

EN DANSK FATTIGDOMSGRÆNSE

– analyser og forslag til opgørelsesmetoder – kort fortalt

KOLOFON

Udgivet af
EKSPERTUDVALG OM FATTIGDOM
juni 2013

Sekretariat: Social- og Integrationsministeriet
(formand) i samarbejde med Økonomi- og
Indenrigsministeriet, Finansministeriet,
Skatteministeriet og Beskæftigelsesministeriet.

Layout:
Skabertrang | Silkeborg Bogtryk

ISBN (trykt udgave): 978-87-7546-423-4

ISBN (elektronisk udgave): 978-87-7546-424-1

Indledning

Regeringen nedsatte i maj 2012 et ekspertudvalg om fattigdom, der har haft til opgave at belyse forskellige metoder til at opgøre fattigdom og udarbejde forslag til en mulig dansk fattigdomsgrænse. Udvalgets kommissorium fremgår af bilag 1, og bilag 2 redegør i kort form for udvalgets arbejde.

Ekspertudvalget har haft følgende sammensætning:

- Formand Torben M. Andersen (Professor i økonomi på Aarhus Universitet)
- Lars Andersen (Direktør i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd)
- Tone Fløtten (Institutchef i Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning, Norge)
- Lisbeth Pedersen (Afdelingsleder for Beskæftigelse og Integration i SFI)
- Niels Ploug (Afdelingsdirektør for personstatistik i Danmarks Statistik)
- Jann Sjursen (Formand for Rådet for Socialt Udsatte)

Sekretariatsfunktionen er varetaget af Social- og Integrationsministeriet i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet og Beskæftigelsesministeriet.



Ekspertudvalg om fattigdom

Hvad er fattigdom i et velfærdssamfund?

I Danmark er levevilkårene gode, og den materielle levestandard er høj. Det gælder imidlertid ikke for alle. Der er familier og enlige, der har vanskeligere eller dårligere levevilkår end den øvrige befolkning. Det kan selvsagt skyldes lav indkomst, men andre problemer, som manglende uddannelse, sygdom og begrænsede muligheder for deltagelse i samfundslivet generelt, kan også være af afgørende betydning.

Det afgørende spørgsmål er, om den enkelte person eller familie kan opretholde en rimelig levestandard, der muliggør deltagelse i samfundslivet. Dette spørgsmål kan ikke kun besvares ved at se på indkomsten. Nogle kan have en lav indkomst i en kortere periode, som kortvarigt kan betyde en anstrengt økonomi, uden at det dog forårsager langvarige afsavn. Nogle kan have valgt en alternativ livsførelse med mindre arbejde og dermed mindre materielt forbrug. Men for andre er manglende evne til og mulighed for selvforsørgelse en ufrivillig og varig situation. Årsagerne kan være mange. Det kan være manglende reelle muligheder i skolegang og uddannelse og dermed et dårligere grundlag for at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Det kan skyldes hændelser gennem livet – sygdom, skilsmisse, psykiske problemer mm. – der begrænser mulighederne for at være selvforsørgende. Her er der tale om mennesker, som kan risikere at blive marginaliserede, fordi de er fanget i en situation, de ikke kan ændre ved egen hjælp.

Få økonomiske ressourcer kan således både være en frivillig og ufrivillig situation – det sidste er et samfundsmæssigt problem. Når situationen er ufrivillig, kan den være årsagen til dårlige livsvilkår for de pågældende, og alene af den grund er det et fordelings- og socialpolitisk problem. Hvis alle ikke har lige muligheder for at udnytte deres evner, er det et problem ud fra et retfærdighedsperspektiv, og det er også et samfundsmæssigt tab, at vi ikke udnytter hele befolkningens potentiale.

For børn vil fattigdom altid være en ufrivillig situation, da børn ikke har indflydelse på deres forældres dispositioner, og børnefattigdom kan have langvarige konsekvenser.

Fattigdom kan efter udvalgets vurdering ikke defineres objektivt eller entydigt, men er knyttet til subjektive eller politiske opfattelser af, hvad det vil sige at være fattig. Fattigdom skal ses i en samfundsmæssig sammenhæng i forhold til et lands udvikling og befolkningens generelle levevilkår og muligheder for at ændre på sin livssituation.

Fattigdom forstås her ud fra en relativ betragtning i den forstand, at det handler om muligheder og levevilkår i forhold til, hvad der er normen eller det almene i samfundet. Fattigdom afspejler selvsagt ulighed i samfundet, men adskiller sig fra den generelle fordelingsdiskussion. Fattigdom er et spørgsmål om, hvem der har langvarige og væsentlige begrænsninger i mulighederne for at kunne deltage i samfundslivet. Det er efter udvalgets opfattelse også væsentligt, at man ikke italesætter alle sociale problemer som fattigdomsproblemer. Mange borgere kan have væsentlige sociale problemer såsom misbrug, psykisk sygdom, ensomhed, langvarig arbejdsløshed, uden at dette nødvendigvis er problemer, der er udtryk for fattigdom.

Hvorfor en fattigdomsgrænse?

Af kommissoriet for udvalgets arbejde fremgår følgende: ”En fattigdomsgrænse kan benyttes til at identificere særligt udsatte grupper og dermed bidrage til at målrette politiske tiltag, der skal afhjælpe en situation med manglende ressourcer. Det er ikke regeringens hensigt, at fastsættelsen af en officiel fattigdomsgrænse skal medføre forhøjede offentlige ydelser for de personer, som måtte omfattes af afgrænsningen for udvalgets arbejde [...]”. Det har derfor ikke været udvalgets formål at vurdere niveauet for sociale ydelser. Det er også impliceret af kommissoriet, at en fattigdomsgrænse ikke skal opfattes som en rettighedsskabende grænse. Udvalgets anbefalinger handler om, hvordan man statistisk kan opgøre og belyse fattigdom i Danmark.

Der offentliggøres allerede i dag en række statistiske analyser af lavindkomst og fattigdom i Danmark, og der har i debatten om det danske velfærdssamfund løbende været fokus på ulige livsvilkår, herunder særligt svage og sårbare grupper. Man kan derfor spørge, hvilke formål det tjener at opstille eksplicitte kvantitative fattigdomskriterier eller grænser.

Der kan være flere formål med en måling af fattigdom. Det første og åbenbare er, at man forbedrer mulighederne for at følge udviklingen. Dette sker allerede i form af de forskellige opgørelser, men der bliver ofte anvendt forskellige indikatorer for økonomisk fattigdom eller lav indkomst. En eksplicit officielt anerkendt afgrænsning vil kunne bidrage til en mere ensartet opgørelse, hvilket kan forbedre grundlaget for at diskutere og analysere udviklingen på området.

Med kvantitative opgørelser er det nemmere at formulere eksplicitte målsætninger på området – og det bliver lettere at vurdere, om disse mål bliver nået. Det bliver også nemmere at følge konsekvenserne af samfundsmæssige og politiske ændringer. Klart formulerede indikatorer kan således være med til at skabe politisk synlighed og dermed bringe diskussionen af fattigdomsproblemer på niveau med andre politikområder.

Kvantitative opgørelser vil også medvirke til at gøre det nemmere at målrette en indsats for de berørte grupper. Med større viden om årsagerne til og konsekvenserne af økonomisk fattigdom er der et bedre grundlag for at føre en aktiv politik på området. Det gælder både indsatsen for dem, der befinder sig i fattigdom, og indsatsen for at forebygge at borgere senere ender i fattigdom.

Det at opgøre omfanget af fattigdom betyder ikke, at fattigdomsproblemerne skal løses på en bestemt måde. Men en grænse er med til at skabe opmærksomhed om konkrete problemer og giver et bedre grundlag for en diskussion om løsningen af problemerne. Det gælder blandt andet de beskæftigelsesrettede, socialpolitiske og uddannelsesrettede tiltag, eller tiltag der søger at modvirke konsekvenserne af fattigdom for børn.

