



Notat:

En dansk fattigdomsgrænse

Oktober 2010

Udarbejdet af arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra:

- Rådet for Socialt Udsatte
- Red Barnet
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
- Frelsens Hær
- Dansk Socialrådgiverforening
- LO
- Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA)

• En dansk fattigdomsgrænse

Et vigtigt formål med velfærdsstaten er at undgå, at folk bliver fattige, og langt størstedelen af befolkningen er da også enige i formålet med at afskaffe eller forhindre fattigdom. Danmark har ingen officiel definition af fattigdom. Der er imidlertid en stigende erkendelse af, at der er en mindre, men voksende andel i det danske samfund, der kan karakteriseres som fattige.

En arbejdsgruppe med forskere på fattigdomsområdet samt repræsentanter fra forskellige interesseorganisationer og private sociale hjælpeorganisationer har sat fokus på spørgsmålet om en officiel dansk fattigdomsgrænse – et arbejde igangsat i forbindelse med EUs fattigdomsår.

Arbejdsgruppen anbefaler årlige opgørelser over udviklingen i fattigdom i Danmark baseret på operationelle definitioner af fattigdom og med udgangspunkt i internationalt anerkendte afgrænsninger af fattigdom. Fattigdomsgrænser baseret på folks *økonomiske ressourcer* i form af indkomst er et centralt element.

For det første vil formulering af en fattigdomsgrænse bidrage til en fælles erkendelse af, at der er befolkningsgrupper, som har vanskeligt ved at klare sig i samfundet, og at man politisk skal gøre noget ved det.

For det andet signalerer en fattigdomsgrænse den minimumsstandard for borgerne, som det danske samfund vil stræbe efter, at alle borgere lever over.

For det tredje vil en fattigdomsgrænse kunne danne grundlag for en opgørelse af omfang og sammensætning af fattige i befolkningen og give et billede af, om fattigdommen falder eller stiger over tid.

For det fjerde kan en fattigdomsgrænse være med til at lokalisere særligt udsatte grupper og dermed rette fokus på bestemte indsatsområder.

Arbejdsgruppen har gennemgået og undersøgt forskellige anvendte fattigdomsgrænser og specielt set på tre opgørelsesmetoder, som internationalt bliver anvendt som grundlag for fastsættelse af fattigdomsgrænser. Der er fordele og ulemper ved hver af opgørelsesmetoderne, men det vigtige er, at de belyser forskellige sider af fattigdomsproblematikken.

Arbejdsgruppen finder, at der behov for anvendelsen af følgende opgørelser:

- Opgørelser af den *relative fattigdom* ud fra folks disponible indkomster både med anvendelse af 50 %- og 60 %-grænser. Disse opgørelser viser, hvor mange i befolkningen der har indkomster væsentligt under det almindelige niveau og giver muligheder for at følge udviklingen i fattigdom og vurdere konsekvenser for samfundsudviklingen. Det anbefales, at der samtidig foretages opgørelser af, hvor mange der ligger under 50 %- og 60 %-grænsen i *to eller tre år*. Jo længere fattigdommen varer, desto mere alvorlig er konsekvenserne af fattigdommen.
- Udvikling af en *aktuel minimumsstandard* baseret på budgetmetoden (Hvad koster det at leve?) – baseret på en kurv af varer og tjenester. For forskellige

familietyper, herunder børnefamilier med en kurv, der afspejler de behov, børn har for en rimelig opvækst. Denne opgørelse giver et meget enkelt mål for fattigdom og er derfor let at forstå, ligesom det umiddelbart kan bruges til at vurdere tilstrækkeligheden af de sociale indkomstoverførsler. Det foreslås, at udviklingsarbejdet forankres i Danmarks Statistik, således at der kan foretages årlige prisjusteringer og velfærdsjusteringer af budgettet.

- At der årligt foretages en interviewundersøgelse, der belyser *afsavnsituationen* i den danske befolkning. Undersøgelsen skal afdække både sociale, sundhedsmæssige, materielle og boligmæssige afsavn samt afsavn i forhold til børn. Denne metode kan mere direkte belyse, hvilke problemer de fattige har. Der foretages en afgrænsning af fattige ud fra afsavsprofiler, og det anbefales at foretage opgørelser, der belyser varigheden af afsavn.

Arbejdsgruppen finder, at de tre opgørelser samlet giver de brikker, der skal til for at give et mere fyldestgørende billede af fattigdommen i Danmark. Det anbefales, at Danmarks Statistik udarbejder og udgiver fattigdomsstatistik baseret på de tre nævnte opgørelser.

