er udækket. Dertil kommer, at standarden af tilbuddet og ydelserne samlet set også ser ud til at være højere i Norge/Finnmark, om end der ikke findes eller er offentliggjort entydige mål herfor. Det økonomisk efterslæb fremkommer, uanset om beregning

gerne påbegyndes med udgangspunkt i de grønlandske forhold, der så søges opjusteret til norske/Finnmarks forhold, eller om der tages udgangspunkt i Finnmarks udgifter, der efterfølgende justeres til de grønlandske betingelser. Efterslæbet fremkommer også i en opstillet følsomhedsberegning. Det beregnede efterslæb – uden hensyntagen til følsomhedsberegningen – udgør 100-300 mio. kr. Det må dog mest opfattes som regneeksempler, men som immervæk er baseret på en række af de tidligere i rapporten fundne resultater. Der har ikke kunnet identificeres egentlige opgørelser af enhedsomkostninger, som ellers havde kunnet dannet baggrund for sammenligning. Men kigger vi på produktionsforholdene må disse også antages at trække i retning af et større økonomisk efterslæb i Grønland.

6 Konklusion og afsluttende bemærkninger

I rapporten har vi på forskellige områder vedrørende børn og unge identificeret en række udfordringer i opgavevaretagelsen for kommuner og Selvstyret. Det drejer sig om skole- og dagpasningsområdet, sundhedsområdet og området for udsatte børn og unge – med særlig fokus på det sidstnævnte. Dette område er derefter gjort til genstand for en sammenligning med Norge/Finnmark i vurderingen af, hvilke administrative og økonomiske konsekvenser inkorporeringen af FN's børnekonvention kan forventes at have. Sammenligningen med Norge/Finnmark er særlig interessant, fordi Norge har inkorporeret børnekonventionen. Selv om der også vil være forhold i Norge, som ikke er optimale i forhold til børnekonventionen, formodes inkorporeringen af konventionen generelt at være slået igennem her i det offentlige servicetilbud og udgifterne.

I sammenligningen af nøgletal mellem Grønland og Norge (herunder med fokus især på Finnmark) påvises store forskelle målt på en række parametre for de sociale problemers omfang og for den indsats, der ydes på området for udsatte børn og unge. Forskellene i uddannelsesniveau, dødelighed, selvmordsrater og volds- og seksualforbrydelser begået af eller imod børn og unge peger således på, at Grønland har en større opgave at løfte end Norge i forhold til at sikre børn og unges velfærd.

Administrative konsekvenser

I forhold til indsatsen på området viser ressourceanalysen på sagsbehandlerområdet ligeledes væsentlige forskelle. Sammenligningen peger umiddelbart på en række mulige administrative konsekvenser af en inkorporering, hvis det forudsættes, at Grønland skal efterleve standarden i Norge/Finnmark.

Der kan her peges på, at antallet af sagsbehandlere skal opnormeres betydeligt, hvis det gennemsnitlige antal sager pr. sagsbehandler skal på niveau med Norge/Finnmark. Derudover skal fagligheden styrkes væsentligt for at komme på niveau med Norge/Finnmark, hvor stort set alle sagsbehandlere er uddannet på bachelorniveau. Hvis sådanne tiltag skal lykkes, kræver det en væsentlig forbedring af rekrutteringssituationen, hvilket kan nødvendiggøre samfundsmæssige ændringer og opstilling af langsigtede strategier for tiltrækning og fastholdelse af personer med de rette kvalifikationer til job i sektoren for udsatte børn og unge. En af de løsninger, der af kommunerne vurderes mest effektiv til at hæve kompetenceniveauet på kort sigt, er grundig sidemandsoplæring fra fx Den Centrale Rådgivningsenhed.

KORAs undersøgelser peger desuden på, at der er meget stor variation i, hvilke sagsbehandlingsressourcer der er til rådighed på tværs af Grønland, og at der derfor må forventes meget stor forskel på den indsats, der kan ydes på de forskellige steder. Ved en inkorporering af FN's børnekonvention synes der således også at være en udfordring i forhold til at sikre børn og unge mere lige vilkår på tværs af Grønland. I Norge er det statslige niveau betydeligt mere involveret i børneværnet end Selvstyret er i Grønland. Udviklingen i Norge synes dog lige nu at trække i retning af et større kommunalt ansvar som i Grønland.

