

# EN DANSK FATTIGDOMSGRÆNSE

– analyser og forslag til opgørelsesmetoder

## Indledning

Regeringen nedsatte i maj 2012 ekspertudvalget 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 Sjørnsen (Formand for Rådet for Socialt Udsatte)

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

## 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): 978-87-7546-421-0

ISBN (elektronisk udgave):  
978-87-7546-422-7

# Indholdsfortegnelse

1	Sammenfatning	4	
2	Fattigdom i et velfærdssamfund	24	
3	Operationalisering af fattigdomsbegrebet	40	
4	Økonomisk fattigdom: Medianindkomstmetoden	50	
5	Børnefattigdom	136	
6	Budgetmetoden og afsavnsundersøgelser	162	
7	Fattigdom ud fra bredere kriterier	190	
8	Fattigdomsfælder	222	
9	Internationale erfaringer	236	
10	Kommunalt perspektiv	254	
11	Udvalgets anbefalinger	260	
12	Litteraturliste	278	
Bilag 1	Kommissorium for ekspertudvalget	289	
Bilag 2	Udvalgets arbejde og arbejdsmetode	291	
Bilag 3	Lovregulerede og skønsmæssige indkomstgrænser	293	

# 1 Sammenfatning



## 1.1 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 mv. – 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 dvs. 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.

## 1.2 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 uhensigtsmæssigheder 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 legitimitet.

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.

## 1.3 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.

## 1.4 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 af afgørende betydning for grænsens legitimitet og dermed anvendelighed i en politisk sammenhæng.

## 1.5 Udvalgets forslag til fattigdomsgrænse

### 1.5.1 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 mv., 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 – dvs., 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. Dvs., at personer, der over en treårig periode har en indkomst under denne grænse, betegnes som økonomisk fattige<sup>1</sup>, 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 mv. 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 1.1 nedenfor er vist, hvilken indtægt en familie samlet set skal have efter skat for at indgå i opgørelser af økonomisk fattigdom i 2013<sup>2</sup>. 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 1.1 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.

### 1.5.2 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 pga. manglende økonomiske ressourcer, og ii) sociale afsavn knyttet til selvopretholdelse og sociale aktiviteter – dvs. 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.

### 1.5.3 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 1.2-1.4.

### Tabel 1.2 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 1.3 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 1.4 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

### 1.5.4 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 sammenhænge 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 de 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 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.

## 1.6 Gruppen af økonomisk fattige: S 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.

Efter denne opgørelsesmetode var der i 2010 omkring 42.000 fattige, heraf 10.700 børn under 18 år, jf. tabel 1.5.

Tabel 1.5 Økonomisk fattige opdelt på alder og arbejdsmarkedstilknøytning i 2010

	Antal	
<b>Under 18 år</b>		<b>10.700</b>
<b>18-64 år</b>		<b>28.000</b>
heraf		
Fuldt beskæftigede	1.000	
Selvstændige	4.300	
Deltidsbeskæftigede	1.500	
Delårsbeskæftigede	1.400	
Fuldt ledige m.fl.	12.400	
Førtidspensionister mv. <sup>1</sup>	1.400	
Øvrige <sup>2</sup>	6.000	
<b>65+ år</b>		<b>3.500</b>
<b>I alt</b>		<b>42.200</b>

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

1 Efterlønsmodtagere indgår også her.

2 „Øvrige“ omfatter blandt andet personer i fleksjob, personer med beskæftigelse under 3 måneder, som ikke får overførselsindkomst eller lignende i resten af året, personer, der ikke har været skattepligtige hele året, modtagere af revalideringsydelse, personer, der modtager væsentlige indkomster fra udlandet (herunder lønsindkomst, og personer med meget lav indkomst.

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 1.6. 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 befolkningen<sup>3</sup>.