Problemstillingen i den tilbagevendende fattigdomsdiskussion i Danmark er, at den i høj grad er præget af manglende viden og manglende data. Der er inspiration at hente i andre europæiske lande fx Holland, som anvender flere opgørelser til belysning af fattigdomsproblematikken.

Set i dette lys finder arbejdsgruppen, at der er behov for, at der igangsættes et arbejde med det formål at skabe større viden om forskellige sider af fattigdommen, og som giver et forskningsmæssigt belæg for, hvem der har hvilke problemer, og hvor store de er.

Arbejdsgruppen:

- Ole Kjærgaard, Rådet for Socialt Udsatte
- Bente Ingvarsen, Red Barnet
- Jonas Schytz Juul, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
- Joan Münch, Frelsens Hær
- Claus Blenstrup, Ældresagen
- Anders Bruun Jonassen, forsker
- Janne Bram Jensen, Dansk Socialrådgiverforening
- Christian Sølyst, LO
- Henning Hansen CASA
- Finn Kenneth Hansen, CASA.

Notat om fattigdomsgrænser

1 - Indledning

Danmark har ingen officiel fattigdomsgrænse. Der er imidlertid en stigende erkendelse af, at der er en mindre, men stigende andel fattige i det danske samfund.

En af de mest omdiskuterede problemstillinger og udfordringer i fattigdomsforskningen er imidlertid, hvordan man mere præcist kan fastlægge en fattigdomsgrænse. Meget kort angiver en fattigdomsgrænse en minimumslevestandard. Hvis man ikke har denne minimumslevestandard, betegnes man som fattig. En absolut grænse indebærer, at man er i stand til at overleve i det givne samfund i den givne periode. En relativ fattigdomsgrænse indebærer, at man ikke er i stand til at leve et acceptabelt/rimeligt liv i det pågældende samfund til hver en tid.

I de seneste år er der ikke mindst fra Rådet for Socialt Udsatte og en række private hjælpeorganisationer, fx Red Barnet, Frelsens Hær og Kirkens Korshær peget på behovet for en fattigdomsgrænse, således at der er enighed om størrelsen af problemet, og at der kan konstateres en stigning eller et fald i andelen af fattige.

I det følgende præsenteres og diskuteres forskellige fattigdomsgrænser. Det er formålet at give et overblik over fattigdomsgrænser og se på styrker og svagheder ved de forskellige opgørelsesmetoder med henblik på anbefaling af en dansk fattigdomsgrænse.

2 – Hovedtyper af metoder til fattigdomsgrænse

Der er tre hovedtyper af metoder, som ligger bag fastlæggelsen af fattigdomsgrænser: indkomstmetoden, budgetmetoden (Hvad koster det at leve?) og afsavnsmetoden.

2.1 – Indkomstmetoden

Indkomsten kan bruges til at måle omfanget af fattigdom, fordi indkomsten (bortset fra låntagning) sætter en øvre grænse for forbrugsmulighederne, som i sidste ende er afgørende for, om man kan forbruge og deltage i samfundslivet i overensstemmelse med den almene livsstil. Dvs. således, at man kan udføre handlinger og deltage i aktiviteter samt købe de goder, der som minimum er nødvendige for at kunne fungere på rimelig vis i hverdagen.