Økonomiske konsekvenser

Flere af de ovennævnte administrative implikationer vil være forbundet med højere udgifter. Det kan derfor forventes at afspejle sig i en sammenligning af udgiftsniveauerne i Grønland i forhold til Norge/Finnmark. En sådan udgiftssammenligning rummer dog en række komplicerede problemstillinger. Alene forskelle i organisering kan besværliggøre sammenligningen. Sammenligningen er dog søgt gennemført bedst muligt, således som det har været opgaven for nærværende analyse.

Et første resultat fra en helt enkel udgiftssammenligning viser, at der bruges ganske betydelige offentlige midler på området for udsatte børn og unge i Grønland – også i forhold til Norge/Finnmark. Forskellen skyldes, at Grønland bruger flere penge på anbringelser pr. 0-17-årig, hvilket stemmer godt overens med, at Grønland også har en større andel af deres 0-17-årige anbragt. Udgifterne til forebyggelse og øvrige udgifter pr. 0-17-årig er derimod stort set ens mellem Grønland og Finnmark til trods for, at behovet for anbringelser men også behovet for forebyggende foranstaltninger, må forventes at være markant højere i Grønland.

Sammenligningen af udgiften pr. barn/ung i aldersgruppen 0-17-årige kan ikke benyttes som et udtryk for, om Grønland efterlever konventionen på norsk niveau, da det er nødvendigt at inddrage mere end udgifterne i sammenligningen. Tværtimod viser en mere nuanceret sammenligning, at Grønland må formodes at have et betydeligt økonomisk efterslæb, hvis Grønland skal efterleve konventionen, som den efterleves i Norge.

Lægges det til grund, at en Grønland *både* skal opfylde udgiftsbehovet i samme grad som i Norge/Finnmark, dvs. yde en social indsats til alle de børn og unge, der har behov, og gøre det med samme standarder (kvalitet), afslører sammenligningen således et ganske mærkbart økonomisk gab for Grønland. Det vil sige, at det potentielt kan indebære ganske betydelige merudgifter, hvis Grønland skal indhente et efterslæb i forhold til Norge/Finnmark.

Hvis der således tages udgangspunkt i forholdene på området for udsatte børn og unge i Grønland, ses det, at selve behovet for ydelser er langt større end i Norge/Finnmark. Det er nemlig en betydeligt større andel af børn og unge i Grønland end i Norge/Finnmark, som må vurderes at have behov for en ydelse. Dette afspejles allerede i dag bl.a. i hyppigheden i anbringelser af udsatte børn og unge uden for hjemmet, men derudover må det på grundlag af analysen antages, at der er behov for en yderligere indsats i form af foranstaltninger hvis behovet skal opfyldes som i Norge/Finnmark. Dette gælder både forebyggende foranstaltninger og anbringelser. Endelig vurderes det, at det også vil hæve udgiftsniveauet, hvis opgaven skal udføres med de standarder, den udføres med i Finnmark.

I forlængelse heraf er der opstillet et konkret regnestykke, hvor der beregnes et økonomisk efterslæb på godt og vel 300 mio. kr. på årsbasis. Antagelserne til grund for beregningen er forsigtige, men usikre. I en følsomhedsberegning er der – med usikkerheden i opstillingen af regnestykket in mente – angivet et interval på ca. 150 mio. kr. til godt 550 mio. kr. for et økonomisk efterslæb. Det skal bemærkes, at der heri ikke indgår opgørelser for normalområdet (skole og dagpasning) samt sundhedsområdet, hvor der formentlig også vil være et vist efterslæb i forhold de norske/Finnmarks forhold.

Hvis der med udgangspunkt i de norske/Finnmarks udgifter forsøges opstillet et lignende regnestykke for, hvordan udgifterne kunne omsættes til grønlandske forhold, fås et noget mindre beregnet økonomisk gab på godt 100 mio.kr. Denne beregning er dog ufuldstændig, da den ikke tager højde for, at omkostningsniveauet i Grønland formentlig er en del højere end i Norge, alene som følge af de geografiske forhold og den spredte bebyggelse. Det er med andre ord dyrere at levere den samme ydelse i Grønland.

Det vurderes derfor alt i alt, at der vil optræde et økonomisk efterslæb for Grønland ved en inkorporering af børnekonventionen som i Norge/Finnmark. Det må understreges, at der ikke hermed er forsøgt en vurdering af, hvordan et sådant efterslæb eventuelt vil manifestere sig rent juridisk ved en inkorporering af konventionen.