Manglende økonomiske ressourcer – økonomisk fattigdom – kan være årsagen til dårligere livsvilkår. Men sociale omstændigheder og dårlige livsvilkår kan også være årsagen til manglende økonomiske ressourcer. Velfærdssamfundets sikkerhedsnet er spændt bredt ud i forhold til at dække sådanne hændelser, men opfanger ikke nødvendigvis alle situationer og problemer. Derfor kan en kvantitativ opgørelse være med til at styrke både viden og fokus på området.

Udvalget foreslår, at der udarbejdes en årlig redegørelse, der kan udgøre et grundlag for en kontinuerlig og systematisk opfølgning på udviklingen i antallet af økonomisk fattige samt udviklingen i den sociale sammensætning i gruppen af personer, som er omfattet af opgørelsen af de økonomisk fattige. En årlig afrapportering kan styrke vidensgrundlaget, øge det politiske fokus og perspektivere politiske indsatser. En årlig rapportering kan samtidig tage aktuelle problemstillinger op eller suppleres med politisk udpegede indsatsområder. Fattigdomsredegørelsen kan udarbejdes af regeringen eller i et samspil med et uafhængigt organ og interesseorganisationer.

Der kan være en visse u hensigtsmæssigheder forbundet med at opstille kvantitative indikatorer på det sociale politiske område, da der ofte er tale om komplicerede og sammenhængende problemstillinger. At noget er svært at måle, er ikke i sig selv et argument for ikke at gøre det. Der er mange eksempler på politikområder, hvor måling er forbundet med store vanskeligheder, og hvor det alligevel spiller en central rolle. Disse vanskeligheder løses ikke ved at afstå fra en kvantificering, men ved at være opmærksom på måleproblemerne og ved at stille store krav til både formuleringen af de kvantitative indikatorer og tolkningen heraf.

Kvantitative indikatorer og politik er tæt sammenhængende. Fattigdomsindikatorer er uden betydning i den politiske proces, hvis de ikke opfanger væsentlige sociale problemer, eller ikke udtrykker en bredt accepteret forståelse af, hvad fattigdom er. Det er således afgørende, at fattigdomsindikatorer har bred le-

gitimitet. Hvis der løbende er diskussion om, hvorvidt opgørelserne måler, hvad de faktisk bør måle, eller hvorvidt de udtrykker de reelle problemer, vil opgørelsen miste sin værdi. Opstilling af eksplicitte indikatorer kan i en sådan situation være mere problematisk end fraværet af sådanne indikatorer.

Udvalgets fattigdomsdefinition

For at opgøre omfanget af fattigdom er det nødvendigt først at afklare, hvad der forstås ved fattigdom. Derefter må det vurderes, hvorledes en sådan definition kan operationaliseres.

Udvalget definerer fattigdom som en situation, hvor en person eller familie ufrivilligt har væsentligt dårligere livsvilkår sammenlignet med den øvrige befolkning, og hvor denne situation

- skyldes mangel på ressourcer, herunder særligt økonomiske
- er vedvarende, og hvor personen eller familien ikke har eller kun i begrænset omfang har mulighed for ved egen drift at ændre situationen.

Økonomiske ressourcer er således en afgørende forudsætning, men andre forhold må også tillægges betydning. Definitionen er relativ, da den enkeltes ressourcer og muligheder for at ændre sin livssituation skal ses i forhold til hvad størstedelen af befolkningen har adgang til og kan. Endelig betoner definitionen, at der skal være tale om en ufrivillig og vedvarende situation, som den enkelte har begrænsede muligheder for selv at rette op på.

Et liv med mangel på økonomiske ressourcer kan være forbundet med meget forskellige livsvilkår. Der kan være mange årsager til en fattigdomssituation, og derfor er gruppen heterogen. Fattigdom kan også have en række forskelligartede konsekvenser for den enkelte. Det er vigtigt at indtænke disse forhold i den konkrete operationalisering af fattigdomsdefinitionen.

Det er en implikation af udvalgets definition af fattigdom, at studerende ikke opfattes som fattige. Studerende har typisk en lav indkomst i nogle få år, men det er en selvvalgt situation, som har det formål at forbedre mulighederne for job og løn senere i livet. Situationen med lav indkomst er således hverken vedvarende eller på nogen måde stigmatiserende i forhold til andre i samme aldersgruppe eller samfundet generelt. At medtage studerende blandt fattige ville desuden give en meget upræcis identifikation af de borgere, der vedvarende og ufrivilligt har svært ved at forsørge sig selv.

Hvordan måles fattigdom?

Fattigdom er et normativt begreb, og der findes ingen entydig eller objektiv måde til at måle fattigdom – heller ikke internationalt. Dette afspejler både problemets kompleksitet, men også at forståelsen af fattigdom afhænger af den samfundsmæssige kontekst.

I højindkomstlande med veludbyggede velfærdssamfund opereres der normalt ikke med officielle fattigdomsgrænser, jf. kapitel 9. I stedet laver landene typisk årlige opgørelser, der monitorerer udviklingen ud fra en række indikatorer. Indikatorerne kan være defineret ved økonomiske forhold, ved materielle forhold, eller ved forhold der har betydning for social inklusion/eksklusion.

Ekspertudvalget anbefaler, at der fastsættes en økonomisk fattigdomsgrænse, der suppleres med indikatorer for afsavn og indikatorer for risiko for fattigdom. Med disse supplerende indikatorer bliver det nemmere at konkretisere omfanget og karakteren af de faktiske afsavn og den enkeltes forudsætninger (fx uddannel-

sesmæssige kompetencer) og muligheder for at ændre situationen. Samtidigt bliver det lettere at identificere politiktiltag, der kan hjælpe mennesker ud af fattigdom, eller forebygge at de kommer ind i en økonomisk sårbar situation.

Udvalget har lagt vægt på følgende krav til kvantitative fattigdomsindikatorer:

- De skal være veldefinerede, relativt nemme at opgøre, og de skal kunne opgøres regelmæssigt.
- De skal i videst muligt omfang være knyttet til handlingsparametre både i socialpolitikken og mere overordnet i forhold til den generelle økonomiske politik.
- Antallet af indikatorer skal være begrænset for at sikre synlighed og fokus.

En grænse, som sættes højt, har den ulempe, at ikke alle identificeret ud fra dette kriterium nødvendigvis er økonomisk fattige ud fra en generel opfattelse. Fx måles ”risk of poverty” i EU som en situation, hvor personer har en indkomst som er mindre end 60 pct. af medianindkomsten. Dette er en relativt høj grænse, og derfor betegnes gruppen omfattet af denne grænse netop som værende i en situation med ”risk of poverty”. Heri ligger en konstatering af, at ikke alle under denne afgrænsning er socialt udsatte eller fattige, og dermed også at grænsen er upræcis.

En lavere grænse vil i større omfang alene omfatte dem, der har alvorlige fattigdomsproblemer og vil dermed i højere grad give en identifikation af, hvem der ud fra en almen forståelse er i en fattigdomssituation. Legitimiteten af den økonomiske grænse kan underbygges med undersøgelser af de faktiske afsavn og sociale forhold for de grupper, der lever i økonomisk fattigdom.

Udvalget anbefaler derfor at operationalisere definitionen af fattigdom på en måde, hvor størstedelen, der afgrænses, må forventes at have længerevarende økonomiske problemer og være i situationen ufrivilligt. Dermed opnås en mere præcis identifikation af, hvem der ud fra en almen forståelse er i en fattigdomssituation, hvilket er afgørende betydning for grænsens legitimitet og dermed anvendelighed i en politisk sammenhæng.

Udvalgets forslag til fattigdomsgrænse

Økonomisk fattigdomsgrænse

Udvalgets definition af fattigdom foreslås operationaliseret med udgangspunkt i en økonomisk fattigdomsgrænse, der fastsættes ud fra den disponible indkomst (dvs. indkomsten efter skat og inkl. sociale overførsler) på årsbasis. Den disponible indkomst kan opgøres løbende og giver et mål for de forbrugsmuligheder, der er skabt inden for perioden.

