

CAST - Center for Anvendt
Sundhedstjenesteforskning og
Teknologivurdering

J. B. Winsløvs Vej 9B, 1. sal
5000 Odense C

Tlf.: 6550 1000
Fax: 6550 3880

Fattigdom – en oversigt over begreber og danske analyser

November 2007

Jacob Nielsen Arendt

Kolofon

Titel	Fattigdom – en oversigt over begreber og danske analyser
Forfatter	Jacob Nielsen Arendt
Institutnavn	CAST – Center for Anvendt Sundhedstjenesteforskning og Teknologivurdering
Forlagets navn	Syddansk Universitet, Indkøbsafdelingen
Udgivelsesdato	November 2007
Trykkested	Syddansk Universitets Trykkeri

Forord

Projektet ”Fattigdom i Odense Kommune” er finansieret af Odense Kommune og er udført i et samarbejde mellem CAST (Center for Anvendt Sundhedstjenesteforskning og Teknologivurdering) og Forskningsenheden for Sundhedsøkonomi, IST (Institut for Sundhedstjenesteforskning), ved Syddansk Universitet, Odense.

Projektet er blevet iværksat på baggrund af en beslutning taget af Odense Byråd om at få afdækket økonomiske og sociale problemer i Odense. Opdraget blev endeligt formuleret som en undersøgelse af årsagerne til og følgerne af fattigdom i Odense. Undersøgelsens resultater kan bidrage til at give grundlag for dele af udarbejdelsen af en politik omkring udsatte og give baggrund for at iværksætte forstærket indsats mod årsagerne og følgerne af fattigdom.

Projektet afrapporteres i tre publikationer, hvoraf dette er den første.

Denne første publikation giver en generel introduktion til emner og litteratur der behandler fattigdomstemaet med specifikt fokus på danske undersøgelser.

Den anden publikation indeholder en kvalitativ analyse af fattigdom, ud fra interviews med personer bosiddende i Odense per juni 2007. Denne er forfattet af Karen Louise Reeh, CAST.

Den tredje publikation indeholder en kvantitativ analyse, baseret på registerdata, af omfanget og udbredelsen af fattigdom på tværs af befolkningsgrupper over en tiårig periode i Odense Kommune. Denne er forfattet af Jens Gundgaard, CAST.

Jacob Nielsen Arendt

Indholdsfortegnelse

<i>Forord</i>	<i>1</i>
<i>1. Sammenfatning</i>	<i>5</i>
<i>2. Introduktion</i>	<i>6</i>
2.1. Afgrænsning	6
3.2. Begrebsoversigt og rapportopbygning	7
<i>3. Historisk rids af fattigdomsopgørelser</i>	<i>7</i>
<i>4. Hvad er fattigdom?</i>	<i>9</i>
<i>5. Findes et absolut fattigdomsniveau?</i>	<i>9</i>
<i>6. Metoder til måling af fattigdom</i>	<i>10</i>
6.1. Budgetmetoden	10
6.2. Lavindkomstmetoden	12
6.3. Afsavnsmetoden	13
6.4. Offentlige vurderinger	14
<i>7. Praktiske aspekter</i>	<i>15</i>
7.1. Ækvivalensskalaer: Forbrugsmuligheder og behov varierer	16
7.2. Frivillige valg	18
<i>8. Graden af fattigdom</i>	<i>18</i>
8.1. Varigheden af fattigdom	19
<i>9. Betydningen af en officiel fattigdomsgrænse</i>	<i>19</i>
<i>10. Udvalgte danske analyser</i>	<i>20</i>
10.1. Resultater op til år 2000	21
10.2. Resultater efter år 2000	24
<i>11. Diskussion</i>	<i>32</i>

1. Sammenfatning

Denne rapport opsummerer og diskuterer forskning og opgørelser om økonomisk fattigdom. Der fokuseres eksplicit på senere danske opgørelser.

Fattigdom er et sammensat og værdiladet begreb. I betydningen *ringe økonomiske evner*, går der en, om ikke helt retlinet, så dog en rød tråd gennem forskning og opgørelser gennem de sidste 100 år. Således skelnes der allerede i begyndelsen af det 20. århundrede mellem fattigdom forstået som et eksistensminimum og fattigdom forstået som acceptabelt levestandard. Hvor førstnævnte beskriver en økonomisk formåen, der rækker til mad, tøj, varme og husly, der er givet tilstrækkelig til at *opretholde fysisk overlevelse*, beskriver sidstnævnte en økonomisk formåen, der sikrer muligheder for forbrug, der betragtes som *det sædvanlige forbrug i det samfund, man lever i*.

Om end der blandt mange kan opnås enighed om disse forståelser af fattigdom, er det tilstrækkeligt vage til, at der ikke er enighed om, hvordan de to fattigdomsniveauer kan beskrives mere præcist. Groft sagt anvendes i dag fire metoder til at opgøre økonomisk fattigdom.

Dels anvendes fiktive budgetter, hvor det specificeres hvilke varer, der skal være råd til, for ikke at blive betegnet som fattig (budgetmetoden). Prisfastsættelse af disse varer tillader, at der kan angives enten en fattigdomsgrænse, forstået enten som et *rådighedsbeløb* (dvs. indkomst til rådighed efter faste udgifter) eller en *minimumsindkomst* (før faste udgifter). Dels anvendes en afgrænsning af mulighed for sædvanligt forbrug ud fra *typiske indkomstniveauer* (lavindkomstmetoden). Den hyppigst anvendte fattigdomsgrænse er i denne sammenhæng halvdelen af medianindkomsten. Dels anvendes en mere kvalitativ tilgang, ved at spørge til de *faktiske afsavn*, som folk oplever af økonomiske årsager (afsavnsmetoden). Såfremt der opleves multiple afsavn betragtes man som fattig. Endelig findes der forskellige *offentlige vurderinger*, der mere eller mindre eksplicit opgør grænser for den mindste acceptable levestandard. Alle disse metoder har fordele og ulemper og disse forsøges beskrevet nedenfor.

Der gennemgås en række praktiske aspekter ved fattigdomsopgørelser. Dels gennemgås baggrunden for *ækvivalensskalaer*, hvis formål er at tillade sammenligning af økonomisk formåen mellem familier af forskellig størrelse. Dels gennemgås afgrænsninger, der typisk foretages i fattigdomsopgørelser i forsøget på at indkredse *ufrivillig fattigdom*. Endelig diskuteres grunde, der kan forklare politiske beslutninger, om hvorvidt en officiel fattigdomsgrænse skal fastsættes eller ej.

I opgørelsen af danske studier, findes det at interessen for fattigdom er dukket op relativt sent i Danmark, selvom der findes andre typer analyser med det relaterede formål at beskrive levekår for de svageste stillede, hvor svag forstås i et bredere perspektiv end økonomisk. Groft sagt har interessen for fattigdom i Danmark været stor i to perioder, 1980'erne og i årene efter regeringsskiftet i 2001. I 1980'erne produceres få sammenlignelige studier, men de indeholder flere kvalitative beskrivelser af fattigdom end opgørelserne gør efter 2000. Baseret på levekårsundersøgelserne fra 1976 og 1986 samt EF's opgørelser fås en indikation af, at omfanget af fattigdom faldt fra midt-1970'erne til midt-1980'erne. Efter 2000 opdeler flere af studierne sig i to: Nogle baseres på budgetmetoden, mens flest baseres på lavindkomstmetoden. Lavindkomstmetoden er nemmest at sammenligne, på tværs af studier og over tid, og

flere studier finder med denne metode, at fattigdommen i Danmark er steget fra midt-90'erne til i dag. De hyppigst anvendte mål er 50 % og 60 % af medianindkomsten, og med disse findes, at andelen af fattige danskere ligger i størrelsesordenen 4-5 % henholdsvis 8- 10 % i 2004, svarende til næsten 250.000 henholdsvis 500.000 danskere. Opgørelser baseret på budgetmetoden vil formentlig ligge inden for dette interval, blandt de forholdsvist "skrabede" budgetter, der er blevet foreslået. Disse budgetter ligger tættere på det acceptable leveniveau end blot fysisk overlevelse, men giver samtidig typisk ikke midler til fx forsikring, ferie, varige forbrugsgoder eller opsparing.

Blandt de fattige er den overvejende del (cirka en tredjedel) studerende. Ses bort fra studerende, findes det typisk, at folk på kontanthjælp, selvstændige og indvandrere er overrepræsenteret blandt de fattige. Ligeledes findes ofte, at folk uden uddannelse eller på dagpenge, men med store forsørgerpligter kan være fattige. Typiske underrepræsenterede grupper er børn, ældre og lønmodtagere. Således lever fx 4 % af alle danske børn i 2004 i fattige familier, når fattigdom opgøres ved hjælp af 50 % af medianindkomsten. Det svarer til cirka 40.000 børn. Samtidig er andelen af fattige ældre faldet betydeligt fra 1980'erne til i dag.

2. Introduktion

Formålet med denne publikation er at give en kort oversigt over fattigdomsbegrebet og praksis med henblik på måling af fattigdom. Denne kan bruges som reference ved læsning af de to analyser af fattigdom i Odense kommune (Gundgaard 2007; Reeh 2007). Det er ikke sigtet at give en udtømmende oversigt over eksisterende litteratur, da flere sådanne findes. Der tages udgangspunkt i bl.a. (Hansen 1989; Halleröd 1991; Atkinson 1998; Hansen and Hansen 2004a), og der lægges vægt på en beskrivelse af de mest anvendte fattigdomsbegreber samt implementeringen i nyere danske analyser.

2.1. Afgrænsning

Fattigdom er et ældgammelt men meget sammensat begreb. I ordbog over det danske sprog nævnes også flere betydninger, heriblandt "at have ringe økonomisk evne", "ynkværdig" og "stakkels". Det kan altså forstås som en beskrivelse af en persons situation der ikke er misundelsesværdig. I nogle sammenhænge forstås fattigdom meget bredt i relation til fx åndsliv og sociale og kulturelle foretagender, hvilket kaldes "bindestregsfattigdom" i (Hansen 1989). Det er første betegnelse af fattigdom, ringe økonomisk formåen, der i nærværende publikation fokuseres på. I gennemgangen af litteraturen vil det dog blive klart at diskussionen af økonomisk fattigdom ofte går på at afgrænse hvilket liv man skal have *mulighed* for at leve med givne økonomiske ressourcer.

De processer der kan føre til fattigdom, og de konsekvenser fattigdom kan have, vil ikke blive beskrevet i nævneværdig grad, da det vil føre for vidt. Således vil det formentlig være et sammensurium af sociologiske og kulturelle processer (opvækstvilkår, holdning til uddannelse, arbejde) samt ikke mindst institutionelle forhold (ved den offentlige sektor (regler og grænser for overførselsindkomster, uddannelsesmuligheder) og på arbejdsmarkedet (mindstelønninger, job- og lønmobilitet) der fører til, at nogle betegnes som fattige, mens andre ikke gør. Vi vil i stedet opsummere resultater fra danske analyser af hvilke befolkningsgrupper, der har forhøjet risiko for at opleve fattigdom.

3.2 Begrebsoversigt og rapportopbygning

I dette afsnit bliver nogle af de vigtigste begreber og deres sammenhæng kort opridset, med det formål at binde oversigten og de enkelte afsnit sammen.

Fattigdomsopgørelser baseres typisk enten på *direkte opgørelser* af observationer af levekår, eller *indirekte opgørelser* via økonomisk formåen.

Forskellen på *relativ* kontra *absolut* fattigdom diskuteres hyppigt. Begrebet absolut fattigdom anvendes typisk i forbindelse med opgørelse af fattigdom i U-lande, hvor det angives som en indkomstgrænse på fx 1 US\$ om dagen. Dog anvendes betegnelsen absolut fattigdom sommetider også i I-lande som økonomisk formåen, der sikrer et *eksistensminimum* koncentreret omkring fysisk overlevelse. Modsat hertil ses den relative fattigdom, som en grænse for økonomisk formåen, der sikrer et *acceptabelt leveniveau*, eller sikrer en *sædvanlig levevis*. Sondringen mellem absolut og relativ fattigdom er dog ikke skarp, i det der kan argumenteres for, at alle opgørelser af fattigdom er relative. Disse begrebsafklaringer diskuteres i kapitel 4-6.

Blandt de mest anvendte metoder til opgørelser af fattigdom findes *afsvansmetoden*, som er en direkte opgørelse af oplevelser af fattigdom, og *lavindkomst- og budgetmetoden* samt *offentlige vurderinger*, der alle er indirekte opgørelser af fattigdom. Metoderne til opgørelse af fattigdom diskuteres i kapitel 7.

Kapitel 8 gennemgår nogle praktiske aspekter vedrørende opgørelser af indirekte opgørelser af fattigdom. Det drejer sig dels om brugen af *ækvivalensskalaer*, der giver et grundlag for at sammenligne økonomisk formåen på tværs af familier af forskellig størrelse. Dels diskuteres vanskeligheder ved at operationalisere et ofte fremsat ønske om at indkredse opgørelser af fattigdom til *ufrivillig fattigdom*.

Kapitel 9 understreger, at flere dimensioner har betydning for, hvor alvorlig fattigdom opleves. Dels har det betydning hvor langt under fattigdomsgrænsen de fattige er, dels spiller tidsdimensionen i form af *mobiliteten* til og fra samt *varigheden* af fattigdom en rolle.

Politiske aspekter ved introduktion af en officiel fattigdomsgrænse berøres kort i kapitel 10.

Endelig indeholder kapitel 11 en oversigt over danske opgørelser af fattigdom. Den er opdelt kronologisk i to dele: resultater før og efter årtusindeskiftet.

Kapitel 12 opsummerer og diskuterer resultaterne i denne rapport.

3. Historisk rids af fattigdomsopgørelser

Fattigdomsforskning og officielle statistikker er i sjælden grad påvirket af få pionerers arbejde på området. Derfor tjener et historisk overblik som en god oversigt over udviklingen af forståelsen og målingen af fattigdom.

Hjælp til mindrebemidlede er set tidligt fra kristne hjælpeanordninger til egentlig lovgivning herom. Fx oprettes i 1624 en hospitalsordning i Sverige med sigte på at hjælpe fattige på fattigstuer. I Danmark fås den første fattigdomshjælp i

fattigdomsforordningen fra 1708, opfulgt af fattigdomskommissionen i 1787 samt fattigreglementet af 1803 (Hansen 1989). Et kendetegn ved flere af disse tidlige forordninger er, at de, udover at afhjælpe økonomisk nød, dels skal virke afskrækkende, dels ikke må give en bedre levestandard end det minimale lønniveau.