Det er endvidere værd at bemærke, at nogle af de udfordringer, der er forbundet med at inkorporere og leve op til FN's børnekonvention, ikke kan løses ved at udligne det økonomiske gab mellem ydelsesniveauerne i Norge/Finnmark og Grønland på området for udsatte børn og unge.

Der kræves således samfundsmæssige ændringer på flere planer for at kunne leve op til konventionen, bl.a. som nævnt for at kunne rekruttere og fastholde relevant uddannet arbejdskraft.

Dokumentation

Afslutningsvist kan der nævnes, at det synes relevant at søge dokumentationen af området for udsatte børn og unge forbedret. Der har i nærværende projekt været betydelige udfordringer med hensyn til at identificere omfanget af indsatsen, kvaliteten heri samt effekten heraf.

Problematikken med en usikker eller begrænset vurdering af effekter af de sociale indsatser er et fænomen, der også kendes i andre lande, fx Danmark. Der er dog i Grønland, med bl.a. de løbende tilsynsrapporter, Deloitte's undersøgelser mv., også aktiviteter, som dokumenterer området. Disse aktiviteter kan med fordel uddybes eller forstærkes.

Litteratur

Barnrättighetsutredningen (2016): *Barnkonventionen bliver svensk lag. Betänkande av Barnrättighetsutredningen*. SOU 2016:19. Stockholm.

BUFDIR (2016): *Vedlegg 2.1 til årsrapport 2015 Økonomirapport*. Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Departementet for Familie, Ligestilling, Sociale Anliggender (2016): *Udkast til Kommissorium for Afdækning af de administrative og økonomiske konsekvenser af inkorporeringen af FN's børnekonvention i Grønlands lovgivning 7. dec. 2015*. Nuuk.

Departementet for Familie, Ligestilling, Sociale Anliggender og Justitsvæsen (2016): *Døgninstitutionernes Årsberetning 2015*. Nuuk: Departementet for Familie, Ligestilling, Sociale Anliggender og Justitsvæsen.

Departementet for Familie og Justitsvæsen, Grønlands Selvstyre (2014): *Afdækning Handleplaner. Anbragte Børn og Unge*. Nuuk: Departementet for Familie og Justitsvæsen.

Departementet for Sundhed (2010): *Redegørelse om sundhedsreformen, 2010*. Nuuk: Departementet for Sundhed.

Departementet for Sundhed (2015): *Hvordan går det? Folkesundhed i Grønland 2014*. Forfattere: Peter Bjerregaard, Birgit V. Niclasen, Nadja Frederiksen og Ea Cecilie Aidt. Nuuk: Departementet for Sundhed.

Departementet for Sundhed og Infrastruktur (2014): *Sundhedsstrategien. FM 2014*. Nuuk: Departementet for Sundhed og Infrastruktur.

Grønlands Råd for Menneskerettigheder (2014): *Gennemgang af internationale konventioners betydning for barnets rettigheder*. Udarbejdet af Thomas Trier Hansen. Nuuk: Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

KORA (2015): *Midtvejsevaluering af Sverigesprogrammet*. Forfattet af Hanne Søndergaard Pedersen og Hans Skov Kloppenborg. København: KORA

KS (2013): *Barnevern – Økt bruk av barnevernet. Kommunene og norsk økonomi*. Nøkkeltalsrapport 2013. Oslo: KS.

MIO (2016): *"Pas på mig" – Børnetalsmandens høring af børn og voksne borgere om børns vilkår i Tasiilaq – set i forhold til Børns Rettigheder*. Nuuk: MIO.

Olsen, Andu S. (2015): *Børnekonventionen. August 2015*. Oslo: Departementet for Familie, Ligestilling og Social Anliggender.

Oslo Kommune (2016): <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/apne-datasett/> (tilgået 24. august 2016).

Pedersen, Cecilia Petrine, Stine Schou Mikkelsen og Peter Bjerregaard (2013): *Ingen børn skal vokse op i fattigdom – Fattigdom og social ulighed i børnehøjde i Grønland*. Udarbejdet for MIO af Center for Sundhedsforskning i Grønland ved Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet i samarbejde med Grønlands Statistik. Nuuk: MIO.