Forbrugsmulighederne kan afvige fra den løbende indkomst af flere grunde, fx formue, ikke-registrerede indkomster mm., ligesom en opgørelse af den disponible indkomst ikke tager højde for forbrugsmuligheder, der stilles til rådighed i form af offentlig service. Det foreslås, at der tages hensyn til formue ved fastsættelse af fattigdomsgrænsen.

Indkomsten vurderes på familieniveau – det vil sige, at der tages hensyn til størrelsen og sammensætningen af familien (ækvivaleret indkomst). Dette sker, dels fordi en familie har fælles økonomi, og dels fordi der vil være stordriftsfordele i husholdningen. Voksne og børn tillægges samme vægt.

Den foreslåede fattigdomsgrænse fastsætter en kritisk grænse for den disponible indkomst. Det vil sige,

at personer, der over en treårig periode har en indkomst under denne grænse, betegnes som økonomisk fattige¹, idet der dog ses bort fra personer i familier med studerende over 17 år, eller som har formue over 100.000 kr.

Den kritiske indkomstgrænse er fastsat som 50 pct. af medianen for de disponible indkomster i befolkningen. Medianen er det indkomstniveau, hvor halvdelen af befolkningen har en højere og den anden halvdel en lavere indkomst. Medianindkomsten afspejler på denne måde det generelle velstandsniveau i samfundet. Når medianindkomsten stiger i takt med velstandsudviklingen, vil den kritiske indkomstgrænse også stige. Grænsen er relativ, idet den står i forhold til det generelle indkomstniveau i befolkningen.

Grænsen på 50 pct. af medianindkomsten er foreslået med baggrund i hensynet til at opnå en rimelig afgrænsning af fattigdomsgruppen givet den relativt lige indkomstfordeling i Danmark, og fordi den underbygges af analyser af fattigdom ud fra den såkaldte budgetmetode, jf. kapitel 6.

Udvalget operationaliserer således økonomisk fattigdom som gruppen af personer, der opfylder følgende:

- En disponibel indkomst, der i 3 på hinanden følgende år er under den kritiske indkomstgrænse.
- Familiens formue er under 100.000 kr. pr. voksen (2010-niveau).
- Personen er ikke studerende eller deler husstand med studerende over 17 år.

Udvalget vurderer, at gruppen identificeret ved disse kriterier er økonomisk fattige. Der vil dog også med udvalgets foreslåede afgrænsning kunne være fattige personer, der falder uden for den formelle definition. Der kan være personer uden for gruppen med lavere forbrugsmuligheder end den formelle indkomst signalerer, og ligeledes kan der være personer i gruppen, som har større forbrugsmuligheder end deres formelle indkomst afspejler.

De nærmere begrundelser og tekniske aspekter omkring indkomstbegreb, ækvivalensskala, datakrav mm. er beskrevet i rapportens kapitel 4. Den foreslåede grænse kan opgøres løbende ud fra allerede indsamlet statistik og er på denne måde let anvendelig.

I tabel 1 nedenfor er vist, hvilken indtægt en familie samlet set skal have efter skat for at indgå i opgørelser af økonomisk fattigdom i 2013². Grænsen bliver beregnet ud fra, hvor mange personer der er i familien, idet det forudsættes, at der er en række besparelser ved at bo sammen, og at en række udgifter ikke stiger med antallet af børn – en såkaldt ækvivalering.

1 Når der fremover i rapporten benyttes udtryk som "økonomisk fattigdom/økonomisk fattige" mv., refererer det til udvalgets definition og afgrænsning.

2 Tabellen viser indkomstgrænsen for 2010 fremskrevet til 2013-niveau. Udvalgets forslag til en økonomisk fattigdomsgrænse tager udgangspunkt i gruppen af borgere, der i en treårig periode har haft en indkomst under 50 procent af medianindkomsten. For at en person/familie i 2013 dermed vurderes som økonomisk fattig forudsættes det, at den pågældende person/familie har været under den tilsvarende indkomstgrænse i de 2 forudgående år, dvs. 2012 og 2011. Gruppen af borgere, der i et enkelt år er under 50 procent af medianindkomsten, betegnes den etårige lavindkomstgruppe.

Tabel 1 Indkomstgrænse for økonomisk fattigdom (fremskrevet til 2013-niveau)

Antal personer i familien	Indkomstgrænse for familie (kr.)	Beløb pr. person (kr.)	Ækvivaleret disponibel indkomst pr. person (kr.)
1	103.200	103.200	103.200
2	156.400	78.200	103.200
3	199.400	66.500	103.200
4	237.000	59.300	103.200
5	271.000	54.200	103.200
6	302.300	50.400	103.200

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Afsavn

De økonomiske metoder til opgørelse af fattigdom belyser omfanget af fattigdom, men ikke konsekvenserne heraf. Udvalget foreslår derfor, at den foreslåede afgrænsning af de økonomisk fattige suppleres med afsavnsundersøgelser, der kan belyse de konkrete afsavn, som familien måtte have af økonomiske årsager. På den måde kan metoden bidrage til at afdække, om personer, der falder under den økonomiske fattigdomsgrænse, lider afsavn på områder, der anses som centrale for levevilkårene. Dette er vigtig viden, og samtidig er det med til at øge relevansen af den økonomiske opgørelse.

Udvalget anbefaler, at der konstrueres et materielt såvel som et socialt afsavnsindeks for både børn og voksne med fokus på at afdække i) centrale materiale afsavn på grund af manglende økonomiske ressourcer, og ii) sociale afsavn knyttet til selvpøreltholdelse og sociale aktiviteter – det vil sige muligheden for at vedligeholde sig selv som menneske fysisk, psykisk, arbejdsmæssigt og socialt. Det anbefales, at afsavnsundersøgelserne foretages med jævne mellemrum. De nærmere detaljer om dette er fremlagt i kapitel 6 og 11 i rapporten.

Risikofaktorer for fattigdom

Den økonomiske fattigdomsgrænse og afsavnsundersøgelserne giver et billede af den enkeltes situation, men de giver ikke et samlet indblik i den enkeltes muligheder for at påvirke egne levevilkår. Det anbefales derfor at supplere disse tilgange med en række indikatorer, der påvirker en persons risiko for fattigdom og social eksklusion. Udvalgets overvejelser tager udgangspunkt i et livscyklusperspektiv, og der sondres derfor mellem gruppen af børn, unge og voksne.

Indikatorerne skal afspejle de sociale forhold, der kan medvirke til at øge risikoen for økonomisk fattigdom, er med til at fastholde personer i en økonomisk sårbar situation eller forstærker effekten heraf. Indikatorerne skal samtidig bidrage til et bedre vidensgrundlag om de bagvedliggende sociale problemer, som kan have betydning for den sociale mobilitet ind og ud af fattigdomsgruppen. Herudover skal der være tale om indikatorer, hvor der findes statistik på personniveau.

Et problem ved at inddrage sådanne sociale indikatorer er, at der kan opstilles et stort antal af interessante indikatorer. Et stort antal indikatorer kan lede til manglende overblik og risiko for uklarheder. Udvalget har derfor tilstræbt at udvælge centrale indikatorer med henblik på en bedre identifikation af helt centrale problemstillinger.

I forhold til social marginalisering og negativ social arv vil der ofte være tale om et kompleks samspil mellem flere faktorer, og forskningen peger på, at det at være socialt udsat på flere måder i sig selv kan have en selvforstærkende marginaliserende effekt.

På mange dele af det sociale område er der også kun begrænset viden om den faktiske kausalitet. Det gælder fx social arv. Når børn fra lavindkomsthjem i mindre grad får en uddannelse end andre børn, kan det være vanskeligt at måle, hvad der skyldes forældrenes økonomiske situation, og hvad der skyldes forældrenes sociale og kulturelle kapital, såsom forældrenes uddannelse, netværk, forventninger samt støtte til skolegang og fritid.