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

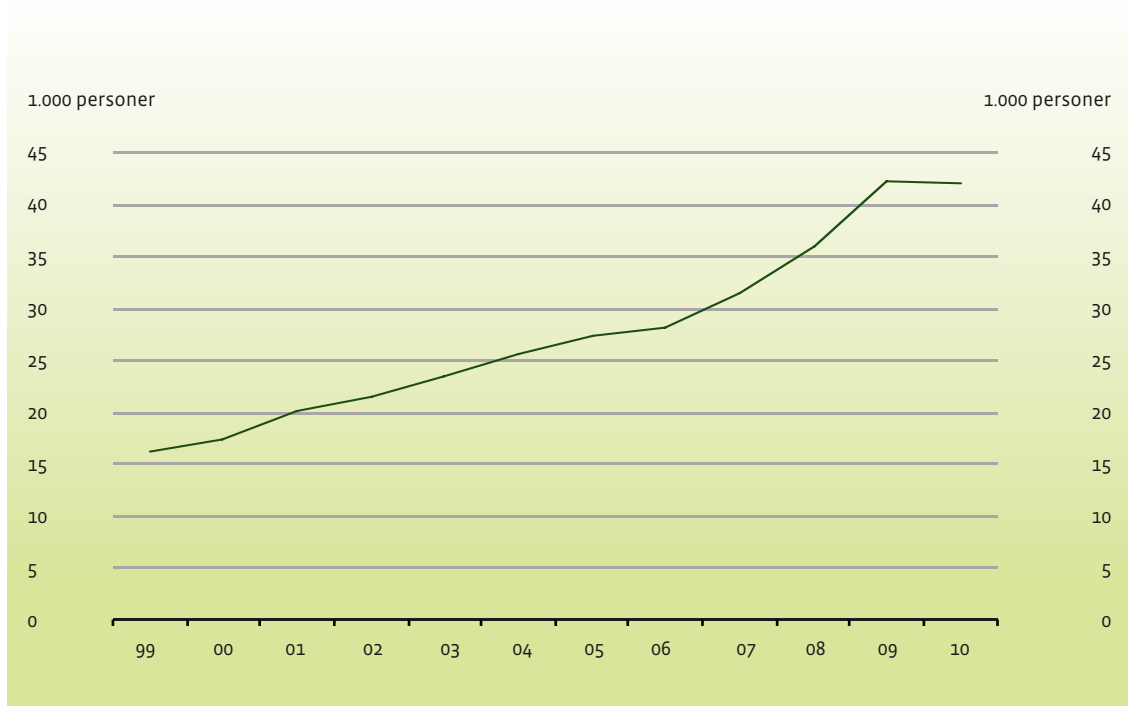
Tabel 1.6 Økonomisk fattige, udvalgte grupper i 2010

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

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Udviklingen i det opgjorte antal økonomisk fattige for perioden 1999-2010 fremgår af figur 1.1.