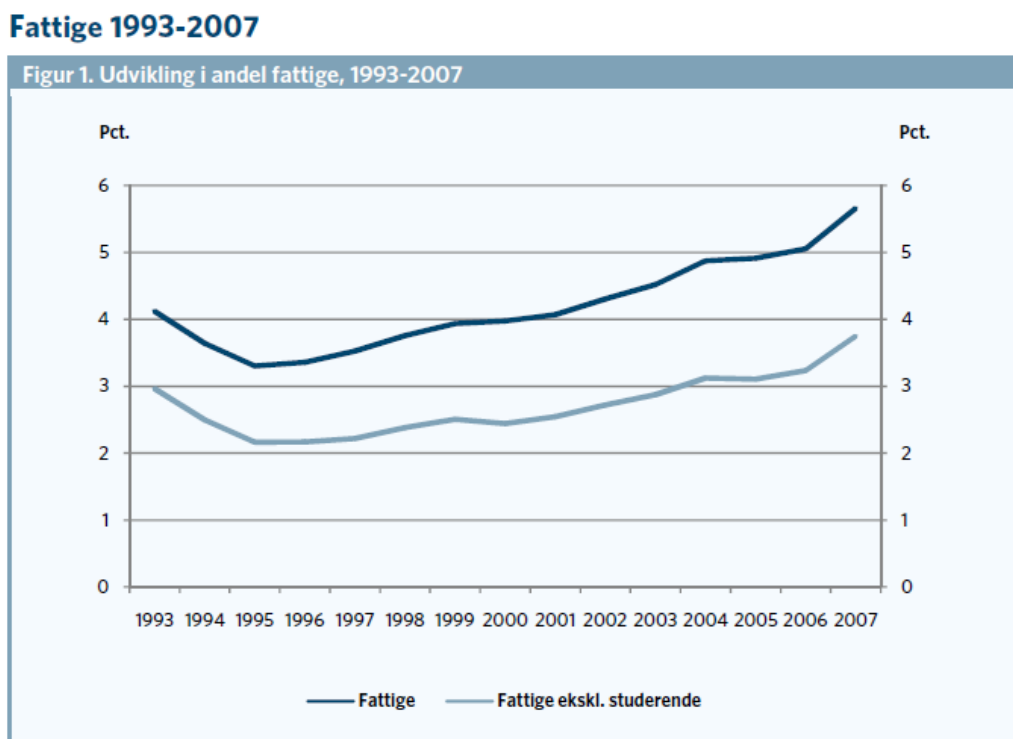
Når indkomstmetoden er meget udbredt, skyldes det for det første den indlysende kendsgerning, at folks økonomiske ressourcer spiller en afgørende rolle for at kunne klare sig i samfundet. For det andet at der på et tidligt tidspunkt har været adgang til tilgængelige data på indkomstområdet, og derfor er der en lang tradition for at opgøre fordelingen af indkomster. I dag foreligger ikke alene fordelingsorienterede indkomstdata, men også sammenlignelige data over tid og lande imellem. I Danmark er der den klare fordel, at indkomsterne foreligger som registerdata, og derved i princippet omfatter hele befolkningen.

Ved indkomstmetoden anvendes den disponible indkomst, som er summen af alle typer af indkomster for alle familiens medlemmer over en given periode, oftest et år, fratrukket alle indkomstskatter og obligatoriske bidrag, og udtrykker det beløb, en familie har til rådighed til privatforbrug og opsparing.

Da familier har forskellig sammensætning, er det nødvendigt at korrigere familiens disponible indkomst, så den udtrykker forbrugsmulighederne på personniveau i stedet for på familieniveau. Det sker ved hjælp af en ækvivalensskala, som kan variere fra undersøgelse til undersøgelse med forskellige vægte for voksne og børn.

Den ækvivalensvægtede disponible indkomst fremkommer herefter som familiens disponible indkomst divideret med ækvivalensskalaen, hvor der tages hensyn til stordriftsfordele. Det er dette indkomstbegreb (herefter bare kaldt indkomst), der bruges i undersøgelser af indkomstfattigdom, således også i figur 1 nedenfor.

Figur 1: Fattige 1993-2007



Anm.: Fattigdomsgrænsen er defineret ved 50 pct. af medianindkomsten målt som husstandsækvivaleret disponibel indkomst. Ved opgørelse ekskl. studerende er hele familien udeladt hvis bare én af forsørgerne er studerende.
Kilde: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd på baggrund af lovmodellens datagrundlag

Kilde Arbejderbevægelsens Erhvervsråd; Det opdelte Danmark, 2010

Fattigdomsgrænsen sættes dernæst som en procentandel af det generelle (ækvivalensvægtede disponible) indkomstniveau og oftest medianen, som angiver størrelsen af den midterste indkomst.

Selvom der ikke eksisterer en officiel fattigdomsgrænse i Danmark, er 50 % af medianindkomsten den oftest benyttede ved opgørelser af omfanget af fattigdom i Danmark. 50 %-grænsen benyttes fx af Det Økonomiske Råd (2006), Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010) og er også anvendt af Finansministeriet (lavind-

komstgrænse) (2010). Også OECD anvender 50 %-grænsen. I EU anvendes i dag oftest 60 % af medianindkomsten.

Internationalt og i forskningsverden er der rimelig stor enighed om anvendelse af indkomstmetoden til måling af fattigdom, selvom der kan være forskelle i anvendelsen af ækvivalensskala, population og indkomstbegreb.

Der er imidlertid en række ulemper ved fattigdomsopgørelser baseret på indkomsten.