Det falder uden for udvalgets opgave at foretage en mere omfattende analyse af de sociale mekanismer og kausaliteten i forhold til økonomisk fattigdom. Udvalget anbefaler derfor, at der foretages yderligere analyser og registersamkørsler, således at der i højere grad indhentes viden om kausaliteten mellem økonomisk fattigdom og social eksklusion, der kan kvalificere valget af risikofaktorer for fattigdom fremadrettet.

Udvalget har i rapporten belyst forskellige mulige sociale risikofaktorer samt foretaget en række registersamkørsler. På den baggrund foreslår udvalget følgende indikatorer for risiko for fattigdom, jf. nedenstående tabeller 2-4.

Tabel 2 Indikatorer for børn (0-17 år)

Indikatorer for børn i familier afgrænset som økonomisk fattige

Risikofaktor	Tema	Indikator	
Forældrenes baggrund	Forældrenes arbejdsmarkedstilknytning	Børn, der lever i familier, hvor en eller begge forældre er i socialgruppen	
	Offentligt forsørgede	Børn, hvis forældre er modtagere af overførselsindkomster	
	Forældrenes uddannelsesbaggrund		Børn, der lever i familier, hvor forældrene ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse
			Børn, hvor en eller flere af forældrene ikke har en ungdoms-/erhvervsuddannelse

Tabel 3 Indikatorer for unge (18-29 år)

Indikatorer for unge (18-29 år) i familier afgrænset som økonomisk fattige

Risikofaktor	Tema	Indikator
Eksklusion	Marginalisering fra arbejdsmarkedet	Unge i socialgruppen
	Uddannelsesmæssig marginalisering	Unge, der ikke har en grundskoleuddannelse Unge, der ikke har gennemført en ungdoms-/erhvervsuddannelse
Usikker bopligssituation	Manglende bolig	Unge på forsorgshjem i 2010 (delmængde af de hjemløse)
Social og psykosocial velfærd	Sårbar opvækst	Unge, der har fået en forebyggende foranstaltning som børn
		Unge, der har været anbragt som børn
	Misbrug	Unge, der har modtaget/modtager behandling for et stofmisbrug
	Psykiatriske lidelser	Unge med en psykiatrisk diagnose

Tabel 4 Indikatorer for voksne (personer på 30 år og derover)

Indikatorer for voksne (30 år og derover) i familier afgrænset som økonomisk fattige

Risikofaktor	Tema	Indikator
Eksklusion	Marginalisering fra arbejdsmarkedet	Voksne i socialgruppen
	Uddannelsesmæssig marginalisering	Voksne, der ikke har gennemført en ungdoms-/erhvervsuddannelse
Usikker bolig-situation	Manglende bolig	Voksne på forsorgshjem i 2010 (delmængde af de hjemløse)
Social og psykosocial velfærd	Sårbar opvækst	Voksne, der har været anbragt som børn
	Misbrug	Voksne, der har modtaget/modtager behandling for et stofmisbrug
	Psykiatriske lidelser	Voksne med en psykiatrisk diagnose

Årlig rapportering

Udvalget anbefaler, at der udarbejdes en årlig fattigdomsredegørelse. Redegørelsen kan sikre en kontinuerlig og systematisk opfølgning på udvalgets arbejde. En årlig redegørelse vil styrke vidensgrundlaget, øge det politiske fokus og være med til at perspektivere de politiske indsatser.

Indhold

Faktuelt

Den årlige redegørelse bør indeholde en statistisk belysning baseret på de anbefalede metoder. Den bør dermed indeholde følgende:

- En statistisk redegørelse for udviklingen i antallet af økonomisk fattige samt udviklingen i den socioøkonomiske sammensætning af persongruppen.
- En redegørelse for gruppens fordeling på indikatorerne for fattigdom og social eksklusion.
- Beskrivelser af de resultater, der fremgår af afsavnsundersøgelserne, som bør foretages med jævne mellemrum.

Policy

Den årlige redegørelse bør desuden adressere de politiske indsatsområder, som vedrører området:

- Redegørelsen skal gennemgå regeringens indsatser på området.
- Redegørelsen skal foretage vurderinger af gennemførte politiske indsatser med betydning for økonomisk fattigdom.
- Redegørelsen skal styrke vidensgrundlaget for at prioritere mulige fremtidige indsatsområder.
- Kommunerne er desuden centrale i forhold til politiske indsatser for socialt udsatte, da forpligtelsen til at hjælpe udsatte borgere ligger hos kommunerne. Kommunerne bør derfor indtænkes i den årlige monitorering af fattigdom. Dette kan fx ske ved udarbejdelse af opgørelser på kommunalt niveau, og ved at der udarbejdes et inspirationsmateriale til brug for lokale drøftelser og politiske prioriteringer i forhold til den forebyggende indsats, ligesom der bør sikres en erfaringsudveksling mellem kommunerne om monitorering og indsatsformer.

Proces

Udvalget anbefaler, at der sideløbende arbejdes videre med følgende:

- Der bør udarbejdes afsavnsindeks for børn og voksne til brug ved afrapporteringerne. Udvalget har foreslået en række principper, der kan vejlede konstruktionen af afsavnsindeksene, og giver desuden eksempler på, hvilke afsavn der kan indgå i materielle og sociale afsavnsundersøgelser. Der ligger imidlertid et betydeligt arbejde i at få konstrueret velegnede og operationaliserbare afsavnsindeks.
- Udvalget foreslår, at der løbende foretages robusthedstjek af grænsen for økonomisk fattigdom på baggrund af budgetmetoden. Disse robusthedstjek kan med fordel gennemføres med nogle års mellemrum, og beløbsgrænserne bør fremskrives med et lønindeks. Med jævne mellemrum bør der endvidere foretages opgørelser af budgetterne. Arbejdet med budgetmetoden bør indgå i de årlige afrapporteringer de år, hvor det er relevant.
- Datagrundlaget for de foreslåede indikatorer for risiko for fattigdom, som indgår i den årlige afrapportering, bør løbende udbygges. Analyserne bør samtidig videreudvikles således, at indikatorerne i stigende grad bidrager med viden om sammenhængene mellem økonomisk fattigdom og social eksklusion.

Involverede parter

En årlig fattigdomsredegørelse kan udarbejdes af regeringen, af et uafhængigt organ/interesseorganisationer eller i et samspil mellem regeringen og et uafhængigt organ/interesseorganisationer.

Fordelen ved en officiel rapportering er, at man hermed styrker fokus på det politiske ansvar. Det gælder både i forhold til den generelle udvikling på området og politiske mål formuleret i forhold til dette, samt mere specifikt i forhold til en vurdering af effekterne af væsentlige økonomiske politiske tiltag rettet mod – eller med væsentlig betydning for – den økonomiske fattigdom. Fx kan der trækkes på erfaringer fra Sverige, hvor regeringen årligt udarbejder en fordelingspolitisk redegørelse, som danner baggrund for regeringens finanslovsforslag. Her belyses typisk indkomstfordelingen i befolkningen, udviklingen i indkomstforskelle samt økonomisk udsathed med fokus på Sveriges placering på EU's 3 indikatorer på fattigdom og social eksklusion, som følger af EU's 2020-strategi.

Fordelen ved en uafhængig afrapportering er, at analyser og vurderinger sker hos en uafhængig part. I flere lande (deriblandt Danmark) udgiver de statistiske bureauer årligt levekårsundersøgelser. I Norge foretager Statistisk sentralbyrå (SSB) årligt en afrapportering om økonomi og levevilkår for forskellige indkomstgrupper. Erfaringer fra både Norge og Sverige er yderligere behandlet i kapitel 9. Det ligger imidlertid uden for de statistiske bureauers mandat at foretage analyser og vurderinger af de policyorienterede aspekter. Ved at placere ansvaret for afrapporteringen i et uafhængigt organ vil det i højere grad være muligt at foretage en afrapportering, der belyser de faktuelle forhold samt uafhængigt og fagligt analyserer effekterne af gennemførte eller påtænkte politiske indsatser såvel som at pege på mulige fremtidige indsatsområder.