Figur 1.1 Økonomisk fattigdom, 1999-2010

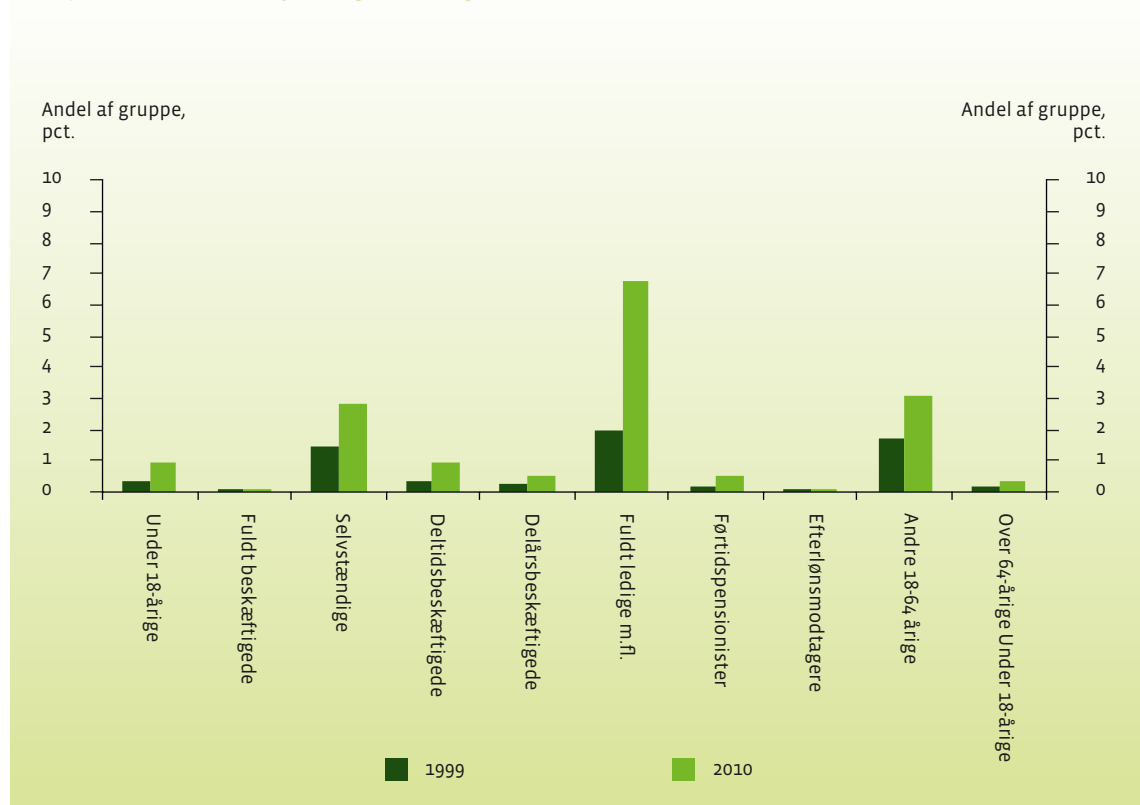


Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

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 1.2.

**Figur 1.2 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. Derud over 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 1.7 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 <sup>1)</sup>	7.500	12.300
Ikke-selvstændige med: <sup>2)</sup>		
Brøkpensionist i familien	850	2.800
Kontanthjælpsmodtager under 25 år	1.950	3.600
Kontanthjælpsmodtager over 25 år	1.500	11.950
Store renteudgifter <sup>3)</sup>	400	1.800
Person i husstand med flere familier <sup>4)</sup>	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, kapitel 4.

Som det fremgår af tabel 1.7, 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 ob-

serveres. 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.

## 1.7 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 – dvs., 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 fuldstæn-

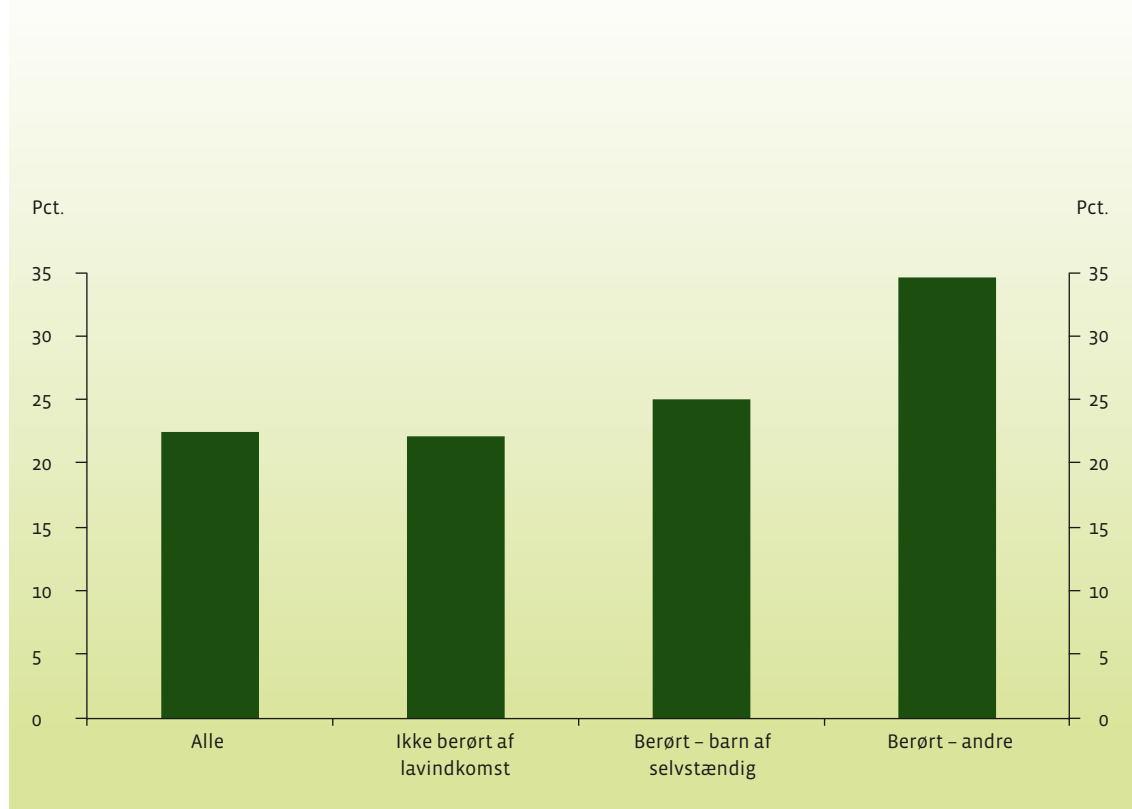
dig social mobilitet er mulig i praksis. Social mobilitet kan være begrænset af blandt andet arv, ønske om at ligne forældrene (eller ikke ligne), interessefællesskab med forældre og omgangskreds, livsform mv.