For det første siger de relative økonomiske fattigdomsgrænser alene noget om, at familier har væsentligt lavere indkomster end andre familier i samfundet. Målet siger ikke, om familierne rent faktisk fx kan spise, bo, holde sig med tøj mv. dvs. leve et acceptabelt liv. Relative fattigdomsgrænser baserer sig ikke på undersøgelser af, hvilket indkomstniveau der er tilstrækkeligt for at kunne fungere i samfundet. Kritikere af målet siger, at der snarere er tale om et ulighedsmål end et fattigdomsmål.

For det andet kan det rene indkomst mål overvurdere fattigdommen blandt visse grupper, som har adgang til enten uformel eller naturlig økonomi. Denne type problemer er primært betinget af, at man i en dansk sammenhæng anvender registerdata til opgørelsen af indkomsten. Ved surveyundersøgelser er det muligt at medtage både overførsler mellem private, herunder mellem forældre og børn, og indtægter fra den uformelle økonomi, men der kan være store usikkerheder forbundet hermed.

For det tredje vil det være vigtigt at supplere indkomstopgørelserne med formueopgørelser. Specielt for de dårligt stillede er der ofte ud over lav indkomst tale om store gældsforpligtelser. Det vil være vigtigt at medtage formue og gældsforpligtelser i en afgrænsning af fattigdom.

Derudover spiller varigheden af lav indkomst en stor rolle for fattigdommen. Jo længere folk er i fattigdom, des flere bliver hængende i fattigdom, og jo større er konsekvenserne af fattigdommen.

Indkomsten udtrykker altså de potentielle individuelle muligheder for forbrug og opsparing, men ikke det faktiske forbrug eller den faktiske velfærd. Blandt andet på den baggrund har der rejst sig en diskussion om nødvendigheden af supplerende mål, som i højere grad kan sige noget mere præcist om, hvilke personer der har vanskeligheder med at klare sig i samfundet, det vil sige, hvilke former for konkrete afsavn som de faktisk lider under.

2.2 – Budgetmetoden

Budgetmetoden er mest kendt som grundlag for opgørelsen af antallet af fattige i USA, hvor man sammensætter en ”kurv af nødvendige madvarer”. Udgiften til denne ’kurv af madvarer’ ganger man med en faktor tre afspejlende udgiften til øvrige forbrugsgoder og får hermed et udtryk for, hvad det koster at leve.

Det er et princip, som også ligger bag udarbejdelsen af fx de skandinaviske landes standardbudgetter, som omfatter et rimeligt, almindeligt forbrug. Det indeholder

ikke alene udgifter til mad og drikke, men også udgifter til tøj, personlig hygiejne, transport, fritidsinteresser og dagligvarer.

I Danmark har Forbrugerstyrelsen udarbejdet et standardbudget for et rimeligt, almindeligt forbrug. Det er ikke et minimumsbudget, men grundlaget for standardbudgettet kan anvendes som udgangspunkt for et minimumsleveniveau.

Hvor eksperter i forbindelse med standardbudgettet har set på det "rimelige" og "typiske" i fastlæggelsen af forbruget, vil det i forhold til et minimumsleveniveau i højere grad være det "nødvendige" og det "beskedne" eller det "acceptable", der er styrende for fastlæggelsen af forbruget.

Et budget, som angiver et minimumsleveniveau, vil være et forbrug, som afspejler et nødvendigt og beskedent forbrug i forhold til en aktiv deltagelse i samfundet. Der vil være tale om et forbrug, som på den ene side giver grundlag for at kunne leve et sundt liv og kunne deltage aktivt og socialt i familiemæssige og samfundsmæssige sammenhænge, og på den anden side ikke afspejler nogen form for luksus. En metode som opstiller budgetter for forskellige familietyper.

Som eksempel på et minimumsbudget er der i rapporten "At eksistere eller at leve" (Hansen & Hansen, 2004) opstillet et sådant "minimumsbudget", der sammenlignes med et standardbudget, jf. tabel 1.

Tabel 1: Standard- og minimumsbudget (uden boligudgifter) for en enlig kvinde med et barn (3-6 år). 2001

	Standardbudget (Forbrugerstyrelsen)	'Minimum' (CASA)	Forskel
Madvarer	2.367	1.815	552
Drikkevarer (1).....	357	190	167
Tøj (2).....	634	371	263
Skotøj.....	335	166	169
Hygiejne	720	596	124
Kommunikation	584	584	0
Medier	354	165	189
Motion mv.	137	137	0
Anden fritid (3).....	1.203	103	1.100
Ferie	399	0	479
Dagligvarer.....	284	251	33
Varige forbrugsgoder.....	888	0	888
Transport.....	606	606	0
I alt	8.868	4.984	3.954

Noter vedr. minimumsbudgettet: (1) Drikkevarer er ekskl. vin og øl. (2) Tøj og skotøj er inkl. vinterfrakke og vinterstøvler. (3) Anden fritid omfatter kun gaver og kortspil.