Opgørelser over fattigdom har en lang tradition, særligt i England. Tidligt var det knyttet til opgørelser af arbejdsklassens vilkår, men lovgivning omkring fattighjælp fra 1834, samt artikler skrevet af journalisten Henry Mayhew omkring 1850 omtaler fattige ud fra et fysisk eksistensminimum. Charles Booth forsøger i 1880'erne, som en af de første, at karakterisere fattigdom ud fra en mindste økonomisk levestandard, dvs. en *indirekte* karakteristik af fattigdom via økonomiske forhold modsat *direkte* observationer af de faktiske leveforhold (Halleröd 1991).

Det er bl.a. Mayhew og Booths opgørelser der inspirerer hovedpioneren inden for fattigdomsforskning, briterne Seebohm Rowntree, til hans studier af indbyggere i York i 1899. Han definerede to fattigdomsbegreber som han kaldte primær og sekundær fattigdom. Primær fattigdom definerede han på følgende måde:

”the minimum necessities for the maintenance of merely physical efficiency” (Atkinson 1998).

Primær fattigdom er altså et fattigdomsbegreb, der sætter fokus på købekraften for at opretholde fysisk overlevelse. Rowntree tog udgangspunkt i daværende ernæringseksperterers råd om minimumsindtag af kalorier for fysisk overlevelse baseret på observationer fra skotske fængsler. Derudover inkluderede budgettet husly, varme og tøj. Ved at prisfaste varebundtet fandt han den primære fattigdomsgrænse. Rowntree arbejdede dog også med et bredere fattigdomsbegreb, sekundær fattigdom. Denne fattigdomstype blev opgjort via direkte observationer af faktiske leveforhold (interviews på bopæl), ud fra den betragtning at personer med indkomst over den primære fattigdomsgrænse sagtens kunne leve under vilkår der i realiteten afveg negativt så meget fra den ”almene livsstil” blandt arbejderklassen, at de måtte betegnes som fattige (Halleröd 1991).

Den første officielle (dvs. som publiceres af en national statistisk enhed og anvendes af officielle myndigheder) fattigdomsgrænse blev udviklet i USA som følge af præsident Johnsons ”War on Poverty”. Fattigdomsgrænsen byggede på principperne bag Rowntrees arbejde og blev foretaget af amerikaneren Mollie Orshansky i 1965. Orshansky tog, inspireret af Rowntree, udgangspunkt i, hvilke udgifter der er nødvendige for at opretholde fysisk overlevelse. Hun konstruerede et budget for en økonomi-kostplan baseret på ernæringsråd fra US Department of Agriculture (Atkinson 1998). Orshansky tillod til forskel fra Rowntrees primære fattigdomsbegreb andre udgifter end til mad, tøj og husly. Det blev gjort ved at foretage et skøn over budgetandelen fødevarer typisk udgjorde og gange fødevarer-omkostningerne op med denne. Orshanskys fattigdomsgrænse er med enkelte justeringer den grænse der anvendes den dag i dag i USA.

Kontinental-europæisk forskning har ikke i samme grad som de anglo-saxiske lande haft fokus på økonomisk fattigdom. Først i slutningen af 1970'erne sættes fattigdomsproblematikken på den politiske dagsorden i det daværende EF (Hansen

1989). I 1982 udgives en endelig rapport, der belyser fattigdommen i EF. Selvom rapporten i indledende notater tager udgangspunkt i fattigdomsbegreber der minder om Orshanskys, vælges af forskellige primært praktiske årsager at analyserne skal baseres på et fattigdomsmål, der allerede var blevet foreslået i 1965 af Victor Fuchs: en procentandel af gennemsnitsindkomsten (Atkinson 1998). Dette er i dag et meget hyppigt anvendt fattigdomsmål og siden 1980 har Eurostat publiceret fattigdomsstatistik baseret på 50% af den nationale forbrugsmedian.

Nogenlunde samtidig med EF's rapport om fattigdom, nærmere bestemt i 1979, udgives et andet pionerarbejde, nemlig Peter Townsends store bog om fattigdom i Storbritannien. Townsend tilskrives (ikke helt fair over for bl.a. Rowntree og Orshansky) i stort omfang en udvidet forståelse af begrebet fattigdom, nemlig et begreb der udvider fattigdomsbegrebet fra et ressourceniveau der er utilstrækkelig til at sikre fysisk overlevelse, til at mangle ressourcerne til at:

"... skaffe sig den slags mad, deltagelse i aktiviteter og have de levevilkår og bekvemmeligheder som er sædvanlige eller i det mindste er almindeligt anerkendte i det samfund man lever i." (Hansen 1989)

Townsend er fortaler for den direkte metode til beskrivelse af fattigdom. Han tager udgangspunkt i begrebet deprivation, som af andre er blevet oversat til dansk til *afsavn* (Hansen and Hansen 2004a). Fattigdom bør ifølge Townsend baseres på forskning i den *almene livsstil*. Den almene livsstil kan karakteriseres via multiple dimensioner, såsom fx boligstandard, om der er råd til at have venner til middag og om der er råd til at tage på ferie. Townsend definerede selv 60 dimensioner og udvalgte 12 der syntes at beskrive almen livsstil godt og som har en stærk korrelation med disponibel indkomst (Halleröd 1991). Han definerede en person som fattig såfremt vedkommende led multiple afsavn.

4. Hvad er fattigdom?

Før vi går i gang med at beskrive metoder, der i dag anvendes til at måle fattigdom, må vi slå fast hvad vi forstår ved fattigdom. Der synes at herske udpræget enighed om, at fattigdom i den vestlige verden i dag ikke blot er et spørgsmål om fysisk overlevelse men også at have mulighed for fx at deltage i sociale aktiviteter. Ikke desto mindre opererer mange opgørelser med to typer fattigdomsbegreber: et eksistensminimum og et acceptabelt leveniveau. Hvor førstnævnte kan beskrives i stil med den definition Rowntree gav af primær fattigdom, vil en nærmere definition af det andet fattigdomsbegreb ofte tage udgangspunkt i Townsends formuleringer (uden nødvendigvis at anvende hans operationalisering). Vi gentager denne i en lidt forkortet version:

Økonomisk fattigdom kan karakteriseres som mangel på ressourcer til at kunne opretholde en almen livsstil.

Som det præciseres nedenfor er begge typer af fattigdomsforståelse fænomener, der er relateret til den tid og det samfund som man lever i.

5. Findes et absolut fattigdomsniveau?

Der har længe eksisteret en diskussion af hvorvidt fattigdom skal opgøres absolut eller relativt. Vi finder det derfor formålstjenstligt at præcisere indholdet af denne diskussion.

Det er primært et begreb som Rowntrees primære fattigdom, baseret på fysisk overlevelse, der beskrives som *absolut*, se fx (Det Økonomiske Råd 2006). Bemærk dog, at et minimum for overlevelse i sig selv er et diffust begreb, dels fordi det varierer med en persons størrelse og fysiske udfoldelse, dels fordi det formentlig er sådan at overlevelse har en kontinuert snarere end en diskret sammenhæng med fødeindtag. Mere centralt er det, som bl.a. diskuteres i (Hansen 1989), at standarden for både mad, tøj og husly også varierer over tid. Rowntree bemærker selv, at minimumsbudgettet skal give mulighed for påklædning der ikke udelukker beskæftigelse. Det er klart at et sådan krav vil ændre sig over tid. Der har derfor til alle tider (i alt fald siden Rowntrees opgørelser) været tale om at fattigdom er et begreb der skal forstås *relativt* til det givne samfund. Det kommer stærkest til udtryk hvis man anvender definitionen i I- og U-lande. For U-lande anvendes i dag oftest en fattigdomsgrænse på 1 US\$ om dagen, men købekraften det giver ville langt fra være tilstrækkeligt til at overleve i dagens Danmark. Spørgsmålet er så hvad fattigdom skal opgøres relativt til? Som nedenstående metodegennemgang viser, deler svaret sig groft sagt i to hovedgrupper: En levestandard, der sættes i forhold til hvilke forbrugsgoder, der betragtes som sædvanlige, og en levestandard, der sættes i forhold til den almene velstand, typisk målt ved indkomst.

6. Metoder til måling af fattigdom

Fattigdom opgøres på vidt forskellige måder, selv når der er enighed om at det er økonomisk fattigdom, der beskrives. I dette afsnit opsummeres de metoder, der i dag hyppigst anvendes til at måle fattigdom med samt hvilke fordele og ulemper de måtte have.

Tre af de hyppigst anvendte fattigdomsbegreber forekommer i grove træk blandt de metoder der er skitseret ovenfor. En beskrivelse findes også i (Hansen and Hansen 2004a). Vi følger deres terminologi. De tre metoder benævnes budgetmetoden, lavindkomstmetoden og afsavnsmetoden. De to førstnævnte er eksempler på indirekte opgørelsesmetoder baseret på observation af økonomiske muligheder, mens sidstnævnte er et eksempel på en direkte opgørelsesmetode baseret på observation af oplevede afsavn. Der findes andre indirekte metoder og vi vil diskutere en af disse, der baseres på implicite offentlige vurderinger af et acceptabelt leveniveau.

6.1. Budgetmetoden

Budgetmetoden er navnet på den metode, der i princippet ligner den, som Rowntree og Orshansky anvendte. Grundlaget for denne metode er en specifik opgørelse af, hvad man skal have råd til for ikke at være fattig, dvs. en opgørelse af specifikke varer, tjenester og aktiviteter. Navnet kommer sig af, at denne opgørelse til forveksling ligner et husholdningsbudget.

Opgørelsen af nødvendige varer giver et billede af, hvad fattige *ikke* har råd til, og det er en af metodens fordele: Den er eksplicit om indholdet af fattigdom. Samtidig må det også siges at være metodens akilleshæl, nemlig at det er vanskeligt at fastlægge hvad en fattig kan have råd til. Kan man fx betegnes som fattig hvis man kan betale licens? Forsikring? Fagforeningskontingent? Har råd til lidt gaver og en månedlig middag med venner? Det er en problemstilling som også Townsend i sin definition af fattigdom røg ind i: at man gør sig til smagsdommer for hvad der er minimumsbehov og almen livsstil.

Som følge af dette problem findes der mindst tre generelle tilgange til at definere fattigdom, der er baseret på budgetmetoden. De tre tilgange kan beskrives som følger: 1) Den første tilgang specificerer kun udgifterne til en del af varebundtet, fx fødevarer og tøj, og opererer med dette som et *rådighedsbeløb* efter at faste udgifter til bolig og andet er trukket fra. Her nås altså ikke frem til en fattigdomsgrænse baseret på indkomst da de faste udgifter kan variere fra familie til familie. Denne tilgang ses ofte i offentlig forvaltning, se nedenfor, ud fra tesen om, at faste udgifter til fx bolig er sværere at prisbestemme entydigt. Det løser selvfølgelig ikke problemet med, hvilke faste udgifter der skal trækkes fra for at finde frem til den enkeltes rådighedsbeløb. 2) En anden tilgang specificerer fuldstændigt hvilke varer, der skal være råd til for ikke at betegnes som fattig (stopper altså ikke nødvendigvis ved tøj, husly, mad og varme). Da alle varer er specificeret vil udgiften til denne kurv af varer være den *minimumsindkomst*, man skal have til rådighed for ikke at blive betegnet som fattig, og angives som en fattigdomsgrænse. 3) Endelig kan specificeres de mest nødvendige varer, som i 1), og kombinere det med et skøn over hvilken budgetandel disse udgør af et samlet budget. En fattigdomsgrænse baseret på *minimumsindkomst* kan derved opnås ved at dividere udgifterne til de basale varer med deres budgetandel. I USA fandt Orshansky at fødevarerbudgettet typisk udgjorde en tredjedel af det samlede budget. Fattigdomsgrænsen blev derved fundet ved at gange udgiften til fødevarer med tre. Fordelen ved denne metode er, at man tillader udgifter til andet end de mest basale nødvendigheder, uden nødvendigvis at specificere disse som i den anden skitserede metode.

Et kritikpunkt mod metoden, som nogle økonomer fremfører, er at den ser de fattiges behov ud fra en behovs-pyramide-lignende tankegang, hvor de allerfattigste bruger al deres indkomst på mad og der dernæst bygges ovenpå med yderligere fornødenheder såsom tøj, husly, sociale aktiviteter mm. I stedet burde en fattigdomsopgørelse lade individer selv være dommere over, hvad de vil forbruge. Dette kritikpunkt kan også udbredes til ernæringsopgørelsen i budgetmetoden: Et kalorie-baseret minimumsindtag har ikke meget sammenhæng med, hvad der faktisk købes af fattige, i det der efterspørges andet end blot ernæringsrigtig føde, (Deaton 1997).

I Danmark er der muligheder for at anvende budgetmetoden. Statens Husholdningsråd har udarbejdet et standardbudget i 1986, og Forbrugerstyrelsen har udviklet det i 1993 og senest i 2001, med hjælp fra Roskilde Universitetscenter og Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA), (Hansen and Hansen 2004b). Standardbudgettet er udarbejdet med henblik på at opregne omkostningen ved et forbrug, der er *almindeligt i forhold til aktiv deltagelse i samfundet*. Det er udarbejdet for voksne med erhvervsarbejde, som er raske, i besiddelse af bolig, med mulighed for forbrug på længere sigt, og det følger officielle anbefalinger om sund kost og ernæring af god kvalitet. Der inkluderes udgifter til fødevarer, beklædning, sundhed og hygiejne, spædbørnsudstyr, leg og fritid, transport, dagligvarer, varige forbrugsgoder og daginstitution. Der er således fx set bort fra udgifter til bolig, varme, ejendomsskatter, lån, forsikring, fagforening, a-kasse, opsparing og alkohol og tobak. På denne måde opregnes altså et rådighedsbeløb snarere end en indkomstgrænse. Såfremt det skal anvendes til fattigdomsopgørelse baseret på indkomst, skal en af de to ovenfor skitserede metoder anvendes. Enten skal alle rimelige faste udgifter specificeres, eller også skal de inkluderede udgifters typiske budgetandel opgøres.

Budgettet er udarbejdet under hensyntagen til familiestørrelse og stordriftsfordele. Det er endvidere opbygget i en kortsigts- og langsigtsgave, hvor sidstnævnte giver plads til opsparring til køb af varige forbrugsgoder. Endelig findes et økologisk budget, et pensionist budget, og et discount budget, hvor varebundterne varierer og hvor sidstnævnte baseres på en prisindsamling foretaget i discountbutikker. Budgetterne er dog blevet kritiseret for ikke at være anvendelige til fattigdomsopgørelser, i det de som nævnt er opgjort for et *almindeligt* forbrug. Således udtaler Forbrugerstyrelsen i en pressemeddelelse, at man ikke kan tolke alle levestandarder under budgetgrænserne som urimelige (Finansministeriet 2004), p. 17.