Endelig kan interesseorganisationer såvel som og de frivillige organisationer, der arbejder for samfundets mest udsatte, inddrages i processen med at følge op på en afrapportering foretaget af regeringen. Dette kan fx ske via obligatoriske høringer. Inddragelse af civilsamfundet og interesseorganisationer er væsentlig i forhold til at sikre en bred debat, men også i forhold til den omfattende indsats for socialt udsatte, der varetages i regi af frivillige organisationer.

Gruppen af økonomisk fattige: Sammensætning og udvikling

Udvalget foreslår, som tidligere nævnt, at opgøre økonomisk fattigdom som gruppen af personer, der opfylder følgende:

- En disponibel indkomst, der i 3 på hinanden følgende år er under den kritiske indkomstgrænse.
- Familiens formue er under 100.000 kr. pr. voksen (2010-niveau).
- Personen er ikke studerende eller deler husstand med studerende over 17 år.⁴

Efter denne opgørelsesmetode var der i 2010 omkring 42.000 fattige, heraf 10.700 børn under 18 år, jf. tabel 5.

Tabel 5 Økonomisk fattige opdelt på alder og arbejdsmarkedstilknøytning i 2010

	Antal	
Under 18 år		10.700
18-64 år		28.000
heraf		
Fuldt beskæftigede	1.000	
Selvstændige	4.300	
Deltidsbeskæftigede	1.500	
Delårsbeskæftigede	1.400	
Fuldt ledige m.fl.	12.400	
Førtidspensionister mv ¹ .	1.400	
Øvrige	6.000	
65+ år		3.500
I alt		42.200

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

1 Efterlønsmodtagere indgår også her.

1.700 af de voksne i gruppen er enlige forsørgere, mens 7.000 voksne er samboende par med børn. 18.900 er indvandrere eller efterkommere, og 21.500 af de voksne er ufaglærte.

Fuldt ledige, indvandrere, selvstændige, ufaglærte samt enlige uden børn er markant overrepræsenterede i gruppen, jf. tabel 6. En delgruppe af befolkningen betragtes som værende overrepræsenteret, hvis andelen i gruppen overstiger andelen af hele befolkningen. Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af lavindkomstgruppen divideret med andelen af befolkningen³.

3 For yderligere information om forskellige gruppers repræsentation i gruppen af økonomiske fattige, se appendiks 4C i rapportens kapitel 4.

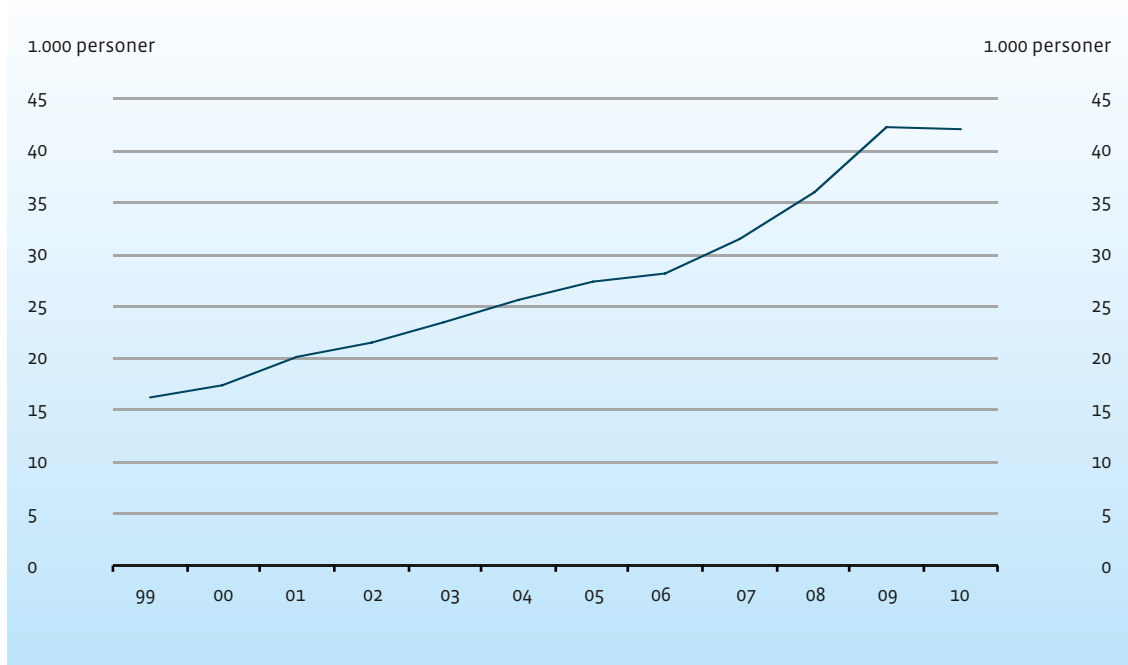
Tabel 6 Økonomisk fattige, udvalgte grupper i 2010

	Antal	Indeks
Antal i alt	42.200	100
Arbejdsmarkedstilknytning:		
- Fuldt ledige m.fl.	12.400	806
- Selvstændige	4.300	332
Familiekategori		
- Enlige uden børn – under 65 år	17.000	255
Herkomst:		
- Ikke-vestlige efterkommere	4.600	535
- Ikke-vestlige indvandrere	11.100	603
Uddannelsesniveau:		
- Ufaglært	21.500	180

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Udviklingen i det opgjorte antal økonomisk fattige for perioden 1999-2010 fremgår af figur 1.

Figur 1 Økonomisk fattigdom, 1999-2010

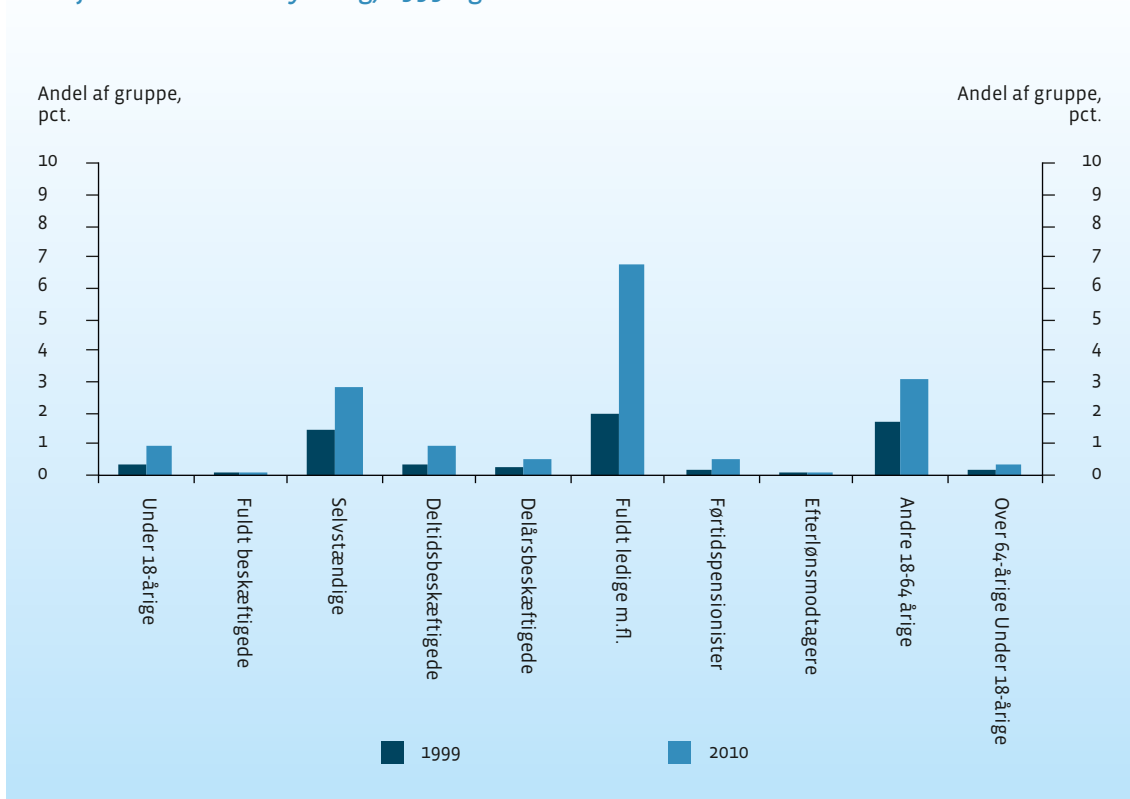


Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Antallet af personer omfattet af økonomisk fattigdom er steget fra 16.200 i 1999 til 42.000 i 2010.