Kilde: Hansen & Hansen (2004)

Fordelen ved budgetmetoden er, at denne medtager stort set alle forbrugsposter. Ulempen er vanskelighederne med udgiften til boligen. På grund af de store varia-

tioner i boligposten (huslejerne) og de store forskelle i boligposten mellem ejere og lejere er det ikke muligt at inddrage en relevant standard for boligposten.

En anden ulempe ved budgetmetoden er, at den kan opfattes som en absolut grænse for fattigdom, hvis den alene reguleres for inflationen. Men hvis 'kurven af forbrugsgoder' opdateres med passende mellemrum og således kommer til også at afspejle den generelle ændring i forbrugsmulighederne, så kan en eventuel skævhed i absolut retning nedsættes eller helt undgås.

Men også fastholdelsen af en bestemt 'kurv af forbrugsgoder' som grundlag for en fattigdomsgrænse kan overvurdere leveomkostningerne for de fattige, idet en fast varekurv ikke tager højde for substitutionsmuligheder i forbruget (ved et uændret velfærdsniveau) som følge af ændringer i de relative varepriser.

2.3 – Afsavnsmetoden

At have afsavn vil sige, at man ikke økonomisk har mulighed for at købe varer eller deltage i aktiviteter, som der er bred enighed om, at alle skal have mulighed for. Det gælder fx økonomiske ressourcer til at "kunne invitere gæster hjem", "give gaver til fødselsdage", "købe nødvendig medicin", "gå til frisør" og "gå til tandlæge". De mulige afsavn kan udpeges af eksperter, eller man kan tage udgangspunkt i, hvad befolkningen vurderer, er nødvendigheder for at kunne fungere i samfundet (den "demokratiske metode").

Familier har afsavn, når de ønsker at deltage i aktiviteter, udføre handlinger eller købe goder, der er alment accepterede, men ikke kan af økonomiske grunde. En fordel ved at anvende afsavn er, at man kan komme rundt om langt flere dimensioner af fattigdommen. I de afsavnsundersøgelser, der er foretaget i Danmark, er der lagt vægt på nødvendigheder i dagligdagen, sociale aktiviteter, sundhedsmæssig adfærd samt materielle nødvendigheder (se liste over aktiviteter og handlinger som indikatorer for afsavn). Derudover er der mulighed for at spørge til aktiviteter og handlinger i forhold til børnene og dermed belyse børns manglende muligheder og deres afsavn. (Se liste over indikatorer på børneafsavn).

Eksempler på indikatorer for afsavn:

At man af økonomiske grunde har måttet undlade at...

- købe lægeordineret medicin
- gå til tandlæge
- give gaver til fødselsdag
- dyrke fritidsinteresser
- besøge familie og venner
- invitere gæster hjem
- holde ferie uden for hjemmet
- spise tre måltider mad om dagen
- spise frisk frugt og grøntsager dagligt
- købe nyt fodtøj, tøj og overtøj
- betale husleje, el, gas og vand til tiden
- have telefon/mobiltelefon
- have tv i hjemmet

Eksempler på indikatorer på afsavn for børn

At man af økonomiske grunde har måttet undlade at..

- fejre børnenes fødselsdag
- lade børnene dyrke sport eller andre fritidsinteresser
- lade børnene komme med på skoleudflugter
- invitere børnenes venner hjem
- købe tøj og fodtøj til børnene

Fattigdom ud fra afsavnsbegrebet har den ulempe, at det er vanskeligt at angive, hvilken grænse der gælder for at lide afsavn, og fx hvor mange afsavn ud af et givent antal mulige, man skal have for at blive klassificeret som fattig. Afsavnstilgangen har således det problem til fælles med de relative fattigdomsmål, at der ikke er nogen teoretisk entydig måde at afgrænse fattigdommen på. Skal man klassificeres som fattig, når man fx har 4 eller 5 ud af 10 mulige afsavn? Antallet er ret afgørende for det endelige antal fattige.