6.2. Lavindkomstmetoden

Lavindkomstmetoden er defineret ved, at fattigdomsgrænsen sættes som en procentdel af gennemsnitsindkomsten eller af en indkomstfraktil (typisk medianen). Som omtalt ovenfor, anvendes denne grænse bl.a. af Eurostat og er også anvendt af OECD og herhjemme fx i (Pedersen and Smith 1998; Finansministeriet 2004; Det Økonomiske Råd 2006).

Hovedkritikken af dette mål er, at andelen af gennemsnitsindkomsten vælges arbitrært, og at metoden frakobler den direkte sammenhæng med, hvad der skal være råd til, før vi taler om en fattig henholdsvis en ikke-fattig. Amartya Sen har udtrykt denne kritik med eksemplet: Det giver ikke mening at tale om at en person er fattig fordi han kun har råd til en Cadillac bare fordi naboen har råd til to. Et andet kritikpunkt går på, at målet ikke beskriver fattigdom, men at det beskriver ulighed, fx (Hansen 1989; Hansen and Hansen 2004a), som er separate begreber. Hertil kan anføres dels, at hvis begrebet sammenholdes med traditionelle ulighedsmål, er det et temmeligt ringe mål. Et ulighedsmål beskriver spredningen i indkomsterne i hele indkomstfordelingen. Antallet der ligger under halvdelen af gennemsnittet kan siges at være et mål for uligheden i *bunden* af en indkomstfordeling. Det gælder i særlig grad, hvis man anvender halvdelen af medianen i stedet for gennemsnittet. Da vil målet slet ikke reagere på, at vi gav de 50% rigeste nok så meget mere i indkomst (og dermed øger uligheden). Man kan derfor sagtens forestille sig meget ulige indkomstfordelinger og meget lige indkomstfordelinger, der giver samme antal fattige når man bruger median-definitionen. Sommetider ses kritikken beskrevet som at målet udelukker elimination af fattigdom (dvs. når velfærden stiger via højere indkomster stiger antallet af fattige også per automatik). Det er klart ikke korrekt, fx hvis alle oplever den samme relative indkomststigning. En anden kritik går på, at det ikke er givet hvilke befolkningsgrupper man skal opgøre individuel indkomst relativt til. I forståelsen af relativ fattigdom som værende udelukket fra sædvanlig livsstil, kan 'sædvanlig' både defineres "udefra", dvs. af andre såsom politikere eller forskere, eller det kan forstås som en subjektiv vurdering af, hvad den enkelte forstår som 'sædvanlig' eller hvem man sammenligner sig selv og sine behov med. Er det fx inden for givne regioner, på nationalt niveau eller inden for ligestillede socio-økonomiske grupper? Dette problem kan generelt beskrives som "referenceproblematikken" og genfindes inden for diskussionen af social eksklusion og andre typer af litteratur, se fx (Deaton and Paxson 1999).

Endelig kan metoder der baseres på indkomst (dvs. også budgetmetoden) kritiseres for, at de ikke beskriver om en given person faktisk lider afsavn som følge af lav indkomst, samt at forbrugsmulighederne overvurderes for personer der bor i regioner med højere

priser og undervurderer det for folk, der gør brug af naturalier, sort arbejde eller får stor materiel støtte på anden vis, fx gennem familiemedlemmer (Larsen 2004).

Lavindkomstmetoden har dog en række fordele: Den er let at anvende udelukkende fra indkomstdata (og dermed at replicere), og sammenlignelighed øges derfor mellem studier og den er let at forstå. Flere forfattere har fremhævet at fattigdomsgrænsen defineret på denne vis ofte ligger tæt på grænser defineret ud fra fx budgetmetoden (Gustafson 1995; Det Økonomiske Råd 2006), men det beror selvfølgelig på den givne indkomstfordeling og hvilke antagelser der gøres ved brugen af fx budgetmetoden. Fx finder også Townsend at de indeks han anvender til at beskrive relative afsavn har en tæt sammenhæng med den disponible indkomst, og at multiple afsavn synes at sætte ind når indkomsten når under 60-70% af gennemsnitsindkomsten (Halleröd 1991).

Endelig kan den egenskab, at fattigdomsbegrebet ikke konkretiseres, fremføres som en styrke, idet vi ikke ender i budgetmetodens smagsdommer- og behovs-pyramide problematik nævnt ovenfor. Det er et mål, der tager udgangspunkt i at behov er relative og ændres i takt med velstandsniveauet. Det knytter på en meget direkte vis en sammenhæng mellem fattigdom og *muligheden* for almen levevis, derved at den sætter en grænse for fattigdom, der ikke ligger for langt fra de ressourcer som de med middelindkomster har til rådighed.

6.3. Afsavnsmetoden

Afsavnsmetoden er stærkt inspireret af Townsends arbejde, hvor begrebet relativ deprivation opgøres ved at se direkte på, hvilke afsavn den enkelte lider. Det er derfor en direkte opgørelse af fattigdom, modsat de, der er baseret på indkomst, som er indirekte, ved at de ser på hvilke økonomiske *muligheder* den enkelte har.

Townsends oprindelige opgørelser har mødt forskellig kritik, bl.a. på grund af en lidt klar logik bag hvorledes de 12 endelige dimensioner udvælges (jf. ovenfor), samt at afsavn i højere grad afspejler subjektive forskelle i smag end fattigdom. For at indkredse fattigdomsafsavn foreslog Stein Ringen, at der spørges til om den enkelte må undlade at købe ting eller deltage i aktiviteter af *økonomiske årsager* (Halleröd 1991).

Flere forskere har derudover søgt at undgå den subjektivitet der ligger i, at Townsend selv har udvalgt hvilke dimensioner der skal beskrive den "almene livsstil". Mack & Lansley spurgte således et repræsentativt udsnit af befolkningen om, hvad de mener er nødvendigheder for at opretholde en almen livsstil. Det har vist sig, at forskelle i formuleringen af disse spørgsmål, fx hvis der spørges til *acceptable* i stedet for *nødvendige* levekår, kan have stor betydning for udfaldet (Hansen 1989). Andre har simpelthen spurgt til den mindste indkomst, der skal til for at klare sig eller for at sikre almen levevis. Denne tilgang kaldes ofte Leyden-metoden, efter universitetet hvor den først blev anvendt (Gustafson 1995).

I (Hansen and Hansen 2004a) opsummeres resultater fra en dansk afsavnsundersøgelse. De afsavn der spørges til, opdeles i afsavn i forhold til daglige fornødenheder, boligaktiviteter, sociale aktiviteter og i forhold til andre aktiviteter (fx tandlæge, fritidsinteresser og ferie uden for hjemmet). Det vises at afsavn af økonomiske årsager har tæt relation til familiernes bruttoindkomst og rådighedsbeløb, men at der langt fra er

en entydig sammenhæng, og at det ikke tyder på, at der i dansk sammenhæng er en indkomstgrænse, hvorunder afsavnene hober sig op. Sammenhængen er mere gradueret.

6.4. Offentlige vurderinger

Flere offentlige instanser foretager vurderinger, der kan tolkes som implicitte grænser for et acceptabelt levestandard. Forstået i Townsends optik kan de derfor tolkes som fattigdomskriterier.

Man kan sige, at de fastsatte offentlige ydelser implicit definerer en grænse for, hvad man som minimum skal have til rådighed for at kunne leve. Som med andre metoder, har denne tilgang til fattigdomsopgørelse flere ulemper. Dels varierer betingelserne for at modtage disse ydelser betydeligt (i de fleste vestlige lande skulle fattigdom, målt med dette begreb, været steget fra 60'erne og frem, på trods af at formålet med udbredelsen af indkomsterstøttende ydelser bl.a. har været at sikre personer økonomisk). Dels har sociallovgivningen andre formål end at forhindre økonomiske problemer og endelig findes selvfølgelig personer, som vi ud fra andre kriterier vil betegne som fattige, men som ikke modtager indkomsterstøttende ydelser, (Halleröd 1991). Offentlige ydelser er ikke desto mindre ofte anvendt som implicit fattigdomskriterium i flere studier (Halleröd 1991; Hussain 2003).

Kommunal praksis. I den kommunale praksis, kan man se på, hvad der ligger til grund for tildeling af midlertidige ydelser i kommunerne. Det er gjort af Rambøll, der viser at 60 % af de danske kommuner anvender vejledende rådighedsbeløb ved tildeling af disse ydelser (Rambøll 2006). Grænserne varierer dog fra kommune til kommune, bl.a. på grund af forskelle i, hvad der hører til faste udgifter. Odense Kommune oplyser, at Odense anvender følgende grænser for vejledende rådighedsbeløb ved tildeling af hjælp enkeltudgifter i henhold til aktivloven:

Tabel 1. Vejledende rådighedsbeløb ved tildeling af hjælp i særlige tilfælde (underholdstakster) i Odense Kommune, 2007.

Familietype	Takst pr. 01.01.07
Enlig	3.674
Ægtepar/samlevende	6.449
Børn (en forsørger)	1.449
Børn (to forsørgere)	1.197
Unge hjemmeboende	1.566

Beløbet er defineret som månedlig disponibel indkomst efter de af kommunen godkendte faste udgifter, hvilket typisk er boligudgifter (husleje, forbrugsafgifter), børnepasning, tlf-abonnement, licens, evt. a-kasse og enkelte forsikringer. Niveautager udgangspunkt i rådighedsbeløb fastsat i 1999- 2000 med baggrund i Forbrugerstyrelsens daværende årlige opgørelse af familiebudget. Dette rådighedsbeløb er efterfølgende hvert år reguleret med den gældende årlige reguleringsprocent for sociale ydelser - typisk omkring 2 - 2,5% årligt.

Der kan også nævnes andre eksempler på implicitte fastsatte grænser for et acceptabelt levestandard. Dels anvender de offentlige skattemyndigheder vejledende beløb for

inddrivelse af skattegæld, dels anvendes vejledende rådighedsbeløb der skal til for at kunne opretholde et beskedent hjem og en beskeden levestandard i dansk lovgivning. Det gælder fx ved gældssanering og i princippet transbeneficiet¹, som bundes i henholdsvis konkursloven og retsplejeloven. I sidstnævntes § 509 beskrives princippet bag transbeneficiet:

”§ 509. Udlæg kan ikke foretages i aktiver, bortset fra fast ejendom, der er nødvendige til opretholdelse af et beskedent hjem og en beskeden levestandard for skyldneren og hans husstand”

Skatteministeriet skriver herom²:

”Der findes ikke nogen ”facitliste”, der angiver, hvad betegnelsen ”beskedent hjem” omfatter. Begrebet har tidligere i retsplejeloven været betegnet som ”et simpelt hjem”, men samfundsudviklingen gør, at grænserne for, hvad der omfattes, er under stadig udvidelse. Det ligger dog helt fast, at der altid skal levnes møbler i et omfang, så husstanden har bord, stol og seng til rådighed for alle husstandens medlemmer. Derudover er almindelig radio og farve-tv over ca. 2 år omfattet af begrebet, ligesom almindelige køkken- og husholdningsredskaber, billeder af ringe værdi og almindelig beklædning er omfattet. Enkelte fogedretter har udarbejdet en fortegnelse, der anvendes som rettesnor for udlægsforretningerne ved den enkelte fogedret, men de har ikke i sig selv nogen bindende virkning.”

Der hersker derfor ingen entydige anbefalinger inden for dansk lovgivning. Konkursrådet skriver i sin betænkning om gældssanering (Konkursrådet 2004) herom, at denne usikkerhed bør elimineres. De anbefaler at man tager udgangspunkt i Forbrugerstyrelsens standardbudget, fratrukket udgifter til ferie og husdyr, og at der derudover tillades udgifter til (Konkursrådet 2004), p. 160: bolig, fagforeningskontingent og bidrag til A-kasse, børnepasning, samvær med børn, bidragsforpligtelser, medicin og hjælpemidler vedrørende kroniske lidelser og handicap, ekstraordinære transportudgifter, helt særlige behov, ydelser på ægtefællens eller samlevers gæld. De når frem til vejledende rådighedsbeløb, der ligger tæt på men dog lidt over, hvad fx Odense kommune anvender i sine vejledende rådighedsbeløb. Det er selvfølgelig ikke overraskende, da de begge tager udgangspunkt i Forbrugerstyrelsens standardbudget. Der er derfor fra flere sider tendenser til, at vurderinger af et acceptabelt levestandard bør baseres på budgetmetoden, pt. med udgangspunkt i dele af Forbrugerstyrelsens standardbudget.

7. Praktiske aspekter

I dette afsnit diskuteres diverse praktiske aspekter der har betydning ved opgørelsen af fattigdom. En række valg med hensyn til budgetmetoden og afsavnsmetoden er diskuteret ovenfor. Det drejede sig primært om at specificere, hvilke varer der skal være råd til for at leve enten på et eksistensminimum eller på et acceptabelt niveau, samt hvilke afsavn der er vigtige for at definere fattigdom. I dette afsnit diskuteres andre valg,

¹ Tak til advokat Thomas Arendt og advokat Karina Pöckel Arendt for disse oplysninger.

² <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oID=143296&vID=200596>, pr. 01.06.07.

der skal foretages, når man tager udgangspunkt i den indirekte metode til opgørelse af fattigdom, dvs. hvor fattigdom måles ud fra en fattigdomsgrænse i kroner og øre.

Det første man må spørge sig om er, hvordan økonomiske formåen måles. De hyppigst anvendte mål er indkomst eller faktisk forbrug. Eurostat anvender sidstnævnte (Gustafsson, 1995), primært pga. at indkomst ofte er målt med fejl. Selvrapporerede indkomst fra spørgeskemaanalyser rapporteres ofte med fejl, og officielle registerbaserede indkomstregistre inkluderer ikke indtægter fra sort arbejde og forskellige gratisydelse eller andre økonomiske tjenester. Empiriske analyser viser, at forbrug typisk er mere stabilt over tid end indkomst, fordi ændringer i indkomst kan udjævnes ved at optage lån, nedspare eller på anden vis omsætte mindre likvide aktiver til forbrug. Det vil umiddelbart føre til, at der er større udsving i fattigdomsopgørelser baseret på indkomst end på forbrug. På den anden side, vil anvendelsen af faktisk forbrug have den ulempe, at forskelle i opsparringstilbøjeligheder har indflydelse på fattigdomsopgørelsen. Endelig bør en fuldstændig opgørelse af økonomiske muligheder inddrage hele formuesiden, dvs. alle aktiver og passiver.