Andelen er steget for alle grupper opdelt efter arbejdsmarkedstilknytning, dog især for selvstændige og fuldt ledige m.fl., jf. figur 2.

Figur 2 Personer omfattet af økonomisk fattigdom, opdelt på arbejdsmarkedstilknytning, 1999 og 2010



Anm.: Delgruppe omfattet af økonomisk fattigdom som andel af delgruppen i befolkningen i året.
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget

Ud af gruppen på 42.000 personer i 2010 gælder for 12.300, at de enten selv eller andre i familien er selvstændige. Derudover udgøres gruppen blandt andet af brøkpensionister, personer med store renteudgifter og især kontanthjælpsmodtagere. Desuden er der en gruppe på knap 8.500 personer, hvor der er flere familier i husstanden, og hvor metodemæssige forhold kan føre til en upræcis opgørelse af den disponible indkomst, jf. boks 4 i kapitel 4. Der kan være overlap mellem de enkelte grupperinger, hvorfor delmængderne ikke summer op til de 42.000 i gruppen af økonomisk fattige.

Tabel 7 Opdeling af gruppen af økonomisk fattige i 1999 og 2010 efter mulige forklaringer på lavindkomst 1999 og 2010

	1999	2010
	antal personer	
Alle	16.250	42.200
Selvstændige voksne i familien ¹⁾	7.500	12.300
Ikke-selvstændige med: ²⁾		
Brøkpensionist i familien	850	2.800
Kontanthjælpsmodtager under 25 år	1.950	3.600
Kontanthjælpsmodtager over 25 år	1.500	11.950
Store renteudgifter ³⁾	400	1.800
Person i husstand med flere familier ⁴⁾	4.300	8.400
Andre	1.950	6.850

Note: 1) Her indgår selvstændige og personer i familie med selvstændige og hovedaktionærer, herunder hvis der i indkomsten indgår underskud af selvstændig virksomhed. 2) Personer, der ikke defineres som "selvstændige voksne i familien" kan indgå i flere af de andre undergrupper. "Andre" er i denne forbindelse en restgruppe. 3) Personer i familier, der i 2010 ville have haft disponibel indkomst i 2010 hhv. 1999 over pågældende års lavindkomstgrænse, hvis de ikke havde haft negativ nettokapitalindkomst (ekskl. evt. imputeret lejeværdi). 4) Jf. boks 4 i rapportens kapitel 4.

Som det fremgår af tabel 7, kan stigningen i antallet af personer i fattigdomsgruppen henføres til flere faktorer. For så vidt angår kontanthjælpsmodtagere skyldes stigningen blandt andet indførelsen af starthjælp mv., samt at medianindkomsten er steget lidt mere end kontanthjælpssatsen. Starthjælpen, introduktionsydelsen, kontanthjælpsloftet og 250-timers reglen blev afskaffet med virkning fra 2012, og konsekvensen heraf fremgår derfor ikke af ovenstående figurer.

En del af forklaringen på stigningen i gruppen af økonomisk fattige skal desuden findes i forøgede indkomstforskelle i befolkningen. Konjunkturer, herunder særligt stigninger i boligpriserne, har medført, at medianindkomsten i nogle år er steget mere end indkomsten i den nederste del af indkomstfordelingen, hvilket dermed skaber en større andel af befolkningen, som befinder sig under den kritiske indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten.

Forslaget om opgørelse af økonomisk fattigdom ud fra indkomsten over en treårig periode er begrundet i, at der er en stor mobilitet ud af den etårige lavindkomstgruppe i løbet af et år, og fordi udvalget definerer fattigdom som en længerevarende situation. Mens der fx i 2010 var ca. 42.000 økonomisk fattige, så var der ca. 167.000 personer, svarende til godt 3 pct. af befolkningen, i den etårige lavindkomstgruppe. Godt halvdelen forlader denne gruppe fra det ene år til det andet. Den betydelige dynamik ud af gruppen understreger betydningen af at sondre mellem midlertidig lav indkomst og økonomisk fattigdom.

Det bør dog bemærkes, at størstedelen af afgang fra den etårige lavindkomstgruppe sker til indkomstniveauer i den nedre del af indkomstfordelingen, omend et mindretal rykker længere op i indkomstfordelingen. Det skal i denne sammenhæng erindres, at studerende ikke er med i denne opgørelse.

Ovenstående kortfattede redegørelse for udviklingen i den økonomiske fattigdom er baseret på de nyeste tal frem til 2010 og illustrerer, at der er en forsinkelse mellem den faktiske udvikling og indsamlingen af data og den følgende offentliggørelse af statistik. Forsinkelsen kan gøre det vanskeligere at følge den aktuelle

udvikling præcist. Der går således et tidsrum, inden konsekvenserne af væsentlige politikændringer kan observeres. Dette gælder fx i forhold til de nævnte ændringer omkring afskaffelse af starthjælpen og introduktionsydelsen med virkning fra 1. januar 2012, hvor effekterne heraf først vil fremgå af opgørelserne med en vis forsinkelse. Denne tidsforsinkelse er ikke specifik for dette område, men gør sig generelt gældende for et stort antal politikområder.

Børnefattigdom

Den danske velfærdsstat tilbyder en række ydelser, der blandt andet skal bidrage til, at alle børn formelt har lige muligheder i opvæksten uafhængigt af forældrenes situation. Det gælder både gratis uddannelse, lige adgang til sundhedsydelser samt sociale ydelser, der kan modvirke, at børn oplever fattigdom, hvis deres forældre står uden for arbejdsmarkedet. At der formelt er lige muligheder for adgang til uddannelse er imidlertid ikke ensbetydende med, at der reelt er sådanne lige muligheder for alle børn. Børnefattigdom er tæt koblet til forældrenes ressourcer, herunder økonomiske ressourcer, men også social og kulturel kapital spiller en rolle for børns levevilkår under opvæksten og for børnenes muligheder senere i livet. Forældrenes arbejdsmarkedstilknytning er et af de forhold, der har allerstørst gennemslag.

Børnefattigdom kan være særlig problematisk for såvel samfundet som for de børn, der rammes, sammenlignet med voksne, der oplever fattigdom. Et barn har ikke selv indflydelse på den situation, der har gjort, at forældrene er kommet i en vanskelig økonomisk situation, og et barn kan ikke selv gøre noget for at komme ud af situationen.

Godt 42.000 børn, svarende til ca. 4 pct. af børnene i Danmark, levede i 2010 i en familie med en disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten – det vil sige, at de er placeret i den etårige lavindkomstgruppe. Overordnet er der tale om børn af selvstændige og familier, hvor ingen af forældrene har været på arbejdsmarkedet i årets løb.

Knap 11.000 børn var i 2010 berørt af økonomisk fattigdom svarende til ca. 1 pct. af alle børn. For godt 4.000 af disse børn gælder, at en eller begge forældre er selvstændige, mens knap 4.000 har en eller begge forældre uden for arbejdsmarkedet. Ca. 55 pct. af de 11.000 børn er af udenlandsk herkomst. Antallet af børn berørt af økonomisk fattigdom er omtrent tredoblet siden 1999 – men det er dog sket fra et meget lavt niveau. Stigningen har været størst for børn af indvandrere, for børn hvis forældre er fuldt ledige mv. og for børn i familier med kun én forsørger.