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 1.3 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 1.3 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.

## 1.8 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 kvalifikationer i bred forstand, herunder faglige kvalifikationer, sociale kompetencer og sprog mv. 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 mv. Her kan familiemønstre, 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. 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 pga. ægtefælleanafhængigheden 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 "gælds-fælder" 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 kvalifikationer, 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.).

## 1.9 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.





## **2** Fattigdom i et velfærdssamfund

## 2.1 Indledning

I et velfærdssamfund er det en central målsætning at undgå fattigdom og sikre rimelige levevilkår for alle. Dette er mest klart sammenfattet i filosofen Rawls' synspunkt om, at et samfund skal vurderes ud fra levevilkårene for de svageste og mest sårbare i befolkningen<sup>4</sup>. Samtidig er forekomsten af fattigdom ofte et politisk følsomt emne, da det associeres med succesen af hele samfundsmodellen. Definitioner og opgørelser af omfanget af fattigdom er derfor politisk kontroversielle.

Ordet fattigdom bliver brugt i en lang række meget forskellige sammenhænge og tillægges en række forskellige betydninger. Der er ikke nogen entydig tilgang til, hvordan fattigdom skal defineres eller måles, og ordet er i høj grad værdiladet og knyttet til subjektive eller politiske forestillinger om, hvad dvs. at være fattig.

Fattigdomsbegrebets anvendelse i et velfærdssamfund er vanskeligt, da det normalt tilskrives som en af velfærdssamfundets fortjenester at have afskaffet fattigdom. Baggrunden for denne tolkning er typisk en reference til levestandarden i den første halvdel af 1900-tallet, hvor opretholdelse af livet var en kamp for mange pga. mangel på fundamentale livsfornødenheder (føde, drikkevand, beskyttelse mod vejret, beklædning, sundhed mv.). Denne form for fattigdom er ikke et problem i dagens Danmark takket være velstandsudviklingen og velfærdssamfundet, men den er fortsat tilstedeværende i mange lavindkomstlande<sup>5</sup>. I den udviklede del af verden tales derfor oftere om fattigdom forstået som, at nogle mennesker har så få materielle og sociale ressourcer, at de ikke har mulighed for at deltage i hverdagslivets aktiviteter i samme udstrækning som størstedelen af befolkningen (social eksklusion). Dvs., at man mangler de nødvendige ressourcer til at have det materielle forbrug, deltage i aktiviteter og have de levekår, som er anerkendte som basale i det samfund, man lever i. Man opfatter i disse tilfælde fattigdom som et relativt fænomen.

Fattigdomsdefinitioner adskiller sig således i 2 væsentlige dimensioner: i) snævre vs. brede og ii) absolutte vs. relative. Bredden af definition har betydning for, hvor mange forhold eller indikatorer der bør inddrages, mens spørgsmålet om absolut vs. relativ afhænger af, om fattigdom skal vurderes ud fra nogle absolutte standarder eller ses relativt til, hvilke muligheder og livsvilkår andre befolkningsgrupper har. En snæver absolut opfattelse af fattigdom er knyttet til de nødvendige ressourcer for livets opretholdelse (absolut minimum)<sup>6</sup>. En relativ definition af fattigdom lægger op til, at man ikke alene betragter økonomiske forhold, men også inddrager andre levevilkår med fokus på social inklusion/eksklusion. Diskussioner af fattigdom i velstående velfærdssamfund har ofte en sådan multidimensionel tilgang, jf. afsnit 2.2.