Såfremt indkomst bruges til beskrivelse af økonomisk formåen, skal man specificere hvilken indkomsttype man anvender. Det typiske valg i forbindelse med fattigdomsopgørelser er disponibel indkomst, dvs. indkomst efter skat, eller rådighedsbeløb hvor udspecificerede faste udgifter yderligere er fratrukket den disponible indkomst.

7.1. Ækvivalensskalaer: Forbrugsmuligheder og behov varierer

Som udgangspunkt vil fattigdom opgjøret med kvantitative metoder typisk være baseret på en vurdering af økonomisk formåen.

I bund og grund forsøges med en ækvivalensskala at finde svaret på, hvilke økonomiske ressourcer der fx skal til for at en enlig har samme materielle velfærd, som et par. Der tages i denne henseende typisk højde for to forhold: stordriftsfordele i større familier, samt, hvis familierne har børn, at børn har andre behov end voksne. Det afspejler to væsensforskellige aspekter som nu forsøges beskrevet.

Stordriftsfordele opstår når større familier har bedre muligheder for at omsætte den samme indkomst til flere forbrugsmuligheder end små familier (forbrug defineres her som aktiviteter, fx at køre i en bil, ikke at købe den). Fx kan faste udgifter til avis og licens deles, og visse madvarer og bolig- og bilforbrug kan have indbyggede stordriftsfordele. Det understøttes af empiriske observationer, der har vist at en husstands samlede forbrug stiger med husholdningsstørrelsen men at forbruget pr. person er mindre i større familier (Deaton 1997).

Korrektionen for antal børn tager udgangspunkt i en vurdering af, at børn og voksne har forskellige behov. Korrektionsstørrelsen er typisk baseret på børn og voksnes kalorieindtag eller forbrugsstudier af fx børne- og voksenspecifikke varer. Det lyder simpelt og ad-hoc versioner bliver i praksis brugt i de fleste officielle statistikker og analyser. Faktum er dog, at der langt fra er enighed om størrelsen af ækvivalensskalaer endside om rigtigheden af deres brug (Deaton 1997).

Der ligger endvidere en væsens forskel i at korrigere for antal børn og i at korrigere for stordriftsfordele. Hvor sidstnævnte som sagt er et forsøg på at korrigere for forskelle i muligheder for at omsætte indkomst til forbrug, er førstnævnte et forsøg på at korrigere for forskellige behov, altså at ligestille velfærden/nyttens for børn og voksne, hvilket er et langt mere komplekst anliggende.

Udover forskelle i børn og voksnes behov, forsøges somme tider at korrigere for andre forskelle i behov der indskrænker "sædvanlige" forbrugsmuligheder. Det drejer sig fx om familier med familiemedlemmer med sygdom eller handicap, der kræver behandling og pleje. Man kunne på tilsvarende vis argumentere for at tage højde for forskelle i transportudgifter i forbindelse med arbejde eller store udgifter i forbindelse med opstart af selvstændig virksomhed. Denne tankegang fører dog hurtigt til problemer svarende til problemerne beskrevet under budgetmetoden, nemlig at identificere hvilke goder, som givne individer synes at behøve for at opretholde en tilstrækkelig levestandard.

Endelig ligger der til grund for brugen af alle ækvivalensskalaer den antagelse, at al indkomst deles ligeligt mellem alle i husstanden/familien. Det er ikke en antagelse der entydigt kan underbygges af empiriske studier. Som eksempler på almindeligt forekommende ækvivalensskalaer kan nævnes skalaer anvendt af Finansministeriet, Det Økonomiske Råd, Danmarks Statistik samt OECD. Tabel 2 viser hvorledes brug af forskellige ækvivalensskalaer resulterer i forskellige indkomster pr. person i tre typer af husstande med samme husstandsindkomst.

Tabel 2. Indkomst i kr. pr. person for forskellige familietyper ved brug af ækvivalensskalaer

Anvendes af / navn:	Ækvivalensskala	Husstandsindkomst: 100.000 for par uden børn	Husstandsindkomst: 100.000 for par med to børn	Husstandsindkomst: 100.000 for enlig med et barn
Finansministeriet ^a	$(n_v+n_b)^{0,6}$	65.975	43.527	65.975
DØR ^b	$(n_v+0,6*n_b)^{0,8}$	57.434	39.434	68.660
OECD-skala ^c	$0,3+0,7*n_v^*+0,5*n_b$	58.823	37.037	66.667
Modificeret OECD-skala	$0,5+0,5*n_v^*+0,3*n_b$	66.667	47.619	76.923

Note: n_v er antal voksne, n_b er antal børn i enheden (familie eller husholdning)

^a(Finansministeriet 2004)

^b(Det Økonomiske Råd 2006)

^cAnvendes bl.a. af Danmarks Statistik

I Finansministeriets ækvivalensskala (som dog varierer i forskellige af deres rapporter) behandles alle voksne og børn lige, men der tages højde for stordriftsfordele. De andre skalaer tildeler børn mindre indkomst og har indregnet stordriftsfordele på forskellig vis. I de sidste tre søjler i tabel 2 vises disponibel indkomst pr. person for en husstand med et par uden børn, et par med to børn og en enlig med et barn, når alle husstande har 100.000 kr. i samlet disponibel indkomst. Som det ses ligger OECD-skalaen og DØR's

ækvivalensskalaer meget tæt, samt at der for alle familietyper kan være næsten 10.000 kr. forskel på tværs af skalaerne i voksenækvivaleret indkomst. Det kan derfor have stor betydning hvilken ækvivalensskala man anvender.

Disse skalaer er dog alle meget simple. Der ville intet være i vejen for at de kunne varieres på tværs af andre karakteristika. Således kunne fx alder på børn have en betydning for deres behov. En anden dimension, der kunne tages højde for, var en geografisk variation, i det priser kan variere betydeligt geografisk. Et alternativ er at foretage separate analyser med hensyn til disse dimensioner. Det var filosofien bag den første amerikanske fattigdomsgrænse, der blev opstillet for 124 forskellige grupper opdelt på bl.a. køn, alder og om man har adgang til at dyrke egne afgrøder.

7.2. Frivillige valg

Der eksisterer en mere eller mindre eksplicit praksis i dele af fattigdomslitteraturen, hvor fattigdomsbegrebet søges indkredset til ufrivillig fattigdom. Rationalet går på, at hvis begrænsede forbrugsmuligheder frivilligt vælges i en kortere eller længere periode, må det vurderes, at man ikke lider samme afsavn som, hvis de begrænsede forbrugsmuligheder opstår ufrivilligt. I valget af begrænsede forbrugsmuligheder er formentlig foretaget en afvejning, hvor andre forhold kompenserer for det lavere forbrug.

Et hyppigt forekommende eksempel herpå er, at der synes at være en konsensus omkring at udelade studerende i studier af fattigdom, ud fra den betragtning, at de begrænsede forbrugsmuligheder under studietiden opvejes af øgede forbrugsmuligheder efter endt studium. Andre erhvervsmæssige grupper kan falde ind under samme betragtning, fx deltidsarbejdere eller frivilligt ledige.

Frivillighedsargumentet kunne også anvendes til at behovskorrigerer for udgifter til behandling og medicin (som diskuteret ovenfor) under henvisning til, at sygdom og handicap ikke er et frivilligt valg. På tilsvarende vis kunne argumenteres for, at forældres indkomst ikke skal korrigeres for, at de har børn, da det jo (typisk) er et frivilligt valg at få børn. Derimod kan man argumentere for, at der skal korrigeres for børns behov, ved opgørelse af børnefattigdom, da børnene ikke selv vælger deres familie.

Ved gennemgang af disse eksempler står det klart, at frivillighedsargumentet er svært at anvende konsistent. Selv ved de fornævnte udgifter til medicin, kan det i nogle tilfælde diskuteres i hvilken grad visse sygdomme opstår ufrivilligt.

Der foretages derfor en række afgrænsninger i fattigdomsanalyser, der baseres på ad-hoc skøn og som sommetider foretages inkonsekvent. I bund og grund kan vi ikke observere behov, og dermed hvilken velfærd en given indkomst giver en given person. Frivillighed er også vanskelig at indkredse. Lidt bedre mulighed har vi for at observere muligheder for at transformere indkomst til forbrug (stordriftsfordele), men der er også store problemer forbundet hermed.

8. Graden af fattigdom

Ved opgørelsen af omfanget af fattigdom, anvendes typisk blot andelen af fattige i befolkningen; det såkaldte head-count mål. Dette simple mål er let forståeligt, men siger intet om forskellige grader af fattigdom. Der findes en række summariske

fattigdomsmål, der tager højde for omfanget af fattigdom og uligheden blandt fattige, se fx (Deaton 1997; Sen 1997).

En første udvidelse af head-count målet, der tager hensyn til graden af fattigdom, fås med ”fattigdomsgabet”, som defineres som forskellen i gennemsnitlig indkomst for de fattige og fattigdomsgrænsen. Dette mål tager dog ikke hensyn til antallet af fattige eller til forskelle i indkomst mellem fattige. Således vil en omfordeling blandt de fattigste fra de mindst fattige til mere fattige ikke ændre fattigdomsgabet. Fattigdomsgabet i forhold til fattigdomsgrænsen betegnes det relative fattigdomsgab.

Et mål der tager hensyn til både antal fattige, grad af fattigdom og ulighed blandt fattige er Sens fattigdomsmål. Det er det vægtede gennemsnit mellem head-count og det relative fattigdomsgab, hvor vægten på head-count er Gini-koefficienten for indkomst blandt de fattige. Et andet brugt alternativ er en familie af mål, Foster-Greer-Thorbecke målet, der er en udvidelse af det relative fattigdomsgab, som tager højde for ulighed blandt de fattige, se (Deaton 1997), p. 147.

8.1. Varigheden af fattigdom

En anden måde at belyse forskellige grader af fattigdom er, at opgøre fattigdommens varighed. Det er klart, at konsekvenserne af fattigdom formentlig øges, desto længere tid perioder i fattigdom varer. Simple opgørelser af fattigdom i et enkelt år kan derfor beskrive vidt forskellige situationer. Muligheder for at spare og låne kan udglatte forbrugsmulighederne, så årlige fluktuationer i indkomsten ikke mærkes. Derfor spiller kapitalmarkedet en rolle for hvor alvorlig fattigdom føles, og ligeledes med indkomstmobiliteten ud og ind af fattigdom. Således oplever mange enkelte år med midlertidig fattigdom (fx når de får børn, er mellem job, eller lige før og efter endt uddannelse), men som ikke får store eller varige konsekvenser. Ofte ses fattigdom derfor opgjort som værende under fattigdomsgrænsen i fx 2 ud af de sidste 3 år. Der er relativt få studier af decideret fattigdomsvarighed. Nogle eksempler herpå er (Det Økonomiske Råd 2006; Hussain 2002b), som omtales nærmere nedenfor.

9. Betydningen af en officiel fattigdomsgrænse

Begrebet fattigdom er værdiladet, men historisk har betydningen dog vekslet. På den ene side signalerer det i vore dages velfærdssamfund en tilstand man for alt i verden ikke kan bydes. På den anden side har det historisk knyttet sig til forestillinger om en tilstand man til vis grad selv bærer et ansvar for (Halleröd 1991), p. 40. Det har formentlig betydning (sammen med den ambiguitet, der ligger i at opgøre fattigdom) for, at nogle lande vælger ikke at opgøre officielle tal for omfanget af fattigdom.

Hvilken betydning vil en officiel fattigdomsgrænse da have? I USA er det et klart politisk instrument, der anvendes både af siddende regeringer og opposition til at anfægte modstanderens politik. Danmark har aldrig haft en officiel fattigdomsgrænse. Det nævnes i (Hansen 1989) at siddende danske regeringer ofte har talt i mod en officiel fattigdomsgrænse mens oppositionen ofte har talt for den, uanset regeringens partifarve. I (Friis 1981) fremhæves det, at dansk politik har fokuseret på generelle sikringstiltag som høj kompensationsgrad ved manglende selvforsørgelse, lige adgang til uddannelse og sundhed, hjælp til bolig og indsnævring af indkomstulighed, men at den ikke har lagt vægt på specifik forebyggelse af fattigdom. Siden 2001 har Danmark haft en national handleplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse baseret på retningslinjer

udstukket af EU (Socialministeriet 2001; Socialministeriet 2003). Hvor den første vægtede en aktiv socialpolitik med en kombination af en aktiv og rummelig arbejdsmarkedspolitik samt udførlige tiltag for at understøtte høj arbejdsmarkedsdeltagelse gennem bl.a. udbyggede pasningsmuligheder af børn og ældre, så vægter den anden i højere grad indsatser over for udsatte grupper.

Formålet med at have en fattigdomsgrænse, må være at begrænse fattigdommen. Det er selvfølgelig ikke givet, at det er en politisk prioritering, hvilket kan forklare nogle regeringers fravalg af en offentlig fattigdomsstatistik. Når det er sagt, kan man sagtens gå ind for hjælp til mindrebemidlede men modstander af en officiel fattigdomsgrænse. Der er nemlig forskellige typer af omkostninger ved dels at prioritere begrænsningen af fattigdom og dels at indføre en officiel fattigdomsgrænse. Prioritering af begrænsning af fattigdommens omfang har direkte omkostninger via de foranstaltninger der sættes i værk og evt. et pres for at øge overførselsindkomster til afhjælpning af økonomisk fattigdom. Det betyder et øget tab for skatteyderne, med dertilhørende mindsning af de økonomiske incitamenter til at forsøge sig selv (Atkinson 1998). Gevinsterne hentes ud fra en velfærdsforbedring ved at fattige øger deres indkomst, samt eventuelle præferencer for større lighed.

En anden ulempe ved at introducere en fattigdomsgrænse, kunne være at fokus afledes fra andre hensyn. Dels siger en økonomisk fattigdomsgrænse ikke noget præcist om de faktiske mangler og afsavn, dels leder den måske opmærksomheden væk fra andre typer af fordelingsmæssige hjælpeforanstaltninger til støtte for andre grupper som for alvor mangler hjælp, men måske ikke decideret er fattige.

Det er endvidere blevet fremhævet, at den måde, som fattigdomsgrænsen opgøres på, kan have implikationer for den politik der udføres for at afhjælpe fattigdom. Følges budgetmetodens tankegang, hvor der er udpenslet hvori en minimum levestandard består, er subsidier til fx sund føde til fattige nærliggende. Følges derimod den mere økonomisk-baserede tankegang, hvor fattigdommen opgøres fx ved hjælp af lavindkomstmetoden er det måske mere nærliggende at søge at øge den fattiges indkomst fx via overførsler, tilskyndelser til arbejde eller fradrag (Deaton 1997).