Det bemærkes dog, at børns livssituation blandt andet afhænger af forældrenes prioriteringer og øvrige ressourcer. Man får derfor ikke en fuld belysning af børns vilkår ved alene at betragte børn i lavindkomstgruppen eller overordnede indikatorer for afsavn eller social eksklusion.

Ses der på konsekvenserne af børnefattigdom, viser SFI's børneforløbsundersøgelse, at manglende økonomiske midler sætter grænser for familiens forbrug og fritidsaktiviteter. Forløbsundersøgelsen viser også, at kun 5 pct. af de unge, der vokser op i det SFI kalder "langtidsfattige" familier, havde et karaktergennemsnit på 10,0 eller højere ved folkeskolens afgangsprøve mod hele 14 pct. hos de unge, der aldrig har været fattige. 42 pct. af de "langtidsfattige" børn havde pjækket fra skole mod 29 pct. for de børn, der aldrig har været fattige. SFI konkluderer, at børn i lavindkomstgruppen primært mærker afsavn af den marginaliserende karakter. Børnene risikerer således at blive marginaliseret i forholdet til deres kammerater, idet deres familier ikke har råd til fx ferier, fødselsdage eller lignende.

Ses der på konsekvenser af børnefattigdom på længere sigt, er det relevant at se på graden af social mobilitet. Manglende social mobilitet kan lede til, at børn af forældre med et lavt uddannelsesniveau eller en lav

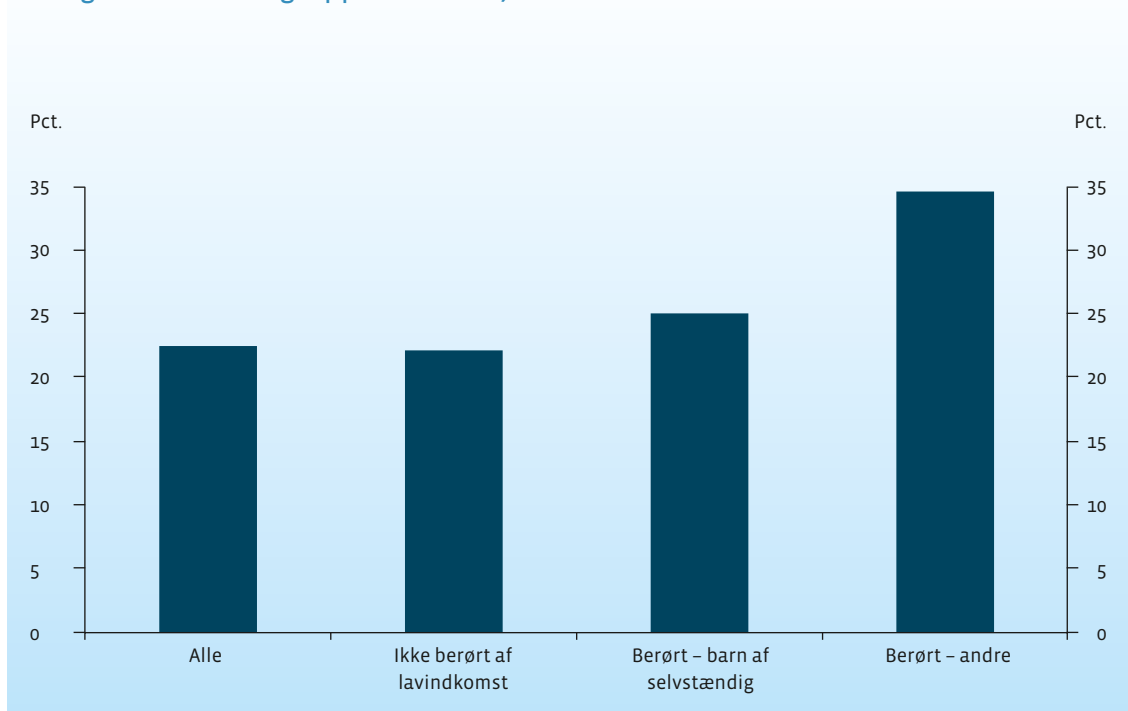
indkomst ikke selv opnår en højere uddannelse eller en højere indkomst. Det er dog ikke givet, at fuldstændig social mobilitet er mulig i praksis. Social mobilitet kan være begrænset af blandt andet arv, ønske om at ligne forældrene (eller ikke ligne), interessefællesskab med forældre og omgangskreds, livsform mv.

Selvom indkomstmobiliteten fortsat er relativt høj i bunden af indkomstfordelingen, er den dog svagere på disse indkomstniveauer end blandt børn af forældre med mellemindkomster.

I en international sammenligning har Danmark generelt set en høj social mobilitet forstået som mobiliteten mellem generationer. Der er fx en høj grad af indkomstmobilitet i Danmark, når man ser på børn af forældre med mellemindkomster. Her er barnets indkomst som voksen stort set uafhængig af forældrenes indkomst. Selvom indkomstmobiliteten fortsat er relativt høj i bunden af indkomstfordelingen, er den dog svagere på disse indkomstniveauer end blandt børn af forældre med mellemindkomster.

Danmark har også en relativt høj social mobilitet i uddannelse sammenlignet med andre lande. Når det gælder folkeskolens evne til at bryde den sociale arv, så er Danmark på niveau med gennemsnittet blandt OECD-landene, men noget efter flere af de andre nordiske lande. Også her slår den sociale arv igennem for børn med forældre i lavindkomstgrupper. Analyserne viser således, at der blandt de børn, der har været berørt af lavindkomst i et eller flere år, er relativt flere, som ikke får en uddannelse ud over grundskolen. Figur 3 viser, at godt 22 pct. af de 30-årige ikke har opnået nogen uddannelse ud over grundskolen. Personer, der indgik i den etårige lavindkomstgruppe i mindst ét år, mens de var 13 til 17 år (dvs. 1993 til 1997), er markant overrepræsenterede blandt de 30-årige uden uddannelse ud over grundskolen. Det bemærkes dog, at tallene ikke indikerer, at det er lavindkomst i sig selv, der er årsagen til, at gruppen af berørte lidt hyppigere forbliver ufaglærte.

Figur 3 30-årige uden uddannelse ud over grundskolen opdelt efter tilknytning til den etårige lavindkomstgruppe som børn, 2010



Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Folkeskolen har dermed en udfordring med at reducere virkningen af den sociale baggrund på elevernes færdigheder.

Forskningen peger dog her på, at der er et komplekst samspil mellem forældrenes økonomiske situation og virkningen af de mere bløde forhold, som forældrenes sociale og kulturelle kapital, herunder normer og forventninger og anden påvirkning fra nærmiljøet. Det kan således være vanskeligt at vurdere, hvad der isoleret er effekt af lavindkomst. Desuden viser analyser, at forældres arbejdsmarkedstilknytning har større betydning end økonomisk fattigdom.

Når det drejer sig om personer, hvis forældre selv har modtaget kontanthjælp inden for de foregående 10 år, er disse markant overrepræsenterede blandt 18-24-årige kontanthjælpsmodtagere.

Anbragte børn er en særlig udsat gruppe børn. Studier af tidligere anbragte børn viser, at disse klarer sig dårligere som voksne i forhold til fx beskæftigelse og uddannelse end ikke-udsatte børn og unge.

Fattigdomsfælder

Omfanget og sammensætningen af gruppen af økonomisk fattige bestemmes i et kompliceret samspil mellem arbejdsmarkedet, det sociale sikkerhedsnet og familiesituationen. Der kan være en række barrierer og mekanismer, der kan være med til at fremkalde en fastlåst situation – såkaldte fattigdomsfælder – som fastholder den pågældende i en fattigdomssituation.