Et tilsvarende problem forekommer, når det skal afgøres, om en person har afsavn i en bestemt dimension. Er det fx tilstrækkeligt at blive klassificeret som havende afsavn, når man en enkelt gang i løbet af et år har undladt at invitere gæster hjem, eller skal der fx være tale om mindst to gange i løbet af et år?

Fordelen ved afsavnsmetoden er, at der spørges til aktiviteter og handlinger, som er forbundet med normer, sædvaner og adfærd og hviler på nogle værdier og traditioner, som ikke ændres fra den ene dag til den anden. Det gælder fx at ”give gaver til fødselsdag”, invitere gæster hjem”, ”gå til tandlæge” og ”holde ferie”, men indeholder også ofte besiddelsen af materielle goder, som fx tv, mobiltelefon, computer m.m.

I det omfang afsavnstilgangen er præget af materielle goder, så som tv, mobiltelefon, vaskemaskine m.m. har tilgangen bl.a. det til fælles med absolut fattigdom, at ”grænsen” er konstant. Derfor vil flere og flere automatisk have færre afsavn over tid i takt med, at velstanden stiger. Flere vil have råd til basale materielle goder som tv, vaskemaskine, computer og andre materielle goder. Det er derfor nødvendigt at teste befolkningens opfattelser af fornødenheder/nødvendigheder i takt med, at samfundet bliver rigere, så det absolutte element i fattigdomsmålet reduceres eller elimineres.

3 – Anvendte fattigdomsgrænser i Danmark og andre lande

Selvom der ikke er en officiel fattigdomsgrænse i Danmark, så optræder der i den offentlige diskussion alligevel forskellige fattigdomsopgørelser med forskellige fattigdomsgrænser. Enkeltstående fattigdomsundersøgelser dukker op med mere eller mindre tilfældige mellemrum og skaber en offentlig debat om fattigdom. Det gælder undersøgelser fra fx Rådet for Socialt Udsatte (2003), SFI/Sociologisk institut (2004), Det Økonomiske Råd (2006) eller løbende opgørelser fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2010).

I dansk sammenhæng er den oftest benyttede afgrænsning af fattige 50 %-grænsen (halvdelen af medianindkomsten), hvilket kan hænge sammen med, at denne

grænse også har en vis international udbredelse fx i forskningsverden og i OECD. I dansk sammenhæng anvendes 50 %-grænsen af Det Økonomiske Råd, Finansministeriet og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Det er dog bemærkelsesværdigt, at fx Det Økonomiske Råd i deres legitimation af anvendelsen af 50 %-grænsen sammenligner grænsen med opstillede danske budgetgrænser, og når til det resultat, at de ligger meget tæt på hinanden (DØR, 2006). Det samme gør sig gældende i LOs forslag til en fattigdomsgrænse, hvor de i en anbefaling af 50 %-grænsen sammenligner grænsen med rådighedsbeløbet i konkursloven (offentlig gældsinddrivelse). Et rådighedsbeløb som er baseret på budgetmetoden og det danske standardbudget (LO, 2009).

I Danmark er det imidlertid kun Københavns Kommunes fattigdomsundersøgelse (2008), der direkte har benyttet sig af budgetmetoden. Det samme gælder afsavn. Der er ikke foretaget direkte fattigdomsundersøgelser alene baseret på afsavn. Men afsavn indgår i en afgrænsning af fattige i SFI-undersøgelsen fra 1990. (Hansen, 1990) og SFI/Sociologisk institut (2004).

Forskellige anvendte fattigdomsgrænser i dansk fattigdomsdebat:

- 60 %-grænsen: EUs anvendte grænse for risikofattigdom.
- 50 %-grænsen: OECD samt forskningsverden herhjemme bl.a. AE-rådet og DØR.
- 50 %-grænsen og i to år: LOs fattigdomsgrænse (minimumsindtægt ved skatteopkrævning).
- Budgetmetoden (Hvad koster det at leve?): Københavns Kommune.
- Administrativ grænse – rådighedsbeløbet i konkursloven (inddrivelse af offentlig gæld).
- Børnefattigdom: SFI: tre fattigdomsmål: 50 %-grænsen, 60 %-grænsen og implicit fattigdomsmål – et beregnet fiktivt kontanthjælpsniveau.
- Rådighedsbeløb (1.000/1.500 kr.) og bruttoindkomst (100.000/200.000 kr.): SFI og Sociologisk institut.
- Afsavn. I undersøgelsen Materielle og sociale afsavn i befolkningen (SFI 1990).