10. Udvalgte danske analyser

I den resterende part af dette notat opsummeres diverse danske opgørelser af fattigdom. Fokus er på opgørelser der eksplicit analyserer økonomisk fattigdom. For at indsnævre fokus er det valgt kun i begrænset omfang at inkludere forskningen i relaterede begreber som dårlige levekår, marginalisering og de lidt nyere begreber socialt udsatte og ekskluderede grupper.

De første opgørelser af økonomisk fattigdom i Danmark er formentlig daværende EF's opgørelser i 1977 og 1981. Dermed kommer fattigdomsdiskussionen på dagsordenen i første halvdel af 1980'erne, hvor Henning Friis, der stod for den danske del af EF-undersøgelsen, bl.a. udarbejder en rapport om emnet og de politiske tiltag for Socialforskningsinstituttet (Friis 1981). Fattigdom er også et tema fx i valgkampen i 1984 (Hansen 1984).

I slutningen af 1980'erne kommer en række danske analyser. I 1989 udgives en dansk oversigt over fattigdomsforskningen (Hansen 1989). Her opsummeres begreber og

eksisterende analyser med udgangspunkt i levkårsundersøgelsen fra 1986 samt en analyse af ressource-fattige danskere fra 1988. Samme år udgav Jørgen Elm Larsen og Jon Andersen en rapport ligeledes baseret på levkårsundersøgelsen fra 1986 om fattigdom (Larsen and Andersen 1989). Endelig udgav Finn Kenneth Hansen en rapport i 1990, hvor bl.a. afsavnsmetoden anvendes (Hansen 1990).

Efter disse og et par andre rapporter i sen-80'erne ligger fattigdomsforskningen stille i mange år. Udover OECD eller EU's opgørelser udgiver Økonomiministeriet en enkelt opgørelse over fattigdom i 1993, og der udkommer en forskningsrapport i 1996, senere revideret i 1998 og 2000, se fx (Pedersen and Smith 2000). Ellers skal vi frem til 2003 før fattigdom kommer på dagsordenen igen, politisk og forskningsmæssigt. Det sker med en redegørelse fra Rådet for Socialt Udsatte, der får Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) til at udarbejde et dansk fattigdomskriterium på basis af budgetmetoden (Rådet for socialt udsatte 2003). Denne følges op med en stribe analyser af blandt andre Red Barnet, Finansministeriet, Det Økonomiske Råd, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, CASA og endelig et par rapporter fra Socialforskningsinstituttet (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2007; Bonke 2003; Det Økonomiske Råd 2006; Finansministeriet 2004; Hussain 2003). Disse omtales nedenfor.

Det er valgt at beskrive de nævnte studier inden for en overordnet kronologisk struktur. Det er gjort, dels fordi der er meget få sammenlignelige resultater, så en opgørelse baseret på forskellige studiers resultater for delgrupper hurtigt ville blive problematisk. For de studier der tillader en hvis sammenligning, er forsøgt at sammenholde disse. Det gælder fx opgørelser af fattigdom over tid og opgørelser af børnefattigdom.

10.1. Resultater op til år 2000

EF foretager de første opgørelser af økonomisk fattigdom i Danmark i 1977 og 1981, og de baserer opgørelserne på lavindkomstmetoden. I begge år blev det fundet at 13 % af alle voksne danskere var fattige eller cirka 330.000 henholdsvis 352.000 personer (Friis 1981; Hansen 1989). Fattigdom blev opgjort som halvdelen af den gennemsnitlige disponible indkomst. EU har løbende opdateret disse tal og finder fx at 9 % er fattige i 1987 (Larsen 2004), p. 43.

De såkaldte levkårsundersøgelser giver andre muligheder for at opgøre omfanget af fattigdom i Danmark og i nogen grad for at følge udviklingen over tid. Levkårsundersøgelserne baseres på interview med omkring 5.000 personer om levkår og levevilkår lige fra sundhed og bolig til tilfredshed og økonomi. De to første undersøgelser blev gennemført under ledelse af Erik Jørgen Hansen i 1976 og 1986. Den tredje blev gennemført i 2000. De giver således et samlet materiale, der strækker sig over 25 år.

Der findes utallige analyser baseret på levkårsundersøgelserne, men så vidt vides ingen der opgør økonomisk fattigdom ud fra indkomstkriterier i 1976. Indkomstoplysningerne i 1976 er ikke sammenlignelige med dem der blev indsamlet i 1986 og 2000. I stedet kan i 1976 fx anvendes en opgørelse af fattigdom ud fra levkår (Friis 1981). Her findes det, at 12 % af de 20 til 69-årige i 1976 har meget svært belastede levkår samtidigt på fire udvalgte dimensioner (helbred, bolig, arbejdsmiljø og sociale relationer). Sammenlignes levkårsundersøgelserne fra 1976 og 1986 ses det

desuden, at andelen af personer med ”svært belastede levekår” er faldet til 7 %, samt at andelen der er ”afsondret fra positiv livsstil” (føler sig en gang i mellem alene, går aldrig til møder i fritid, kommer aldrig i teater el.lign.) er faldet fra 7 % i 1976 til 4 % i 1986. Faldet har fundet sted i alle sociale grupper og blandt alle familietyper.

Både levekårsopgørelserne og EF/EU's opgørelser tyder derfor på, at fattigdommen i Danmark er faldet fra sidste halvdel af 70'erne til sidste halvdel af 80'erne.

De to seneste levekårsundersøgelser er anvendt til opgørelse af økonomisk fattigdom i Danmark (Hansen 1989; Larsen and Andersen 1989; Larsen 2004) i 1986 og 2000. I disse anvendes fattigdomsgrænser baseret på en kombination af lavt månedligt rådighedsbeløb (efter faste udgifter er betalt) og lav årlig bruttoindkomst. Denne kombination er anvendt for dels at indkredse personer med få økonomiske ressourcer, dels at frasortere personer der har et lille rådighedsbeløb fordi de har usædvanligt høje faste udgifter. Grænsen for tilstrækkeligt rådighedsbeløb blev i 1986 fastsat på skøn ud fra Statens Husholdningsråds opgørelse fra 1986 (et ernæringsrigtigt mad-budget, der tillader udgifter til tøj, (Hansen 1989)). Rådighedsbeløbet er selvrapporteret som indkomst til forbrug efter faste udgifter, hvor faste udgifter defineres af adspurgte.

I (Hansen 1989) anvendes et rådighedsbeløb på henholdsvis 1.000 og 1.500 kr. månedligt per person efter faste udgifter samt en årlig bruttoindkomst i husstanden på 100.000 henholdsvis 150.000. Familieindkomsterne justeres for stordriftsfordele, ved at personer udover første person kun tæller med som 0,7. De fire kombinationsmuligheder af rådighedsbeløb og årsindkomst giver at mellem 2 % og 9 % af 29 til 79-årige danskere er fattige i 1986. Analyserne viser, at uanset hvilket fattigdomsmål der anvendes, er resultaterne klare med hensyn til hvilke sociale grupper, der er overrepræsenterede blandt de fattige. Det er ikke-faglærte arbejderfamilier samt i særlig grad enlige forsørgere.

I 1986 anvendes et rådighedsbeløb på 1.500 per voksen og 1.050 per barn, mens bruttoindkomsten sættes til 150.000 i husstanden. Der korrigeres altså for forskelle i børn og voksnes behov. Disse grænser inflationsjusteres til grænser for år 2000 således at de er 2.500 per voksen og 1.750 per barn i månedligt rådighedsbeløb efter faste udgifter og under 250.000 i årlig bruttoindkomst i husstanden. Da grænserne kun inflationsjusteres, vil opgørelsen i 2000 give et underestimat for fattigdom i forhold til en opgørelse, der tager højde for velstandsstigningen, der er sket fra 1986 til 2000, sådan som fx opgørelser over tid baseret på lavindkomstmetoden gør det. Det kan dog bemærkes, at (Larsen 2004) vurderer, at deres fattigdomsgrænse svarer til en fattigdomsgrænse mellem 60 % og 70 % af medianindkomsten.

Med de nævnte definitioner på fattigdom finder (Larsen 2004), at 14 % og 13 % var fattige i henholdsvis 1986 og 2000. Det er altså et betydeligt højere tal end i (Hansen 1989), hvilket for 1986, umiddelbart kan forklares ved, at Hansen beregner andel fattige ud af hele survey-populationen, mens Larsen beregner andelen for de, der rapporterer deres indkomst. Hansen antager, at de der ikke rapporterer deres indkomst ikke er fattige. Det virker som en stærk antagelse, og Hansens estimater er derfor formentlig underestimeret.

Larsen finder, at ældre over 60 år, enlige (særligt de med børn), indvandrere, arbejdsløse, pensionister, efterlønsmodtagere, hjemmearbejdende og uddannelsessøgende er grupper med særlig stor risiko for fattigdom. Til sammenligning har selvstændige og lønmodtagerne en betydelig mindre fattigdomsrisiko i 2000. Andelene af fattige fordelt på disse grupper er nogenlunde stabile fra 1986 til 2000 (stikprøvestørrelsen taget i betragtning), måske med undtagelse af selvstændige som har oplevet et fald, mens arbejdsløse og studerende har oplevet en stigning i fattigdomsrisikoen. I en multivariat analyse (se Box 1) findes det at især enlige, uddannelsessøgende og indvandrere har en højere fattigdomsrisiko.

Box 1. Multivariat analyse

Formålet med en multivariat analyse er, at analysere hvordan en responsvariabel (fx fattigdom) varierer med forskellige bagvedliggende faktorer (fx køn, alder, beskæftigelse, etc.), hvor der tages højde for, at de bagvedliggende faktorer samvarierer. Den mest almindelige multivariate analyse kaldes regressionsanalyse (typisk lineær eller logistisk regression).

Ex. Hvis vi vil analysere, hvorledes fattigdomsrisikoen varierer med alder, uddannelse og beskæftigelsesstatus, kan vi beregne fattigdomsandelen i forskellige grupper opdelt på alder, beskæftigelsesstatus og familietyper.

Her vil vi formentlig finde, at unge, uddannelsessøgende og enlige har en højere risiko for fattigdom. Men disse grupper har et stort overlap. Så i en situation hvor kun uddannelsesstatus har betydning for fattigdomsrisikoen, observeres en sammenhæng mellem alder og fattigdom, *fordi* der er en sammenhæng mellem alder og uddannelsesstatus. En multivariat analyse vil kunne fortælle hvilke af de tre faktorer, der har selvstændig betydning. Dvs. analysen giver fx en sammenligning af unge og ældre med *samme beskæftigelsesstatus og familietype* og en sammenligning af enlige og par med *samme beskæftigelsesstatus og alder*.

Det skal understreges, at analysen ikke nødvendigvis giver årsagssammenhænge, men blot viser hvilke samvariationer der er statistisk stærkest.

En analyse af ressource-fattige danskere fra 1988 illustrerer forskellen på forskellige fattigdomsbegreber idet det findes, at 6-7 % af 29 til 80-årige danskere af økonomiske årsager har følt afsavn mht. køb af mad og tøj. 11-16 % har af økonomiske årsager følt sociale afsavn. 1-2 % føler sig fattige i økonomisk henseende, mens 16% føler sig blandt de dårligst stillede (Hansen 1989).

Ud over EU-opgørelserne er (Pedersen and Smith 1998) en af de få analyser, der anvender lavindkomstmetoden før 2000 til opgørelse af fattigdom. Økonomiministeriet har dog i starten af 1990'erne anvendt samme opgørelsesmetode, til at opgøre andelen af familier med lave indkomster, se (Økonomiministeriet 1993). Den typiske anvendelse af metoden beregner fattigdomsgrænsen som halvdelen af medianen af den voksenækvivalerede disponible familieindkomst³. Analysen i (Pedersen and Smith 1998)

³ En teknisk ulempe ved deres data er, at de ikke kan observere husstandsindkomsten for par, der lever sammen, men ikke er gift. Disse bliver derfor behandlet som singler, hvilket undervurderer deres økonomiske råderum, idet deres indkomst ikke justeres opad. Desuden vil det yderligere undervurdere indkomsten for personer, der lever med en partner med en højere indkomst (typisk kvinder). Derudover angives det i (Larsen

belyser fattigdom i perioden 1980-1995. De finder at andelen af fattige i aldersgruppen 18 til 75-årige (inkl. studerende) ligger forholdsvist stabilt i perioden mellem 10 % og 12,5 %, med små cykliske udsving, der følger recessionen i start-80'erne, men med en stigning i fattigdom, der først for alvor tager fat fra 1990, modsat recessionen, der tager fat et par år før. Opdelt på beskæftigelsesgrupper findes uddannelsessøgende, lønmodtagere med lav tilknytning til arbejdsmarkedet, pensionister samt en restgruppe bl.a. med kontanthjælpsmodtagere at have høj fattigdomsrisiko. Opdelt på familiestatus er det særligt enlige forsørgere der har forøget fattigdomsrisiko; en risiko, der stiger med antallet af børn. Enlige med tre eller flere børn har således en fattigdomsrisiko på omkring 80 %. En multivariat analyse viser, at både familietype, varighed af ledighed, antal års uddannelse, beskæftigelsesstatus og alder har selvstændig betydning for fattigdomsrisikoen. De finder endvidere, at de forskellige risikofaktorer ofte har forskellig betydning for mænd og kvinders fattigdomsrisiko, samt at faktorerne betydning ændres over tid. Således steg betydningen af ledighed for fattigdomsrisikoen fra 1980'erne til 1990'erne, mens ældres fattigdomsrisiko mindskedes betydeligt.

(Pedersen and Smith 1998) analyserer også mobiliteten ud og ind af fattigdom, samt varigheden af fattigdom. De finder en generel høj mobilitet fra fattigdom til ikke-fattigdom året efter. Raten falder dog fra 90 % i 1980 til omkring 83 % for mænd og omkring 79 % for kvinder i 1995. Tilsvarende er der årligt omkring 6 - 11 % af de ikke-fattige, der bliver fattige hvert år. Denne andel er også faldet over perioden, så den stabile fattigdomsforekomst dækker over fald i både indgangen til og udvandring fra fattigdom.

10.2. Resultater efter år 2000

I 2001 opgør Det Økonomiske Råd andelen af familier med lave indkomster efter lavindkomstmetoden, men det er først i 2003 at fattigdom som begreb for alvor er på dagsordenen igen. I dette og følgende år udgives flere rapporter bl.a. fra en række interesseorganisationer (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2007; Finansministeriet 2004; Hansen and Hansen 2004a; Rådet for socialt udsatte 2003), samt Red Barnet (Hussain 2003). Der er derfor en klar politisk dagsorden med redegørelserne. En udslagsgivende faktor for den tilbagevendende interesse for fattigdom har formentlig været VK-regeringens sænkning af flere offentlige ydelsessatser, såsom kontanthjælp for unge under 25 samt indførelsen af kontanthjælpsloftet og starthjælp.