Få fuldtidsbeskæftigede falder under fattigdomsgrænsen, hvilket understreger betydningen af at sikre, at flest muligt er selvforsørgende via fuldtidsbeskæftigelse. Det er derfor vigtigt at identificere barrierer eller mekanismer, der fratager incitamentet til at søge fuldtidsjob, eller gør vejen hertil urealistisk lang. Dette er ikke ensbetydende med, at der ikke også kan være andre faktorer end de beskæftigelsesrelaterede, der kan være medvirkende til at fastholde individer og personer i en fattigdomssituation.

Personer, der oplever forhold som hjemløshed/usikker boligsituation, misbrug, kronisk sygdom, manglende uddannelse eller langvarigt fravær fra arbejdsmarkedet, kan mangle ressourcerne til at bringe sig selv ud af en situation med økonomisk fattigdom. Disse forhold kan være medvirkende årsager til, at mennesker fastholdes i en uønsket situation.

Den enkeltes handlerum kan også være begrænset af mulighederne på arbejdsmarkedet (adgangen til jobs). I modsætning til mange andre lande er der i Danmark stort set ingen beskæftigede i lavindkomstgruppen ("working poor"). Minimumslønningerne i Danmark er relativt høje, og dette modsvarer af relativt høje kvalifikationskrav for at finde et job. Der er få jobs, der ikke stiller krav til kvalifikationer på et vist niveau. Dermed bliver arbejdsmarkedets rummelighed mindre, og dette rammer særligt grupper med svage sociale eller faglige forudsætninger.

Utilstrækkelige kvalifikationer ved indgangen til arbejdsmarkedet er en højrisikofaktor for en marginal arbejdsmarkedstilknytning karakteriseret ved få og kortvarige jobs, som ikke leder til et varigt fodfæste på arbejdsmarkedet. Marginal tilknytning til arbejdsmarkedet og længere tids ledighed kan også være årsag til social eksklusion som følge af, at man afviger fra normen om at være selvforsørgende. Marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet kan således lede til mindre effektiv jobsøgning som følge af mindre kendskab til tilgængelige jobmuligheder, mindre uformel støtte i jobsøgningsituationer og eventuelt til modløshed og en opfattelse af, at ens situation ikke står til at ændre.

Selvstændige i en fattigdomssituation er en særlig gruppe. Selvstændige, som er økonomisk fattige, er aktive på arbejdsmarkedet, men oppebærer alligevel en lav indkomst. Denne situation kan afspejle, at de er fanget i en situation med dårlige udsigter til at øge indtjeningsgrundlaget eller at skifte erhverv, men det kan også skyldes, at de lige har etableret egen virksomhed, eller der kan være tale om et helt frivilligt valg af livsform. For nogle kan etablering som selvstændig også være en konsekvens af vanskelighederne ved at finde et arbejde på normale vilkår, og man er derfor reelt beskæftiget til en lav løn, eventuelt i et mindre omfang end man egentlig ønsker.

Den enkeltes mulighed for at få beskæftigelse vil afhænge af kvalifikationerne i bred forstand, herunder faglige kvalifikationer, sociale kompetencer og sprog mm. Beskæftigelsesmulighederne kan også være begrænset af sociale problemer såsom misbrug, psykisk sygdom og tidligere kriminalitet. Beskæftigelsesmulighederne varierer også med konjunkturerne. Det er også tilfældet for arbejdsmarkedets marginalgrupper, og derfor kan der være store udsving i mulighederne for at finde et job.

Beskæftigelsen afhænger også af udbuddet af arbejdskraft. Med dette forstås, hvorvidt den enkelte aktivt søger jobs. Spørgsmålet om hvilke jobs, man er villig til at påtage sig – de såkaldte reservationskrav – involverer ud fra en ren økonomisk betragtning en afvejning mellem på den ene side mulig indtjening og på den anden side arbejdets karakter (jobfunktion, arbejdsplads, arbejdsmiljø, geografiske placering) samt tidsforbruget som alternativt kunne bruges på fritidsaktiviteter, familie mm. Her kan familiemønster, kultur og normer også spille en rolle for den værdi, man tillægger arbejde kontra familie og fritid.

I forhold til den generelle diskussion om den økonomiske gevinst ved arbejde kontra ydelse, er der i forhold til gruppen af økonomisk fattige tale om en særskilt problemstilling. Næsten alle i gruppen af økonomisk fattige vil have et økonomisk incitament til at tage et arbejde, men mange personer, der lever i fattigdom, kan have vanskeligt ved at ændre på situationen, fordi handlemulighederne er begrænsede. Således er langt de fleste i de berørte grupper ikke kommet i beskæftigelse trods styrkede økonomiske incitamenter hertil, jf. rapportens kapitel 8, og det er udvalgets opfattelse, at lave forskelsbeløb ikke udgør en fattigdomsfælde for langt hovedparten af de fuldt ledige i gruppen af økonomisk fattige.

For en mindre gruppe blandt de økonomisk fattige kan der være et beskedent forskelsbeløb ved at komme i beskæftigelse. Det gælder ikke mindst ægtepar, hvor begge er på kontanthjælp, hvor der på grund af ægtefælleafhængigheden kun vil være et meget begrænset forskelsbeløb, hvis kun den ene kommer i beskæftigelse, idet arbejdsindtægt ud over kontanthjælpsniveauet vil blive modregnet i ægtefællens ydelse.

Gæld kan også skabe en fattigdomsfælde. Gæld kan mindske den umiddelbare økonomiske gevinst ved at komme i arbejde. Det sker, hvis den forøgede indtægt betyder, at kreditorer og offentlige myndigheder kræver tilbagebetaling af gæld. Tilgængelige data giver ikke mulighed for en afklaring af omfanget af "gældsfølger" for personer omfattet af udvalgets definition af økonomisk fattigdom.

Den forudgående diskussion viser, at beskæftigelsesmulighederne både kan være begrænset fra efterspørgselssiden (svært at finde et job) eller fra udbudssiden (små incitamenter til at søge arbejde, høje reservationskrav). De politiske implikationer heraf er, at det kan være relevant at overveje mulighederne for at styrke beskæftigelsesmulighederne (efterspørgselssiden) for svage grupper på arbejdsmarkedet – for nogle via styrkelse af kvalifikationerne, for andre via særlige tiltag til sikring af jobmuligheder (fx løntilskud). I forhold til udbudssiden rejser det spørgsmål knyttet til indretningen af det sociale sikkerhedsnet (sociale ydelser, modregning m.m.).

Læsevejledning til den samlede rapport

Rapporten er opbygget således: Kapitel 2 giver en indledende diskussion om fattigdomsforståelser og behovet for opgørelser af fattigdom i et velstående velfærdssamfund. Kapitlerne 3-8 indeholder en nærmere gennemgang og anvendelse af forskellige metoder til operationalisering og kvantificering af fattigdom. Kapitel 3 giver en kort diskussion af de forskellige metoder. Kapitel 4 indeholder en nærmere diskussion og anvendelse af medianindkomstmetoden, mens kapitel 5 ser nærmere på udviklingen i børnefattigdom. Kapitel 6 behandler budgetmetoden og afsavnsundersøgelser. Kapitel 7 omhandler mere brede tilgange til fattigdomsproblemer ud fra et perspektiv om den multidimensionale karakter, betydning af muligheder samt social inklusion/eksklusion. Fattigdomsfælder, som kan bremse den enkeltes mulighed for at komme ud af en fattigdomssituation, diskuteres i kapitel 8. Internationale tilgange og erfaringer med opstilling af fattigdomsgrænser og mål er behandlet i henholdsvis kapitel 9 og 10. Kapitel 11 indeholder udvalgets anbefalinger til opstilling af en økonomisk fattigdomsgrænse og supplerede indikatorer for afsavn samt risikofaktorer for fattigdom og social eksklusion.

EKSPERTUDVALG OM FATTIGDOM

Holmens Kanal 22

1060 København K