---

4 Rawls formulerede dette på følgende måde: "All social values – liberty and opportunity, income and wealth and the bases for self-respect – are to be distributed equally unless an unequal distribution of any, or all, of these values is to everyone's advantage" (Rawls, 1971: 54). I en senere formulering formulerede Rawls det som "[...] they are to be to the greatest benefit of the least-advantaged members of society (the difference principle)" (Rawls, 2003: 43-43).

5 For analyser af udviklingen i indkomstfordeling internationalt og i Danmark se fx OECD (2008), Milanovic (2012), Det Økonomiske Råd (2006) og Hansen (2010).

6 Denne definition er særlig betydningsfuld i lavindkomstlande med overlevelses- og sultproblemer. Aktuelt bruges ofte en absolut fattigdomsgrænse på 1.25 \$ pr. dag, se fx Verdensbanken.

Fattigdom er en del af den generelle fordelingsdiskussion. Det er imidlertid vigtigt ikke at opfatte spørgsmål om (u)lighed som synonymt med fattigdom. Fattigdom er selvsagt et symptom på ulighed i samfundet, men ulighed, forstået som forskelle eller urimeligheder i fordelingen mellem forskellige personer eller grupper, er ikke nødvendigvis ensbetydende med fattigdom. Den afgørende forskel er, at fattigdom er forbundet med mangel på ressourcer, der forårsager specielt vanskelige eller dårlige livsvilkår enten materielt eller socialt. I fattigdomsbegrebet ligger der således en opfattelse af, at der er en kritisk grænse (eller et interval) for livsvilkårene, hvor en placering under denne er ensbetydende med en særlig udsat position med stærkt begrænsede muligheder og dårligere levevilkår. Fattigdom diskuteres derfor ofte synonymt med social inklusion/eksklusion ud fra en betragtning om, at levevilkår, der i en eller flere dimensioner igennem længere tid falder under en kritisk grænse, er ensbetydende med social marginalisering, samt at det ofte skaber en irreversibel og dermed vedvarende situation, som den enkelte ikke kan ændre på ved egen hjælp.

Spørgsmålet om fattigdom er særlig centralt i et skandinavisk velfærdssamfund med stærke egalitære målsætninger og med et stærkt kollektivt element i samfundsindretningen. Det er i sig selv en hovedmålsætning at sikre, at flest muligt er selvforsørgende med rimelige indkomster og på den måde undgå fattigdom og social eksklusion. Samtidig udspænder velfærdssamfundet et sikkerhedsnet i forhold til forskellige sociale hændelser for at sikre, at sådanne hændelser ikke er forbundet med store materielle afsavn. En høj grad af social inklusion i forhold til deltagelse i samfundslivet generelt og arbejdsmarkedet specifikt er imidlertid ikke alene en vigtig selvstændig målsætning, men også en finansieringsmæssig forudsætning for velfærdsmodellen. Årsagen er, at en lavere beskæftigelsesandel både reducerer skatteindtægterne og øger udgifterne via det sociale sikkerhedsnet. På denne måde forudsætter velfærdsmodellen en vis "homogenisering" i forhold til arbejdslivet og understøtter dette via en række politiktiltag. Dette er også knyttet til spørgsmålet om, hvilke afvigelser fra "normalen", der kan accepteres. Selvom der er en liberal indstilling til mange forhold, er der fx en formodning om, at alle (flest muligt) deltager i arbejdslivet.

Velfærdssamfundet er resultatet af en politisk proces og afhænger derfor ultimativt af politisk opbakning. Dette gælder ikke mindst det sociale sikkerhedsnet. Denne opbakning kan være båret af altruisme (menneskelige hensyn, næstekærlighed, opfattelsen af et anstændigt samfund), men også af egeninteresser. Egeninteressen kan være knyttet til minimering af omkostninger ved sociale spændinger (fx tyveri, tiggeri mv.), eller den forsikringsfunktion det sociale sikkerhedsnet spænder ud for alle. Der er også mere generelle samfundsmæssige aspekter ud over de direkte velfærdsimplikationer af fattigdom. Hvis fattigdom implicerer, at nogle medborgere ikke kan udnytte deres potentiale (i forhold til fx uddannelse, et særligt talent inden for kultur, sport, viden osv.), vil der være et samfundsmæssigt tab. En politik rettet mod fattigdom kan således ud over de fordelingsmæssige implikationer have et samfundsmæssigt investeringselement.