En af de første rapporter, der satte fattigdom på dagsordenen igen i Danmark i dette årtusind var en rapport fra Rådet for Socialt Udsatte (Rådet for socialt udsatte 2003). I rapporten vurderes niveauet for forskellige overførselsindkomster i 2003 og de sammenholdes med fattigdomsgrænser opgjort ved hjælp både lavindkomstmetoden og budgetmetoden, med det formål at vurdere, hvor mange af de socialt udsatte, der er fattige.

Rådet for Socialt Udsatte opstiller tre forskellige husholdningsbudgetter, som afspejler tre forskellige levestandarder. De to første er Forbrugerinformations standardbudget og discountbudget, mens det tredje er opstillet af CASA, og betegnes et basisleveniveaubudget. Sidstnævnte er opstillet ud fra standardbudgettet fratrukket

2004), at data mangler oplysninger om boligstøtte og pensionsydelse. Disse forhold giver formentlig en højere fattigdomsandel.

udgifter til fritidsinteresser, varige forbrugsgoder, tobak, tv og telefon. Basislevniveaueu fastsættes til 3.690 kr. pr. måned for enlige. Det skal dække mad- og drikke, beklædning, hygiejne, dagligvarer og transport. Til sammenligning er discountbudgetets niveau på 6.150 kr. pr. måned for enlige.

For at kunne sammenholde niveauet for overførselsindkomster med disse budgetbeløb, skal boligudgiften og eventuelle andre faste udgifter fastlægges. I regneeksempler fastsættes en boligudgift i størrelsesorden mellem 3.000 og 4.000 kr. månedligt afhængig af familietype, og der fratrækkes også en udgift på 1.500 kr. til børnehaven for børnefamilier. Eksemplerne viser, at nogle modtagere af offentlige ydelser har rådighedsbeløb der ligger under halvdelen af basislevniveaueu. Det gælder fx unge under 25 uden børn der har modtaget kontanthjælp i over 6 måneder (hvor der indføres et loft over ydelsen), samt familier på starthjælp. Flere grupper på offentlige ydelser falder over basisniveau-grænsen, men under discountbudgetet. Det drejer sig fx om familier på dagpenge og enlige på kontanthjælp eller førtidspensionister med et barn. Alle falder under grænsen sat i standardbudgetet.

Det skønnes at der er 65.000 socialt udsatte plus deres børn i Danmark. I Kommissorium for Rådet for Socialt Udsatte står at læse, at Rådet for Socialt Udsatte er nedsat for at følge den sociale indsats over for samfundets svageste, heriblandt hjemløse, sindslidende, stofmisbrugere, alkoholmisbrugere og prostituerede⁴. Alt i alt skønnes det, at omkring halvdelen, eller 30.000 af de socialt udsatte, ikke har økonomiske midler på niveau med discountbudgetet.

I (Hansen and Hansen 2004a) arbejder forfatterne til baggrundspapiret for (Rådet for socialt udsatte 2003) videre på at opgøre fattigdomsgrænser opgjort ved hjælp af budgetmetoden. De anbefaler, i overensstemmelse med moderne opfattelser af fattigdom, at opstille en fattigdomsgrænse for et "acceptabelt leveniveau", der tillader udgifter til fritid, kommunikation, sociale relationer og samvær, i modsætning til fx basislevniveaueu opstillet til Rådet for Socialt Udsatte. Det anbefales endvidere, at der for de basale goder tages udgangspunkt i et kortsigts-discountbudget. Der gives eksempler på rådighedsbeløb for forskellige familietyper ud fra kort-sigts budgetter. Ved opstilling af en egentlig fattigdomsgrænse, som der ikke bliver opstillet her, skal der yderligere tages stilling til faste udgifter, dvs. særligt udgifter til bolig, men evt. også forsikring, pension, medicin og fagforening. Et acceptabelt leveniveau nås ifølge disse beregninger med et månedligt rådighedsbeløb på beløbene rapporteret i tabel 1.

Tabel 4. Månedligt rådighedsbeløb for et acceptabelt leveniveau, 2004.

Familietype	Enlig kvinde, 30 - 49 år	Enlig kvinde, 1 barn 3-6 år	Par uden børn	Par med 2 børn (3-6, 11-14 år)
Beløb i kr.	3.886	5.203	7.123	10.038

Kilde: (Hansen and Hansen 2004a). Uden bl.a. udgifter til bolig, forsikring, pension, medicin og fagforening.

Det ses, at grænsen på de 3.886 kr. for en enlig ikke er meget anderledes end basislevniveaueu, som CASA opstillede for Rådet for Socialt Udsatte for enlige på 3.690

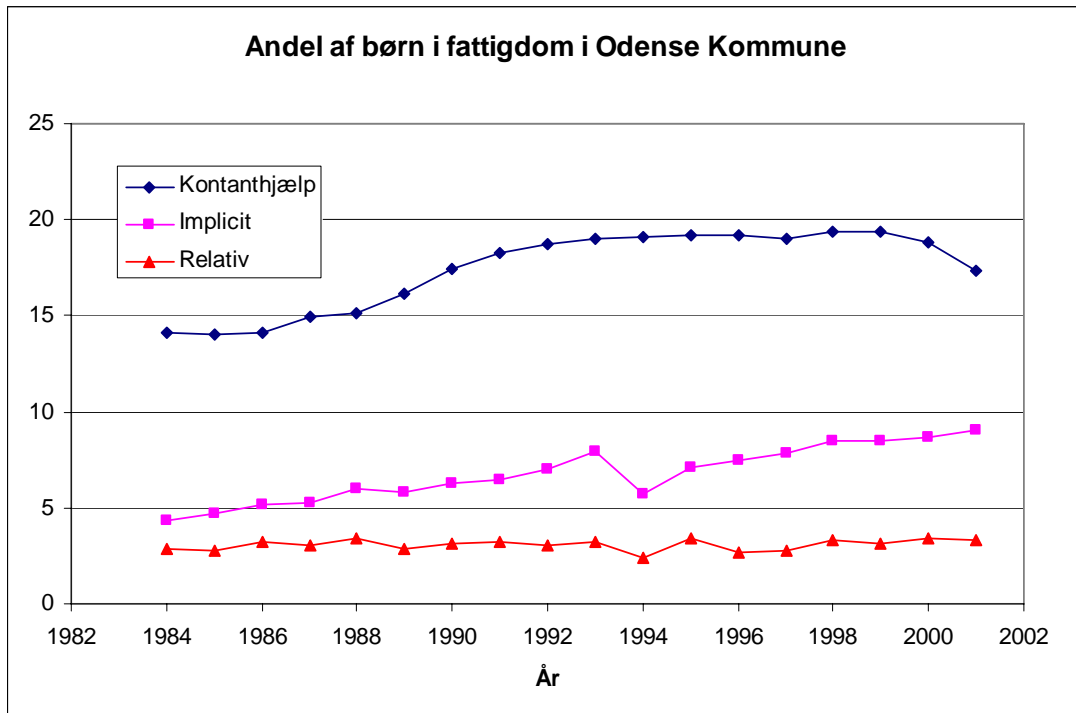
⁴ Se www.udsatte.dk, set 25.05.07.

kr., som ikke inkluderede sociale aktiviteter mm. men til gengæld ikke var baseret på discount-priser. Det samme gør sig gældende for de andre familiegupper.

I samme år som Rådet for Socialt Udsatte udgav deres rapport, udgav Red Barnet en rapport forfattet af Socialforskningsinstituttet, (Hussain 2003). Denne sætter som en af de første undersøgelser i Danmark eksplicit fokus på børns fattigdom. Børn er i denne sammenhæng hjemmeboende 0-17-årige og beregningsgrundlaget er 100 % stikprøver for deres familiers økonomiske situation fra 1984-2001. Fattigdom måles på tre forskellige måder: 1) Kontanthjælpfattigdom. Et barns familie betegnes som fattig, hvis et familiemedlem har modtaget kontanthjælp i løbet af et givent år. 2) Implicit fattigdom. Ved denne definition af fattigdom beregnes ud fra offentlige satser en families fiktive kontanthjælpssats efter skat er fratrukket og børne- og boligrelaterede ydelser er tildelt (men uden andre evt. midlertidige tillæg). Såfremt familiens voksenækvivalerede disponible indkomst er under denne sats, defineres børn i familien at være fattige. 3) Endelig anvendes også lavindkomstmetoden, beregnet ved halvdelen af medianen af ækvivaleret disponibel familieindkomst.

Det er klart, at der er forholdsvis stor begrebsmæssig forskel på disse fattigdomsmål, og at det derfor kan være vidt forskellige ting, der måles med disse tre mål. Om end de offentlige ydelsessatser i et vist omfang er fastsat ud fra forestillinger om et acceptabelt levestandard, jf. afsnit 6.4, er det klart, at særligt kontanthjælpsmålet medtager en meget bred befolkningsgruppe og at man, som det også blev diskuteret i afsnit 6.4, skal huske på, at satserne også er fastsat ud fra andre hensyn end hensynet til acceptabelt økonomisk levestandard.

Figur 1. Andel af børn i fattigdom i Odense Kommune.



Kilde: (Hussain 2003)

Forskellene på de tre opgørelsesmetoder viser sig ved meget forskellige fattigdomsgrænser, som det implicitte og det relative fattigdomsmål når frem til. Fx er fattigdomsgrænserne for en enlig forsørger med et barn opgjort til henholdsvis 133.900 og 86.000 kr. i disponibel voksenækvivaleret familieindkomst i 1999 ved hjælp af henholdsvis den implicitte og den relative fattigdomsgrænse.

De tre metoder til opgørelse af fattigdom kommer frem til meget forskellige resultater, dels med hensyn til omfanget af fattigdom og delvist også med hensyn til udviklingen i fattigdom over tid. Andelen af børn i implicit fattigdom har været svagt stigende fra 5,3 % i 1984 til 7,9 % i 2001, med et enkelt fald i 1993-1995. Andelen af børn i relativ fattigdom varierer omkring de 3 %, startende på 3,5 % i 1984 og sluttende på 3,4 % i 2001, med et lavpunkt i 1994 på 2,4 %. Endelig stiger andelen af børn i fattigdom målt ud fra kontanthjælpsfattigdom svagt i perioden 1984-1993 efterfulgt af en udfladning til 2001. Andelen af kontanthjælpsfattede er klart højest og varierer omkring de 11 %. Disse 11 % svarer til cirka 132.000 børn. 17,3 % af alle børn blev i 2001 berørt af mindst en af de tre former for fattigdom. Det svarer til cirka 200.000 børn og det er primært dette tal, der blev refereret i medierne.

For alle fattigdomsmål gælder endvidere, at det særligt er helt små børn, der har en høj risiko for at leve i fattige familier. Der er tale om, at andelen af børn i fattigdom er op til 50 % (for kontanthjælpsmålet) eller sågar 100 % (med implicit fattigdom) højere for spædbørn end for teenagere. Endelig har børn af indvandrere langt højere risiko (tre-seks gange højere afhængig af fattigdomsmål) og også børn af efterkommere af indvandrere har højere risiko (2-3 gange) for at leve i fattigdom end børn af etniske danskere.

Analysen fra Red Barnet foretages kommunespecifikt, og derfor findes tal for børnefattigdommen i Odense. De er vist i Figur 1.

Det ses af Figur 1, at andelen af børn i fattigdom i Odense kommune ligger et stykke over landsgennemsnittet når det defineres ud fra kontanthjælpsfattigdom, mens de to andre mål giver en børnefattigdomsandel der ligger tættere på landsgennemsnittet. For Odense observeres en mere tydelig stigning i særligt kontanthjælps- og implicit fattigdom end det er tilfældet på landsplan. Det skal nævnes at også København og Århus ligger meget højt når andelen af børn i fattigdom måles ved andelen, der har modtaget kontanthjælp, så det tyder på, at andelen af børnefamilier der modtager kontanthjælp generelt er højere i de store byer.

I 2003 udgiver Socialforskningsinstituttet en rapport med det formål bl.a. at opsummere viden om børn, der lever i fattigdom i Danmark (Bonke 2003). I rapporten refereres der dels til lavindkomstmålet for fattigdom: halvdelen af medianen af ækvivaleret disponibel familieindkomst, dels til analyser baseret på nederste indkomstkvarter, hvilket i mindre grad lader sig tolke som et fattigdomsmål. Beregninger, der ikke er publiceret andre steder, viser, at sandsynligheden for at være fattig (baseret på lavindkomstmålet) som 30-årig i 1997-99 er 35 % for mænd, hvis fader var fattig i 1980-82, mens sandsynligheden er 21 % for mænd, hvis fader ikke var fattig. Begge tal forekommer umiddelbart meget høje, og synes kun delvist at kunne forklares ved at der ses eksplicit på yngre mænd. Det ændrer dog ikke på, at forholdet mellem de to sandsynligheder er betydelig, og at der derfor er en betydelig social arv komponent i fattigdomsforekomsten.

Rapporten peger på en række indsatsområder, der kan forebygge eller forhindre, at børn vokser op i økonomisk fattigdom. Først og fremmest påpeges det, at indsatsen skal tilpasses specifikke befolkningsgrupper og kan variere afhængig af om man vil afhjælpe ringe økonomiske kår i forhold til, hvis man vil afhjælpe materielle afsavn. Det påpeges at to store udsatte grupper er enlige forældre, samt indvandrere. Som eksempler på indsatsområder for første grupper nævnes forbedret børnepasning og som eksempel på indsatsområde for anden gruppe nævnes forbedret integrationspolitik. Endelig peges på uddannelse som en vigtig parameter til bekæmpelse af fattigdom. Som eksempel på indsatsområde for at afhjælpe materielle afsavn, hæfter rapporten sig ved de gentagne ytringer om boligmæssige afsavn.

Sidstnævnte udsagn om afsavn er baseret en dansk undersøgelse, hvori børnefattigdom er undersøgt ved hjælp af afsavnsmetoden (Hussain 2002a). I analysen fremhæves det, at ud af 25 typer af afsavn lider danske børn i særlig grad afsavn med hensyn til mangel på boligplads samt udslidte møbler. Afsavnene er angivet af børnenes forældre, og cirka en fjerdedel af alle forældre angiver at deres børn lider afsavn på disse dimensioner. Til sammenligning angiver kun 0,5 % af forældrene at deres børn lider afsavn på grund af mangel på bad, 3,9 pct. fordi de køber brugt tøj, 2,4 % på grund af mangel på varme i boligen og 12,9 pct. fordi de ikke har været på en uges ferie væk fra hjemmet. Rapporten sammenligner disse afsavn på tværs af EU12 og niveauet i Danmark er meget lavt på de fleste dimensioner. Rapporten angiver ikke om der spørges til afsavn af økonomiske årsager eller hvorledes de 25 afsavn er udvalgt.