3.1 – Kombination af grænser

Ser vi på anvendte fattigdomsgrænser i andre lande optræder forskellige opgørelsesmetoder. I Norge er der på baggrund af en nedsat fattigdomskommission peget på to opgørelsesmetoder. Det ene er 50 %-grænsen, og den anden, at man ligger under denne 50 %-grænse i tre år.

I Holland opereres med flere forskellige fattigdomsopgørelser og fattigdomsgrænser. I overensstemmelse med EU anvender man indkomstopgørelser med både 50 %- og 60 %-grænsen samt varighedsaspektet med indkomst under 60 %-grænsen i tre år. Derudover anvender man budgetmetoden, hvor der opgøres to forskellige budgetgrænser. En grænse baseret på et budget, som dækker udgifterne til mad, tøj, bolig og personlig hygiejne – ”basic needs” – og en anden ”modest but adequate”, som også dækker udgifter til social deltagelse og rekreation. Endelig har man i mange år anvendt en fattigdomsgrænse baseret på kontanthjælpen, som giver et historisk billede af fattigdomsudviklingen i Holland (Vroman & Hoff, 2004).

I USA anvender man budgetmetoden. En opgørelsesmetode, som går helt tilbage til slutningen 1960'erne, hvor økonomen Orshansky alene på baggrund af en opstillet 'kurv af madvarer' fastlagde USAs fattigdomsgrænse, beregnet som udgiften til madvarer ganget en faktor tre, som skulle dække øvrige forbrugsforhold. (Deraf navnet Orshansky-metoden). Minimumsindkomsterne blev oprindeligt beregnet for over 50 forskellige husstandstyper. Der er siden alene foretaget en pristalsregulering af fattigdomsgrænsen, som man har holdt fast i trods stærk kritik af metoden.

Fattigdomsgrænser i andre lande:

- I Norge anvendes:
 - 50 %-grænsen og
 - under 50 %-grænsen i tre år
- I Holland anvendes:
 - 50 %-grænsen og 60 %-grænsen,
 - to budgetmetoder:
 - et "basic needs variant" og
 - et "not-much-but-not-enough variant" samt
 - fiktivt kontanthjælpsniveau.
- I USA anvendes:
 - budgetmetoden - fattigdomsgrænse fastlagt i 1960'erne og siden alene opskrevet med prisudviklingen

4 – En dansk fattigdomsgrænse

Der er stærkt behov for en dansk fattigdomsgrænse.

For det første sætter en fattigdomsgrænse tal på den minimumsstandard, som man vil stræbe efter, at alle i det mindste har. Fattigdomsgrænser er nødvendige for at kunne følge om politikken til bekæmpelse af fattigdom lykkes eller om udviklingen fastholder eller skubber nye befolkningsgrupper ud i fattigdom.

For det andet vil en fattigdomsgrænse være udtryk for en erkendelse af, at der kan være befolkningsgrupper, som har vanskeligheder ved at klare sig, og at man gerne politisk vil gøre noget ved det.

For det tredje er det nødvendigt med en fattigdomsgrænse, hvis man ønsker at gøre noget for at bekæmpe fattigdom. Fattigdomsgrænsen kan være med til at lokalisere særligt udsatte grupper og dermed rette fokus på bestemte indsatsområder.

Gennemgangen af de tre metoder som grundlag for fastsættelse af en fattigdomsgrænse viser, at der er fordele og ulemper ved alle tre metoder. Men det vigtige er, at de hver for sig belyser forskellige sider af det forhold, at man ikke kan klare sig økonomisk i samfundet.

Problemstillingen i fattigdomsdiskussionen i Danmark er ikke alene, at der er forskellige fattigdomsforståelser og forskellige holdninger til, hvordan man skal måle

fattigdommen. Den er i høj grad også præget af manglende viden om, hvor mange og hvem det er, der har svært ved at klare sig i samfundet.

Der mangler simpelthen forskning og undersøgelser på området. I forhold til andre lande som fx Holland og England, hvor der foregår en løbende fattigdomsforskning og systematisk indsamles data, der belyser forskellige sider af fattigdommen og udviklingen på området, er vi i Danmark henvist til enkeltstående undersøgelser, når fx DØR, SFI, Finansministeriet, Sociologisk Institut eller andre sætter sig for at foretage lejlighedsvis fattigdomsundersøgelser. Og henvist til fx AE-rådets og Eurostats løbende opgørelser af den relative fattigdom ved hjælp af 50 %- og 60 %-grænsen. Opgørelser der i de seneste års danske debat er blevet kritiseret for at være vilkårlige og alene at lægge vægt på den økonomiske fattigdom.