Opbakningen til velfærdssamfundet og herunder særligt social- og fordelingspolitikken forudsætter en sammenholdskraft og en fælles forståelse af, hvad der er rimeligt og retfærdigt i forhold til rettigheder og pligter i velfærdssamfundet. Dette er særligt vigtigt i forhold til fattigdomsforståelsen. Hvad er ret og rimeligt? Hvad er den enkeltes ansvar, og hvad skal velfærdssamfundet tage sig af? Hvordan skal fattigdomsbegrebet forstås i et velstående velfærdssamfund?

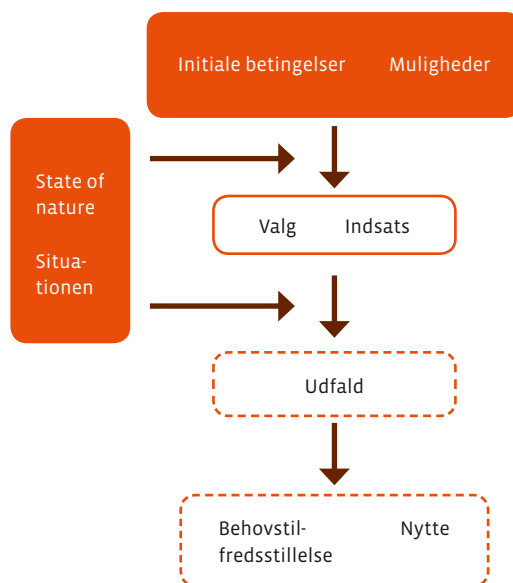
I det følgende ses der først på nogle principielle argumenter knyttet til forståelsen og definitionen af fattigdom (afsnit 2.2.) som baggrund for en diskussion af betydningen af og behovet for fattigdomsgrænser i et velfærdssamfund (afsnit 2.3). Efterfølgende diskuteres overordnede krav til fattigdomsgrænser, der kan indgå i en politisk sammenhæng (afsnit 2.4).

## 2.2 Fattigdomsbegrebet – principielle argumenter<sup>7</sup>

En diskussion af, hvad der skal forstås ved fattigdom, involverer begreber som retfærdighed, lighed og rimelighed. Disse begreber er centrale i den samfundsvidenskabelige forskning, men det ligger uden for rammerne af denne rapport at give en grundlæggende diskussion heraf. Det følgende fremhæver alene nogle forhold af central betydning for diskussionen af fattigdomsbegrebet<sup>8</sup>. En fattigdomsdefinition eller forståelse afhænger af stillingtagen til spørgsmål om fattigdom med hensyn til hvad, for hvem og hvornår, samt stillingtagen til betydningen af eget ansvar og handlinger.

De basale begreber og overvejelser kan forklares ved hjælp af figur 2.1. For enhver person (eller familie) gælder der nogle initiale betingelser givet ved fødslen. Dette inkluderer genetisk, social og økonomisk arv (forældrene) og de muligheder, det omgivende samfund giver ("livets mulighedsrum"). Individet foretager nogle valg og vælger en indsats (fx uddannelse, arbejdstid, bosætningslokalitet), og i samspil med hændelser uden for egen kontrol (state of nature) og den generelle situation i samfundet (herunder andres beslutninger, institutioner mv.) følger en række resultater eller udfald (fx indkomst, viden, social status). Disse giver mulighed for tilfredsstillelse af forskellige behov og determinerer dermed levevilkår og velvære/lykke/nytte. Figur 2.1 er stærkt stiliseret. Men gennem livet træffes der mange forskellige beslutninger, hvor disse elementer er af betydning.

Figur 2.1 Determinanter af levevilkår



7 Ekspertudvalget afholdte en konference over emnet "Hvad er fattigdom?", se Fløtten (2012), Holtug (2012), Larsen (2012) og Tranæs (2012), København: September 2012.

8 For en diskussion i relation til velfærdssamfundet se fx Barr (2004), Bojer (2003) og Sandmo (1998). For en mere generel introduktion og diskussion se fx Konow (2003) og Holtug & Lippert-Rasmussen (2006).