I 2004 udgiver Finansministeriet en rapport om lave indkomster i Danmark. Det kan ses som den officielle respons til rapporter fra Socialforskningsinstituttet (Hussain 2003) og Rådet for Socialt Udsatte (Rådet for socialt udsatte 2003). Finansministeriet kritiserer Rådet for Socialt Udsattes anvendelse af Forbrugerstyrelsens budgetter til fastlæggelse af personer med vanskelige økonomiske vilkår. Det er ministeriets opfattelse at disse budgetter angiver et forbrugsniveau, der er nogenlunde gennemsnitligt, og at fx langt de fleste af de personer som Rådet for Socialt Udsatte anser som udsatte, faktisk har en indkomst over budgetgrænserne. De fremhæver, at basisleveniveauet ikke opgøres i discountpriser og at der fx tillades et betydeligt forbrug til transport. Endelig kritiseres brugen af en kombination af forskellige fattigdomsmål i Socialforskningsinstituttets rapport, da særligt kontanthjælpsmålet, hvormed det blev opgjort at cirka 132.000 børn lever i fattigdom i 2001, intet siger om familiens disponible indkomst.

Finansministeriet anvender lavindkomstmetoden til beskrivelse af familier med lave indkomster⁵. Her er grænsen for lave indkomster angivet ved halvdelen af medianen af den ækvivalerede disponible familieindkomst. De undgår at betegne personer i lavindkomstgruppen som egentlig fattige, og fastslår at størrelsen af lavindkomstgruppen ikke siger noget om antal fattige i absolut forstand eller om personernes livskvalitet. De indleder dernæst med at slå fast, at lavindkomstgruppen i international sammenhæng er lav i Danmark.

⁵ Udover forskelle i ækvivalensskalaer mellem forskellige studier, er der også forskel på behandling af hjemmeboende børn, der er over 18 år. Finansministeriet medtager disse i husstanden, hvorimod fx Det Økonomiske Råd og Socialforskningsinstituttet regner hjemmeboende børn over 18 som selvstændige familieenheder.

I 2002 er 4,2 % af den danske befolkning i lavindkomstgruppen, hvilket svarer cirka til 225.000 personer. Cirka en tredjedel heraf er uddannelsessøgende, og en femtedel er selvstændige eller ledige. Dette er grupper, hvoraf, argumenteres det, en stor del efter få år ikke længere vil være i lavindkomstgruppen. Anvendes 60 % af medianindkomsten som afgrænsning af lavindkomstgruppen stiger fattigdomsandelen til 8,9 %.

Set over tid, 1983-2002, finder Finansministeriet, ligesom (Pedersen and Smith 1998), cykliske bevægelser i fattigdomsandelen, dog med lidt andre bevægelser. Andelen af fattige falder fra et niveau tæt på de 5 % i 1983 til omkring 4 % i 1985, stiger igen til lige under 4,5 % i 1990, falder indtil 1995-1997 og stiger derefter. Omvendt er andelen af fattige børn faldet i det meste af perioden, fra omkring 6 % i 1983 til omkring 2,5 % i 1998, hvorefter andelen stiger til 3 % i 2002. Resultaterne skulle være nogenlunde sammenlignelige med resultaterne fra Red Barnets (Hussain 2003) relative fattigdomsmål. Fra 1991 svarer niveauet til det, der blev angivet i (Hussain 2003), mens niveauet er næsten dobbelt så stort i første halvdel af 1980'erne. Det er ikke ud fra rapporterne muligt at forklare denne forskel i resultaterne.

Opdelt på familiekategori, alder og beskæftigelsesstatus, finder Finansministeriet, at særligt unge uddannelsessøgende, selvstændige og medhjælpende ægtefæller, indvandrere og efterkommere samt langvarige kontanthjælpsmodtagere uden forsørgerpligt er overrepræsenterede i lavindkomstgruppen, mens fx lønmodtagere, efterlønsmodtagere og førtidspensionister er underrepræsenterede.

Finansministeriet lægger særlig fokus på, at lav indkomst, for de fleste, er et forbigående fænomen: Blandt de, der har lave indkomst i 1993 har 40 % det også i 1994. Det er en betydeligt højere mobilitet ud af fattigdom end den fundet i (Pedersen and Smith 1998), og må bero på forskelle i datagrundlag, se fodnote 3. Set over en længere periode er kun 9 % af de, der var fattige i 1993 også i lavindkomstgruppen i 2002. Vurderes varigheden i fattigdom blandt børn, findes samme etårige mobilitet, mens der fx for børn under 9 år der var i lavindkomstgruppen i 1993 (22.000) var cirka 14 % der også var i lavindkomstgruppen i 2002. Den forholdsvis høje mobilitet ud af fattigdom gælder endvidere også for de nævnte grupper, der har særlig høj risiko for at have lav indkomst i et givent år. Dog er mobiliteten fra fattigdom lidt lavere for selvstændige samt for indvandrere, når man tager højde for, at mange udvandrer.

Af interesse for nærværende projekt, udgav Københavns kommune i 2004 en opgørelse over fattigdom i 6-by samarbejdet, der inkluderer København, Århus, Ålborg, Odense, Esbjerg og Randers (Københavns Kommune 2004). Her anvendes halvdelen af medianen af disponibel familieindkomst for fire specifikke familietyper: 1. Enlige uden børn (hvor fattigdomsgrænsen er 54.500 kr.) 2. Enlige med børn (80.000 kr.) 3. Par uden børn (125.000 kr.) og 4. Par med børn (154.000 kr.). Denne opgørelsesmetode giver andre resultater end opgørelser med en fælles fattigdomsgrænse for alle familier baseret på voksenækvivaleret indkomst. Det ses fx at der for enlige og par uden børn implicit anvendes "lavdriftsfordele", idet fx to enlige med hver fx 60.000 i disponibel indkomst, og dermed ikke er fattige hver for sig, er fattige, hvis de flytter sammen. Dvs. som enlig opgøres fattigdom i forhold til økonomisk formåen for andre enlige uafhængigt af økonomisk formåen for par. Det vil formentlig medføre, at andelen af enlige fattige er lavere end, hvis en fælles fattigdomsgrænse for alle familietyper anvendes. Derfor kan resultaterne ikke umiddelbart sammenlignes med sidstnævnte.

I alt opgøres det, at 8,1 % eller 231.000 familier er fattige i Danmark i 2001. Andelen af fattige på tværs af byerne i 6-by samarbejdet er præsenteret nedenfor:

Tabel 4. Andel fattige familier i 6-by samarbejdet, 2001.

Fattige	København	Århus	Odense	Ålborg	Esbjerg	Randers
%	10,5	11,6	9,7	10,0	7,3	6,7

Kilde: (Københavns Kommune 2004)

I Odense er andelen af fattige familier blandt de fire familiegrupper: enlige uden børn 14,5 %, enlige med børn: 2,4 %, par uden børn 5,7 %, og par med børn 2,9 %. For enlige uden børn er andelen af fattige kun overgået i Århus og Ålborg (men højere end i København), mens andelen af fattige i de tre andre familietyper er lavere end i både Århus, Ålborg og København, med undtagelse af par uden børn hvor andelen er lidt højere end i Ålborg. Enlige uden børn er derfor kraftigt overrepræsenteret blandt fattige i hele landet. Blandt de fattige enlige uden børn udgør unge mellem 18-29 år omkring 80 %. Mange lever derfor af SU. Blandt de fattige er selvstændige også overrepræsenteret. Således er lidt over 15 % af de selvstændige fattige i Odense i 2001. Opdelt på andre socioøkonomiske grupper er andelen af fattige i Odense 2,5 % for lønmodtagere, lige under 40 % for studerende og 8 % for personer uden for arbejdsmarkedet.

Det Økonomiske Råd (DØR) udgav i 2006 en meget omfattende rapport om fattigdom i Danmark. Der tages atter udgangspunkt i halvdelen af medianindkomsten for personer over 18 år. I hovedparten af analyserne ekskluderes studerende. De finder, at fattigdomsgrænsen i 2004 fastsættes til 75.670 kr. og, at den er steget 17 % fra 1992. De nævner, at den angivne fattigdomsgrænse ligger tæt på andre eksplicite eller implicite fattigdomsgrænser. Det gælder minimumsbeløb hvorover de offentlige skattemyndigheder kan indkræve skat fra skyldnere (85.000 kr. i 2006 svarende til ca. 82.000 kr. i 2004-priser), samt, for små boligudgifter (ca. 2.000 kr. om måneden for en enlig), det beløb som CASA, ved hjælp af budgetmetoden, angav som et basisleveniveau. DØR angiver, at cirka 40 % af de fattige har boligudgifter, der er højere end hvad der er foreneligt med CASAs basisleveniveau. Det må derfor skønnes, at halvdelen af medianen formentlig giver en lavere fattigdomsgrænse end budgetmetoden, hvis metoden anvendes som foreslået af (Hansen and Hansen 2004b). Endelig svarer kontanthjælpen (uden midlertidige ydelser) i 2004 til en enlig til 52 % af medianindkomsten.

Det Økonomiske Råd opgør med lavindkomstmetoden (50 % af median), at 4,4 % af populationen af 19+-årige eksklusiv studerende er fattige i 2004, svarende til 165.000 personer. Vurderet ud fra multivariate analyser (jf. Box 1) er fattigdom særligt udbredt blandt unge, enlige, i særlig grad personer uden for arbejdsmarkedet, samt indvandrere samt til en hvis grad blandt selvstændige, personer på kontanthjælp eller andre ledige samt ufaglærte. Således er personer i arbejde kun fattige såfremt de har store forsørgerpligter.

Set over tid har særligt enlige med flere børn (modsat enlige med et barn) svært ved at komme ud af fattigdom. Halvdelen af de fattige i perioden 1988-2004 er kun fattige i et enkelt år. 28 % af de fattige er fattige i tre år eller mere. Længerevarende fattigdom ses

med forhøjet hyppighed blandt de samme grupper som har en høj risiko for at være fattig i et givent år. Således modsvares fx den høje forekomst blandt selvstændige ikke af en højere mobilitet ud af fattigdom. Endelig findes det, at jo længere tid i fattigdom, desto sværere bliver det at forlade fattigdom.

DØR analyserer fattigdomsforekomsten specielt blandt enlige forsørgere, psykisk syge og indvandrere. Både psykisk syge, enlige forsørgere og indvandrere fra vestlige lande har som grupper alle omkring dobbelt så stor fattigdomsrisiko som hele befolkningen (uden studerende). For indvandrere fra ikke-vestlige lande er fattigdomsrisikoen over tre gange så stor som befolkningens. Blandt indvandrere fra vestlige lande er en stor andel unge. Fattigdomsrisikoen varierer dog meget inden for disse befolkningsgrupper, fx for forskellige psykiatriske diagnoser, på tværs af lande for indvandrere og med antallet af børn for enlige. Med hensyn til psykisk syge, ser det værst ud for skizofrene, hvor omkring en fjerdedel er fattige på diagnostidspunktet.

Endelig analyseres den sociale mobilitet ved at se på samvariationen mellem forældre og børns indkomst. Der findes en begrænset samvariation mellem forældre og børns markedsindkomst, hvilket stemmer overens med internationale resultater, der viser at de skandinaviske lande generelt har en høj intergenerational indkomstmobilitet. Dog finder DØR, at sammenhængen mellem særligt fædre og deres børns indkomster er størst for børn med lave indkomster. Således er der en ikke ubetydelig grad af negativ social arv, som også (Bonke 2003) påpegede.

DØR diskuterer afslutningsvist forskellige mulige indsatser for at afhjælpe og forhindre fattigdom. Her lægges særlig vægt på en tidlig forebyggende indsats i daginstitutioner og skoler samt instrumenter til at øge tilknytningen til arbejdsmarkedet. Brugen af økonomiske incitamenter i offentlige ydelser som det ses i starthjælp, introduktionsydelsen til flygtninge, kontanthjælpsloftet efter 6 måneder og nedsatte ydelser til unge under 25 diskuteres. Disse ydelser har øget gevinsten ved at komme i arbejde, som fx er meget lille for forsørgere der søger lavtlønsjob. På baggrund af eksisterende viden konkluderes dog forsigtigt, at gevinsten ved de nedsatte ydelser umiddelbart kun har en virkning for unge, i og med, at det tilskynder flere til at påbegynde en uddannelse. Det foreslås at øge børnebidraget og fx beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere. Endelig fremhæves indslusningsløn, jobtilskud og beskæftigelsesfradrag alle som indsatser, der giver rimelige muligheder for at få flere i arbejde.

Som det seneste skud på stammen har Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd (AE) i indeværende år opgjort omfanget af fattigdom i Danmark. (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2007). De har særligt fokus på udviklingen af antal fattige over tid (specifikt før og efter regeringsskiftet i 2001), og opgør fattigdom ved hjælp af både lavindkomstmetoden (50 % af medianen af ækvivaleret disponibel familieindkomst) og via implicit fastsatte offentlige grænser fra regler om skatteinddrivelse. Beregningerne er baseret på samme materiale som (Finansministeriet 2004), men vægten lægges andre steder, og er desuden opdateret til 2004. AE opgør at 4,9 % af befolkningen er fattige i 2004. Udelades studerende over 17 år falder andelen af fattige til 4 %. Udviklingen i fattigdom fra 1993 viser, at fattigdommen opgjort i antal personer faldt fra 1993 til 1995, mens den steg uafbrudt fra 1995. Disse tal korrigerer ikke for en ikke ubetydelig befolkningstilvækst i Danmark i perioden. Forfatteren af indeværende rapport har ved

hjælp af tal fra Danmarks Statistikbank kontrolleret, at den stigende tendens også findes, hvis man ser på andelen af befolkningen, der er fattige, som det er gjort i tidligere rapporter.

Ved brug af principperne bag inddrivelse af offentlig gæld, fastlægger AE en anden fattigdomsgrænse. Givet baggrunden for disse principper, se relaterede opgørelser ovenfor, kan det bedst ses som en anvendelse af budgetmetoden. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd finder, at 14,4 % er fattige ud fra direkte anvendelse af de offentlige skattemyndigheders vurdering af nettoindkomstniveau, der giver et rimeligt rådighedsbeløb og rimelige faste udgifter. Dette er imidlertid en vurdering på individniveau, der ikke tager højde for familiesammensætning. Korrigeres opgørelsen herfor, fås at 4,6 % er fattige, altså meget tæt på de 4,9 %, som var resultatet ved anvendelse af lavindkomstmetoden.