Set i dette lys er det ikke muligt at pege på en bestemt metode, som vil være bedst egnet til at fastlægge en dansk fattigdomsgrænse. Der er behov for, at der igangsættes et arbejde med det formål at skabe større viden om forskellige sider af fattigdommen, og som giver et større forskningsmæssigt belæg for, hvem der har hvilke problemer, og hvor store de er.

Dette kalder i høj grad på anvendelse af alle tre metoder, som sammen giver de brikker, der skal til for at give et mere fyldestgørende billede af fattigdommen i Danmark. Der er altså behov for følgende opgørelser:

- Opgørelser af den relative fattigdom ud fra folks disponible indkomster både med anvendelse af 50 %- og 60 %-grænser. Disse opgørelser viser, hvor mange i befolkningen der har indkomster væsentligt under det almindelige niveau og giver gode muligheder for at følge udviklingen i fattigdom og vurdere konsekvenser for samfundsudviklingen. Det anbefales, at der samtidig foretages opgørelser af, hvor mange der ligger under 50 %- og 60 %-grænsen i to eller tre år. Jo længere fattigdommen varer, desto mere alvorlig er konsekvenserne af fattigdommen.
- Udvikling af en aktuel minimumsstandard baseret på budgetmetoden (Hvad koster det at leve?) – baseret på en kurv af varer og tjenester. For forskellige familietyper, herunder børnefamilier med en kurv, der afspejler de behov, børn har for en rimelig opvækst. Denne opgørelse giver et meget enkelt mål for fattigdom og er derfor let at forstå, ligesom det umiddelbart kan bruges til at vurdere tilstrækkeligheden af de sociale indkomstoverførsler. Det foreslås, at udviklingsarbejdet forankres i Danmarks Statistik, således at der kan foretages årlige prisjusteringer og velfærdsjusteringer af budgettet.
- At der årligt foretages en interviewundersøgelse, der belyser afsavnssituationen i den danske befolkning. Undersøgelsen skal afdække både sociale, sundhedsmæssige, materielle og bolig-mæssige afsavn samt afsavn i forhold til børn. Denne metode kan mere direkte belyse, hvilke problemer de fattige har. Der foretages en afgrænsning af fattige ud fra afsavnsprofiler, og det anbefales at foretage opgørelser, der belyser varigheden af afsavn.

Danmarks Statistik bør udarbejde de årlige fattigdomsstatistikker.

Det skal afslutningsvis understreges, at en afgørende faktor ved enhver fattigdomsgrænse og -måling er fattigdommens varighed. Jo længere fattigdommen

varer, desto mere alvorlige bliver konsekvenserne af fattigdommen. Undersøgelser viser endvidere, at der ved langvarig fattigdom forekommer en større overensstemmelse mellem indkomstfattigdom og omfanget af afsavn.

Litteratur

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2010. Det opdelte Danmark. Fordeling & levevilkår 2010.

Det Økonomiske Råd (2006). "Dansk Økonomi". Efterår 2006. Konjunkturvurdering. Fattigdom i Danmark. København.

Finansministeriet (2010). "Budgetredegørelse 2010". Finansministeriet. København.

Hansen F.K. (1990) Materielle og sociale afsavn i befolkningen. SFI. Rapport 90:4.

Hansen, F.K. (2002): "Hvad koster det at leve? Standardbudget for familier". CASA.

Hansen, F.K. & H. Hansen (2004). "At eksistere eller at leve. Fattigdom og lave indkomster i Danmark – hvordan måler man fattigdom?" . CASA.

Hansen, F.K: & M. Azhar Hussain (2009) Konsekvenser af de laveste sociale ydelser – forsørgelsesgrundlag og afsavn.

Københavns Kommune (2008). "Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune". Københavns Kommune, Socialforvaltningen, Projektkontoret.

Larsen, J. E. (2005). "Fattigdom og social eksklusion. Tendenser i Danmark over et kvart århundrede". København: Socialforskningsinstituttet.

LO i Danmark (2009). "Fattigdom og Fattigdomsgrænse". LO.

Rådet for Socialt Udsatte. Årsrapport 2010.

Sørensen, H. (2009). "Hvordan forstås fattigdom i VelfærdsDanmark?".

Townsend, P. (1979). "Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living". Harmondsworth: Penguin Books.

Vrooman, C. & Hoff, S. (2004). "The Poor Side of the Netherlands. Results from the Dutch 'Poverty Monitor' 1997-2003". Social, Cultural Planning Office and Statistics Netherlands.