I diskussionen af rimelighed og retfærdighed tager forskellige synspunkter og teorier udgangspunkt forskellige steder i disse sammenhænge, jf. figur 2.1 og boks 2.1.

I mange sammenhænge kan det være relevant at vurdere livsvilkår ud fra slutresultaterne. En variant indeholder et egalitært synspunkt om, at alle skal kunne opnå samme behovstilfredsstillelse og dermed opnå den samme lykke, velvære eller nytte. En anden variant er, at samfundet skal tilstræbe at maksimere den samlede nytte i samfundet (utilitarisme) uden hensyntagen til, hvem der får hvad. Modsat dette er fx Rawls' synspunkt, at samfundet bør tilstræbe at stille de dårligt stillede i samfundet bedst muligt.

Det er imidlertid ikke uden problemer at fastlægge slutresultatet. Nogle kan have særlige behov fx pga. sygdom, mens andre kan have særlige dyre vaner. Skal begge typer af baggrundsforhold vægtes ens i forhold til at vurdere slutresultatet i form af velvære/lykke/nytte? Et kriterium baseret på lykke eller nytte har også et fundamentalt måleproblem, herunder ikke mindst i forhold til sammenligning på tværs af personer<sup>9</sup>. Målbare størrelser som fx indkomst er ikke nødvendigvis tæt knyttet til lykke/nytte og har derfor store tolkningsproblemer. Det er også et spørgsmål, om slutresultater skal sammenlignes løbende (fx årligt) eller over en længere periode (fx hele livet). Er det acceptabelt med dårligere forhold en del af livet, hvis det modsvarer af bedre forhold senere i livet? Gør det en forskel, om dette skyldes egne frie beslutninger?

Nytte eller lykke er samtidig ikke bestemt uafhængigt af den sociale kontekst eller livsforløbet. Nulevende generationers opfattelse af livsvilkår er anderledes end tidligere generationers alene af den grund, at de er vokset op med andre muligheder. Aspirationsniveauer kan ændres over livet som følge af erfaringer og muligheder, da der sker en tilpasning i forhold til ens position<sup>10</sup>.

Andre opfattelser af lighed og retfærdighed lægger mere vægt på udgangspunktet og særligt det forhold, at alle forskelle i slutresultater ikke nødvendigvis er et udslag af uretfærdighed og dermed et samfundsmæssigt problem. Slutresultatet skal ifølge denne tankegang ses i forhold til de valg og den indsats, den enkelte gør. Det implicerer, at det fx er rimeligt, at den, der arbejder mere, også har en højere indkomst, end den der arbejder mindre (individuelt ansvar og proportionalitet). Forskellene i indkomst afspejler den enkeltes valg og er derfor under den enkeltes kontrol (frivillig), og de skal derfor ikke være genstand for politik (omfordeling). Da forskellige personer vil foretage forskellige valg, vil forskelle i udfald nødvendigvis følge, men dette er ikke noget problem under den afgørende forudsætning, at alle har haft lige muligheder i de valg, de kan foretage (procedural justice). Ifølge denne tankegang er retfærdighed således primært knyttet til at skabe lige muligheder for at sikre, at alle har de samme muligheder i de valg og beslutninger, de træffer. Det følger af dette, at især levevilkår for børn og unge er centrale for at skabe lige muligheder i forhold til opvækst og uddannelse, som derpå har betydning for mulighederne senere i livet.

---

9 I den såkaldte "lykkeforskning" gøres der dog forsøg på at måle lykke, se fx Frey and Stutzer (2007) eller Dolan m.fl. (2008).

10 Såkaldte "habits" eller "habit formation", som kan fremkalde en tilpasning af lykke eller nytteopfattelsen. Den relative position kan også være af større betydning end den absolutte position, jf. den relative indkomsthypotese (se fx Duesenberry, 1949) og "efficiency wage models" (se fx Solow, 1979). Opfattelsen vil dermed afhænge af den sociale og økonomiske kontekst.