Rambøll (2014): *Utredning. Oppgave- og finansieringsansvaret for det samlede tilbudet til utsatte sped- og småbarn*. Forfattere: Majbritt Skov og Kathrine Leirkjær Støve. Beregnet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Redd Barna (2014): *20 år med merknader fra FNs Barnekomité – hva har skjedd? En kartlegging av norske myndigheters oppfølging av merknadene fra FNs barnekomité til Norge*. Forfatter: Kirsten Kolstad Kvalø. Oslo: Redd Barna.

SFI (2009): *Institutionsanbringelse af unge i Norden. En komparativ undersøgelse af lovgrundlag, institutionsformer og udviklingstendenser*. Forfattet af Tea Torbenfeldt Bengtsson og Turf Böcker Jakobsen. København: SFI.

Statens Institut for Folkesundhed (2015): *Trivsel og sundhed blandt folkeskoleelever i Grønland - resultater fra skolebørnsundersøgelsen HBSC Greenland i 2014* (SIF's Grønlandsskrifter nr. 27). Forfatter: Birgit Niclasen. København: Statens Institut for Folkesundhed.

Statens Institut for Folkesundhed (2016): *Befolkningsundersøgelsen i Grønland 2014 – levevilkår, livsstil og helbred* SIF's Grønlandsskrifter nr. 28. Redigeret af Inger Katrine Dahl-Petersen & Peter Bjerregaard.

Højgaard, Hannah (2016): Faglige udfordringer både tiltrækker og skræmmer. *Sygeplejersken*, (2): 72-76.

Udvalget om inkorporering på menneskerettighedsområdet (2014): *Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskerettighedsområdet. Betænkning nr. 1546*. Justitsministeriet, København.

UNICEF (2012): *Measuring Child Poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries*, Innocenti Report Card 10. UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.

Vista Analyse (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune* (Rapport 2015/51). Forfattere: Tyra Ekhagen og Ingeborg Rasmussen. Oslo: Vista Analyse.

Bilag 1 Behandling af regnskabsdata for grønlandske kommuner

Grønlands Statistik har udleveret et udtræk af data fra de grønlandske kommuners regnskaber til KORA. Udtrækket indeholder regnskabsdata for hovedområderne 4 Socialområdet og 5 Undervisning og kultur. Nogle af kommunerne vil sandsynligvis have lagt nogle udgifter, der vedrører børn, på hovedområde 1 Administration. Da vi ikke har mulighed for at udskille disse udgifter fra de øvrige, er de ikke medtaget.

KORA har gennemført en grundig validering af de kommunale regnskabsdata for at kunne give et billede af status quo på området for udsatte børn og unge samt på skole- og dagtilbudsområdet.

Regnskabstallene på området for udsatte børn og unge viser store udsving både inden for den enkelte kommune på tværs af årene 2010-2015 og mellem kommunerne i det enkelte år. Derfor har vi gennemgået regnskabstallene og omplaceret udgifterne efter de autoriserede hovedkonti. Dette er gjort ved først at se på teksterne for den enkelte hovedkonto og derefter vurdere, om teksterne på stedkoderne for de enkelte posteringer stemmer overens med teksten på hovedkontoen. Et eksempel er en postering, der ligger på en uautoriseret hovedkonto (41-32), hvor teksten i stedkoden indeholder ordet "Børnehjemmet". Denne postering er omplaceret fra den uautoriserede hovedkonto til 41-03 Døgninstitutionsoophold. Et andet eksempel er posteringer, der ligger under hovedkonto 41-02 Plejeophold, hvor teksten på hovedkontoen er "Kontaktpersoner og personlig rådgiver", som kunne lede tankerne hen på socialt forebyggelsesarbejde, men hvor stedkoderne angiver, at der er tale om familiepleje. Disse posteringer er omplaceret til 41-02 Plejeophold. De enkelte posteringer er endvidere blevet kategoriseret efter, om de vedrører forebyggelse, plejeophold, institutionsophold eller øvrige udgifter til udsatte børn og unge.

I boksen nedenfor er vist, hvordan de enkelte hovedkonti er grupperet.