Fokuseres på børn, der lever i fattige familier, rapporterer AE, at der er sket en stigning fra 36.800 i 2001 til 49.600 i 2004. Det svarer til 3,1 % henholdsvis 4,1 % (egne beregninger).

Endelig vurderer AE omfanget af langvarig fattigdom ud fra antallet, der i et givent år har været fattige i mindst 3 år. Det angives, at 46.000 således defineret er langvarigt fattige i 2004, heraf 12.500 børn. Det svarer til en fjerdedel af alle fattige i 2004. Antallet af langvarigt fattige er, ligesom antallet af fattige i et givent år steget uafbrudt fra 1997.

11. Diskussion

Denne rapport har haft som formål at opsummere eksisterende praksis ved måling af fattigdom. Særlig vægt har været lagt på opgørelse af danske resultater.

Fattigdom er som begreb mangesidet. Selv når man fokuserer på økonomisk fattigdom, findes der mange definitioner. Disse falder dog ofte tilbage på en opdeling i fattigdom forstået som eksistensminimum eller som acceptabelt leveniveau, der daterer sig tilbage til de første opgørelser af fattigdom i England i 1899. Hvor førstnævnte primært drejer sig om fysisk overlevelse, vil sidstnævnte også inkludere opfyldelse af sociale behov. Ved en nærmere gennemgang viser det sig, at begge begreber er begreber, der på forskellig vis sætter en standard *relativt* i forhold til almindelig levevis i et givent samfund.

I begge tilfælde har det altid været formålet med fattigdomsopgørelser at forsøge at afgrænse, hvor mange der lider økonomiske afsavn. Bag dette formål ligger formentlig typisk et mere dybtliggende behov for at opgøre (for hermed at kunne hjælpe og støtte) hvor mange, der har vanskeligt ved at klare sig, ikke kun økonomisk, men i det hele taget. Det viser det brede fokus dansk og nordisk litteratur har haft på de relaterede begreber som fx marginalisering, eksklusion og socialt udstødte (som dog ikke er blevet diskuteret her). I forhold til disse grupper vil fattigdomsbegrebet formentlig inkludere en bredere befolkningsgruppe, der har *forøget risiko* for at have reduceret velfærd fordi de har vanskeligheder ved at klare dagen og vejen og ved at deltage i samfundets tilbud og aktiviteter.

I rapporten er nævnt fire metoder, som synes at være de hyppigst anvendte til opgørelser af fattigdom. Deres fordele og ulemper er blevet diskuteret, og repeteres kort her. Det drejer sig om lavindkomstmetoden, budgetmetoden, afsavnsmetoden og implicite

offentlige vurderinger. Lavindkomstmetoden, budgetmetoden og implicitte offentlige vurderinger opererer alle med *indirekte* opgørelser af fattigdom via en fattigdomsgrænse baseret på økonomisk formåen. Modsat hertil baseres afsavnsmetoden på *direkte* observationer af dårlige levekår, såsom afsavn som følge af økonomisk dårlige forhold. I de tre indirekte metoder er økonomisk formåen typisk operationaliseret ved hjælp af årlig disponibel indkomst eller et rådighedsbeløb, som er disponibel indkomst fratrukket ”faste udgifter”. Herved ses bort fra bl.a. opsparing, låntagning eller andre passiver og aktiver samt fx sort arbejde, gaver og gratis goder. Kort sagt er den primære fordel ved budgetmetoden og afsavnsmetoden, at der enten fastlægges eller opnås en beskrivelse af substansen af fattigdom. Ved budgetmetoden fastlægges hvad der skal være råd til for ikke at blive betegnet som fattig og ved afsavnsmetoden beskrives hvilke afsavn den enkelte lider af økonomiske årsager. Ulemperne ved budgetmetoden er primært, at de valg der skal foretages, for hvilke forbrugskomponenter der som minimum skal være råd til for at blive betegnet som ikke-fattig, forbliver normative valg, samt vanskeligheden ved entydig prissætning af særligt boligudgifter. Afsavnsmetoden lider til en hvis grad af samme normative valg, med hensyn til hvilke afsavns-dimensioner, der spørges til, samt i høj grad den subjektivitet der ligger i besvarelsen af, hvornår der føles et afsavn. Til sammenligning er det primære valg, der skal foretages ved brug af lavindkomstmetoden, hvilken andel af almindelig økonomisk livsstil (median-indkomsten), der afgrænser fattige fra ikke-fattige. Metoden har som største ulempe, at denne andel vælges arbitrært og, i forhold til de to førnævnte metoder, at man ikke i samme grad opnår en substantiel beskrivelse af, hvad vi forstår ved fattigdom. Metoden kritiseres også tit for, at den beskriver ulighed snarere end fattigdom. For at være helt præcis beskriver den til nød ulighed i *bunden* af indkomstfordelingen, dvs. hvor langt de med laveste indkomster ligger fra de med midterste indkomster. Forstået som et traditionelt ulighedsmål, er det et ringe mål. Det er vores opfattelse, at man snarere kan argumentere for, at lavindkomstmetodens fattigdomsbegreb ligger i god tråd med den gængse opfattelse af fattigdom, som økonomisk formåen, der ikke er tilstrækkelig til at opretholde almindelig livsstil, *såfremt* man accepterer hvilken andel der skal anvendes, og at økonomisk formåen til opretholdelse af almindelig livsstil måles ud fra almindelig indkomst.

Givet at den nuværende forståelse af begrebet fattigdom ikke tillader en objektiv operationalisering, er det vores opfattelse, at en opgørelse af fattigdom bør tilstræbe sammenligninger af forskellige metoder. Dette kan fx gøres ved opstilling af forskellige budgetter eller brug af forskellige andele af medianindkomsten. Typisk lander budgetmetoden på fattigdomsgrænser der ligger i intervallet fra 40 % til 70 % af median-indkomsten.

Den danske litteratur omkring fattigdom har bølget op og ned, med størst fokus i slut-1980'erne og efter 2002. Diskussionen har ofte været meget politisk ladet. Der findes få direkte sammenlignelige opgørelser, dels på grund af brug af forskelligt datamateriale og metoder, dels på grund af forskellige populationsafgrænsninger særligt med hensyn til aldersgruppe og socioøkonomisk status. Blandt de undersøgelser, der til en hvis grad er sammenlignelige hører opgørelserne baseret på levekårsundersøgelserne (1976, 1986, 2000), samt diverse undersøgelser foretaget på registerdata ved hjælp af lavindkomstmetoden.

Baseret på levekårsundersøgelserne kan omkring 13 % af 29-79-årige betegnes som fattige i midt-1970'erne (afsavnsmetoden). Flest opgørelser findes på baggrund af 1986-

undersøgelsen, hvor andelen af fattige danskere rapporteres lige fra 2 % til 13 % (relativ indkomstopgørelse). Sidstnævnte kan sammenlignes med 14 % i år 2000 undersøgelsen. Opgørelser baseret på lavindkomstmetoden med anvendelse af registerdata giver et bedre grundlag for at sammenligne udviklingen i fattigdom over tid.

Både Finansministeriet, Det Økonomiske Råd og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd finder at andelen af fattige har cykliske bevægelser, samt at andelen er steget svagt fra midt-1990'erne og frem til seneste opgørelse fra 2004, hvor andelen af alle danskere, der betegnes som fattige opgøres til omtrent 4 %, svarende til cirka 220.000 personer, når 50 % af medianen anvendes. Dette forhøjes til næsten det dobbelte, hvis 60 % af medianen anvendes.

Fattigdomsrisikoen varierer betydeligt på tværs af befolkningsgrupper. Blandt de overrepræsenterede grupper (dvs. i forhold til gruppernes andel af den samlede befolkning) findes typisk studerende, indvandrere, selvstændige og fuldt ledige, samt enlige uden børn. Det er klart, at der kan optræde gengangere i disse grupper. Opgjort som andel af de fattige udgør disse grupper fx ud fra Finansministeriets ca. en tredjedel for studerende, ca. en femtedel for indvandrere, ca. en tiendedel for både selvstændige og fuldt ledige, og endelig enlige uden børn, der udgør over halvdelen (hvoraf der selvfølgelig atter optræder en del studerende). Langt de fleste analyser viser også, at tilknytningen til arbejdsmarkedet, og til dels uddannelsesniveau, ganske naturligt har en meget væsentlig betydning for fattigdomsrisikoen.

Nyere danske undersøgelser har haft en del fokus på andelen af børn, der vokser op i fattigdom. Det er selvfølgelig dels fordi børn ikke i samme grad bærer et ansvar for familiens situation, dels fordi vi opfatter dem som mere sårbare, dels fordi de ikke kan ændre deres situation, som voksne kan, og endelig fordi megen forskning viser, at forringede levevilkår allerede tidligt i barndommen sætter varige spor i voksenlivets levevilkår og muligheder.

Red Barnet udgav en rapport i 2003, hvorfra det ofte er citeret, at 200.000 danske børn (svarende til 17 % af alle børn) lever i en fattig familie i 2001. Tallet er baseret på en meget bred definition af fattigdom, og anvendes samme definition som ovenfor (50 % af medianen) lever kun ca. 3-4 % af alle børn i fattige familier. Andelen har været nogenlunde konstant siden midt-1980'erne.

De ovennævnte registeranalyser understreger alle at varigheden af fattigdom har betydning for, hvor alvorlig fattigdom må vurderes at være. Dels fordi den enkelte formentlig lider større afsavn desto længere tid vedkommende oplever fattigdom, dels fordi mulighederne for at komme ud af fattigdom synes at mindskes med varigheden. Danmark har generelt en høj indkomstmobilitet, hvilket afspejler sig i fattigdomsopgørelser ved at over halvdelen af de, der er fattige i et givent år, ikke er fattige året efter. På den anden side, er fx en fjerdedel af de fattige, fattige i mindst tre år. Det er rundt regnet cirka 50.000 danskere, hvoraf igen en fjerdedel heraf er børn.

I flere analyser peges på forskellige virkemidler til at afhjælpe fattigdom. Ligesom de to Danske Nationale Handlingsplaner til bekæmpelse af fattigdom, der er udgivet, er det en bred vifte af indsatser, der foreslås. Blandt de indsatsområder, der er blevet særligt fremhævet kan nævnes en tidlig indsats i daginstitutioner, sociale boligtiltag,

uddannelsesmuligheder for unge og voksne, og for voksne ikke mindst tilskud og positivt fremmende incitamenter til at komme i arbejde. Generelt gælder det dog, at der kun foreligger sporadisk viden, som for alvor kan tages til indtægt for at have afdækket forskellige virkemidlers virkning og at stort set ingen analyser har dokumenteret forskellige tiltags virkninger specifikt til afhjælpning af fattigdom.

Referencer

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2007), "Fattigdom og lavindkomst.," in *Fordeling og levevilkår 2007*, 25-35.
- Atkinson, A. B. (1998), *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Bonke, J. (2003), *Dårlig økonomiske forhold som risikofaktor: Hvordan klarer børn, der vokser op i fattigdom, sig?* Socialforskningsinstituttet.
- Deaton, A. (1997), *The Analysis of Household Surveys - A microeconomic approach to development policy*. John Hopkins University Press.
- Deaton, A. and C. Paxson (1999), "Mortality, Education, Income, and Inequality among American Cohorts," NBER Working Paper No. W7140.
- Det Økonomiske Råd (2006), "Fattigdom i Danmark.," in *Dansk Økonomi Efterår 2006*. Det Økonomiske Råd.
- Finansministeriet (2004), "Lavindkomstgruppen - mobilitet og sammenhæng.," Finansministeriet.
- Friis, H. (1981), "Fattigdom og fattigdomspolitik i Danmark.," *SFI Nyt*,(4), 4-5.
- Gundgaard, J. (2007), "En kvantitativ undersøgelse af fattigdom i Odense Kommune.," CAST, Syddansk Universitet.
- Gustafson, B. (1995), "Assessing poverty - some reflections on the literature.," *Journal of Population Economics*, 8 361-81.
- Halleröd, B. (1991), *Den svenska fattigdommen - En studie av fattigdom och socialbidragstagande*. Lund: Tryck Studentlitteratur.
- Hansen, E. J. (1989), "Fattigdom.," Socialforskningsinstituttet 89:5.
- Hansen, F. K. (1984), "Er der fattigdom i Danmark.," *Tidens Stemme*, 39(7), 89-91.
- Hansen, F. K. (1990), "Materielle og sociale afsavn i befolkningen.," Socialforskningsinstituttet.
- Hansen, F. K. and H. Hansen (2004a), "At eksistere eller at leve - Fattigdom og lave indkomster i Danmark - hvordan måler man fattigdom?," CASA.
- Hansen, F. K. and H. Hansen (2004b), "Hvad koster det at leve? - budgetmetoden.," CASA.

- Hussain, A H. (2002a), "Child deprivation in the European Union.," European Panel Analysis Group.
- Hussain, A H. (2002b), "Poverty duration in Denmark.," Socialforskningsinstituttet.
- Hussain, A H. (2003), "Børnefattigdom i danske kommuner 1984-2001.," København: Red Barnet og Socialforskningsinstituttet.
- Københavns Kommune (2004), "Fattige familier i 6-byerne.," Københavns Kommune, Statistisk kontor.
- Konkursrådet (2004), "Betænkning 1449 - Betænkning om gældssanering.," Justitsministeriet.
- Larsen, J. E. (2004), "Fattigdom og social eksklusion - tendenser i Danmark i et kvart århundrede.," Socialforskningsinstituttet.
- Larsen, J. E. and J. Andersen (1989), *Fattigdom i velfærdsstaten*. København: Samfundslitteratur.
- Økonomiministeriet (1993), "Lov modellen.,"
- Pedersen, P. J. and N. Smith (1998), "Low Incomes in Denmark, 1980-1995.," Center for Labour Market and Social Research.
- Pedersen, P. J. and N. Smith (2000), "Low incomes in Denmark 1980-1995.," in *Poverty and low income in the nordic countries.*, B. Gustafson and P. J. Pedersen, eds. Vermont: Ashgate, 21-62.
- Rådet for socialt udsatte (2003), "Sociale ydelser set i et fattigdomsperspektiv.," Rådet for Socialt Udsatte.
- Rambøll (2006), "Vejledende rådighedsbeløb - en kommunal praksis?," Rådet for socialt udsatte.
- Reeh, K. L. (2007), "En kvalitativ analyse af fattigdom i Odense Kommune," CAST, Syddansk Universitet.
- Sen, A. (1997), *Choice, welfare and measurement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Socialministeriet (2001), "Danmarks Nationale Handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse 2001/2003.," Socialministeriet.
- Socialministeriet (2003), "Danmarks Nationale Handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse 2003/2005.," Socialministeriet.