Kategorisering af hovedkonti i de kommunale regnskaber på området for udsatte børn og unge

Forebyggelse

- 41-01 Hjælpeforanstaltninger
- 41-05 SELVSTYRETS DØGNINSTITUTIONER
- 41-05 Social forebyggelsesarbejde
- 41-05 Sundhed og forebyggelse
- 41-06 Familiebehandling
- 41-06 Social - Familiecentre
- 41-08 Miljømedarbejder
- 41-08 SOCIALT FOREBYGGELSE SARBEJDE
- 41-09 FAMILIEBEHANDLING
- 49-05 FAMILIECENTRE

Plejeophold

- 41-02 Almindelig familiepleje
- 41-02 Kontaktpersoner og personlig rådgiver
- 41-02 PLEJEOPHOLD

Kategorisering af hovedkonti i de kommunale regnskaber på området for udsatte børn og unge

- 41-03 AKUT FAMILIEPLEJE
- 41-04 AKUT FAMILIEPLEJE
- 41-04 PROFESSIONEL FAMILIEPLEJE
- 41-11 Familiepleje i Danmark
- 41-21 Almindelig familiepleje
- 41-22 AKUT FAMILIEPLEJE

Institutionsanbringelser

- 41-03 AKUT FAMILIEPLEJE
- 41-03 Døgninstitutionsophold
- 41-05 Hjemmestyrets døgninstitutioner
- 41-05 SELVSTYRETS DØGNINSTITUTIONER
- 41-07 Private døgninstitutioner
- 41-10 Kommunale døgninstitutioner
- 41-30 Døgninstitutionsophold
- 41-32 [*Hovedkontotekst mangler*]

Øvrige udgifter til udsatte børn og unge

- 41-00 Fælles indsats på børne- og ungeområdet
- 49-05 Pulje til børn og familie
- 59-05 Udvalgpulje til Børn og Familier

Det har været KORAs vurdering ved en gennemgang af teksterne for hovedkonti og stedkoder i regnskabsdata på skole- og dagtilbudsområdet, at udgifterne på disse områder i større omfang er konteret i overensstemmelse med den autoriserede kontoplan. Der er derfor ikke foretaget omplaceringer af udgifterne inden for disse områder.

Bilag 2 Matematisk opstilling af økonomisk gab

I dette bilag gennemgås i en matematisk udgave opstillingen af opgørelsen af et økonomisk gab i Grønland på udsatte området (efterslæb-opgørelse). Symbolerne i de angivne relationer er forklaret i det sidste afsnit i bilaget. Forbeholdene ved opgørelsen, herunder reservationerne ved at forstå den simple sammenligning som et udtryk for økonomisk gab, er behandlet i kapitel 5.

Det bemærkes, at der ikke i formlerne nedenfor er eksplicit indregnet hensyntagen til produktionsomkostninger, ligesom effektivitet i opgaveløsningen heller ikke fremgår.

A. Udgiftsgab beregnet alene ved sammenligning af udgifter pr. indbygger

Som den mest enkle – og simple – beregning opstilles følgende, hvor det antages, at de grønlandske udgifter med norske standarder kan findes ved at anvende norske gennemsnitsudgifter pr. 0-17-årige indbygger. Her bliver de grønlandske udgifter beregnet til:

$$(1) UNF_{grl} = U_{nf} * (INDB_{grl}/INDB_{nf})$$

Her beregnes gabet forsimplet til:

$$(2) G^S = UNF_{grl} - U_{grl}$$

B. Udgiftsgab beregnet med udgangspunkt i grønlandske udgifter med inddragelse af et udækket udgiftsbehov og norske/Finnmark standarder

Grønland i dag: Udgifterne er sammensat af et dækket udgiftsbehov pr. indbygger (den andel af befolkningsgruppen, der modtager en foranstaltning), ganget med standarden i kr. pr. modtager og ganget med indbyggertallet.

$$(3) U_{grl} = UBD_{grl} * ST_{grl} * INDB_{grl}$$

Men der er i dag et udækket udgiftsbehov. Ganges der en faktor på, som løfter udgiftsbehovet op til det, det reelt er, skulle udgifterne potentielt være:

$$(4) PU_{grl} = UBD_{grl} * (UBD_{grl} + UBU_{grl})/UBD_{grl} * ST_{grl} * INDB_{grl}$$

Også standarden kan dog variere. Hvis vi fx vil anvende den norske/Finnmarks standard i stedet for den grønlandske, bliver de potentielle udgifter nu:

$$(5) PU_{grl}' = PU_{grl} * ST_{nf}/ST_{grl}$$

Heraf fås et udgiftsgab

$$(6) G^a = PU_{grl}' - U_{grl}$$

C. Udgiftsgab beregnet med udgangspunkt i norske/Finnmark udgifter med hensyntagen til forskelle i udgiftsbehov

Situationen kan også anskues med udgangspunkt i Norge/Finnmark – hvor der antages ikke at være et udækket udgiftsbehov. Her er de norske udgifter:

$$(7) U_{nf} = UB_{nf} * ST_{nf} * INDB_{nf}$$

Dette kan omskrives til grønlandske forhold ved at skalere til grønlandske potentielle udgiftsbehov samt skalere til grønlandske indbyggertal, idet den norske/Finnmark standard allerede er indeholdt i de norske/Finnmark udgifter:

$$(8) \text{ PUNF}_{\text{grl}} = U_{\text{nf}} * (\text{UB}_{\text{gr}}/\text{UB}_{\text{nf}}) * (\text{INDB}_{\text{grl}}/\text{INDB}_{\text{nf}})^{30}$$

Herefter bliver gabet:

$$(9) G^b = \text{PUNF}_{\text{grl}} - U_{\text{grl}}$$

Symbolforklaring

Udgifter

U_{grl} = Grønlands udgifter til udsatte børn og unge.

U_{nf} = Norges udgifter til udsatte børn og unge.

PU_{grl} = Grønlands potentielle udgifter til udsatte børn og unge, inkl. et i dag udækket udgiftsbehov.

PU_{grl}' = Grønlands potentielle udgifter til udsatte børn og unge, inkl. et i dag udækket udgiftsbehov samt anvendelse af norsk/Finnmark standard.

PUNF_{grl} = Grønlands potentielle udgifter til børn og unge beregnet ud fra norske udgifter.

UNF_{grl} = Grønlands beregnede udgifter, hvis udgift pr. indbygger i relevant aldersgruppe i Norge/Finnmark antages at gælde i Grønland.

Indbyggertal

INDB_{grl} = Indbyggertal i Grønland i den relevante aldersgruppe (0-17-årige).

INDB_{nf} = Indbyggertal i Norge/Finnmark i den relevante aldersgruppe (0-17-årige).

Parametre/udgiftsbehov

UB_{grl} = Udgiftsbehov i Grønland pr. indbygger i den relevante aldersgruppe (0-17-årige), målt som et forholdstal/pct. (den andel af befolkningsgruppen, som antages at skulle have en foranstaltning). Udgiftsbehovet er summen af det dækkede og det udækkede udgiftsbehov, dvs. $\text{UB}_{\text{grl}} = \text{UBD}_{\text{grl}} + \text{UBU}_{\text{grl}}$.

UBD_{grl} = Dækket udgiftsbehov i Grønland pr. indbygger i den relevante aldersgruppe (0-17-årige) målt som et forholdstal/pct. (den andel af befolkningsgruppen, som antages at skulle have en foranstaltning, og som får den dækket).

UBU_{grl} = Udækket udgiftsbehov i Grønland pr. indbygger i den relevante aldersgruppe (0-17-årige) målt som et forholdstal/pct. (den andel af befolkningsgruppen, som antages at skulle have en foranstaltning, men som ikke modtager den).

UB_{nf} = Udgiftsbehov i Norge/Finnmark pr. indbygger i den relevante aldersgruppe (0-17-årige) målt som et forholdstal/pct. (den andel af befolkningsgruppen, som antages at skulle have en foranstaltning).

Standarder

ST_{grl} = Den standard, som Grønland har valgt at tilvejebringe foranstaltningen med pr. modtager, målt i kr. pr. modtager af foranstaltning (i den mest enkle form enhedsudgiften pr. modtager, dvs. $U_{grl}/(INDB_{grl}*UBD_{grl})$).

ST_{nf} = Den standard, Norge/Finnmark har valgt at tilvejebringe foranstaltningen med pr. modtager, målt i kr. pr. modtager af foranstaltning (i den mest enkle form enhedsudgiften pr. modtager, dvs. $(U_{nf}/INDB_{nf})/UB_{nf}$). I de opgørelser, hvor denne standard skal anvendes, fastlægges den som standarden set i forhold til en grønlandsk standard.

Udgiftsgab

G^S = Udgiftsgab for Grønland alene, baseret på en simpel sammenligning af udgifter pr. indbygger.

G^a = Udgiftsgab for Grønland, beregnet med udgangspunkt i grønlandske udgifter opjusteret med udækket udgiftsbehov samt med norske/Finnmark standarder.

G^b = Udgiftsgab for Grønland, beregnet med udgangspunkt i norske/Finnmarks udgifter opjusteret med grønlandske udgiftsbehov samt under hensyntagen til forskelle i indbyggertal.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00