Denne tankegang udfordres imidlertid, når der tages hensyn til de rammer, der reelt afgør den enkeltes valgmuligheder og udfaldenes afhængighed af forhold uden for egen kontrol (ufrivillighed). Et særligt aspekt er, hvad der reelt skal forstås ved lige muligheder. Der er formelt lige muligheder for alle, hvis alle har den samme formelle rettighed til fx uddannelse. Det sikrer imidlertid ikke reelt lige muligheder, da social arv kan være af betydning for at kunne udnytte denne mulighed. Ud fra en betragtning om at skabe lige muligheder for at alle kan nå de samme mål, er der kun reelt lige muligheder, såfremt der kompenseres for ydre (eksogene) faktorerens betydning for den enkeltes muligheder.

Sammenhængen fra beslutninger og handlinger til udfald og slutresultater er sjældent deterministisk, men påvirkes af en række forhold uden for egen kontrol (risiko). Har det betydning for vurderingen af forskelle i muligheder og slutresultat, hvorledes risikoen opstår? En person kan trods advarsler foretage risikofyldte handlinger, som kan påvirke personens selvforsørgelsesmuligheder og dermed resultere i fattigdom (fx at dyrke ekstrem sport med risiko for alvorlige legemsbeskadigelser). En person kan også miste sin selvforsørgelsesevne pga. en ulykke uden for egen kontrol (fx en arbejdsulykke). Hvis uheldet er ude, kan de pågældende personer være i samme situation (mistet arbejdsevne), men skal de vurderes ens ud fra en retfærdighedsbetragtning? I et velfærdssamfund kan der være det særlige dilemma<sup>11</sup>, at man trods advarsler om risikoen ved en bestemt type adfærd (livsstil, risikoadfærd osv.) ikke efterfølgende kan afstå fra at give hjælp til personer i en vanskelig situation. Det kan betyde, at borgerne i højere grad påtager sig risikofyldt adfærd end i fravær af det sociale sikkerhedsnet. Dette kan tolkes både snævert i forhold til specifikke former for adfærd eller mere bredt i forhold til at sikre sig et forsørgelsesgrundlag.

Det er en konsekvens af ovenstående opfattelse, at den enkelte har ansvar for egne valg, og at disse kan implicere forskellige slutresultater. Sådanne forskelle er ikke et lighedsproblem, da de netop afspejler den enkeltes valg. Dette rejser en række spørgsmål i forhold til, hvad der betinger disse valg, og hvad der skal forstås ved lige muligheder. Fx i forhold til uddannelsesvalg er det ikke udelukkende et spørgsmål om adgang til og finansiering af uddannelse, men også et spørgsmål om motivation, rollemodeller, værdinormer osv., der kan afhænge af ens sociale miljø. Et yderligere aspekt er rationalitet i beslutningerne. Hvis den enkelte agerer kortsigtet (myopisk)<sup>12</sup> og dermed i potentiel konflikt med egne langsigtede interesser, er det så rimeligt, at den enkelte selv tager konsekvenserne heraf?

---

11 Betegnes nogle gange som den "Barmhjertige Samaritaners Dilemma", jf. Buchanan (1975). Der er tale om et såkaldt tidsin-konsistensproblem for en person eller et samfund, der ønsker at hjælpe personer i nød. Selvom samfundet initialt fastslår, at det er den enkeltes ansvar, og man derfor ikke vil yde hjælp, hvis det går galt, så vil man alligevel yde hjælp efterfølgende, da man ikke vil kunne acceptere, at der er nogen, der lever i nød.

12 Nyere forskning i såkaldt "behavioural economics" peger på en række begrænsninger i rationalitet og dermed beslutningskompetence, hvilket kan begrunde "paternalistisk" politik, se fx Gul og Pesendorfer (2007). For en kritisk diskussion se fx Saint-Paul (2011).

## Boks 2.1 Lighedsopfattelser

### *Lighed og behov*

En række teorier betoner lighed defineret ved behov, dvs., graden hvormed grundlæggende behov bliver dækket for alle. En fremtrædende opfattelse er egalitarisme, der forstås som ens opfyldelse af behov (slutresultat, outcome) for alle i samfundet, jf. marxisme. Relateret hertil er det såkaldte behovskriterium, hvor det anses for afgørende, at basale behov er opfyldt i samme udstrækning for alle. Ifølge Rawls (1971) skal social retfærdighed vurderes ud fra livsvilkårene for de dårligst stillede i samfundet ("difference principle").

### *Utilitarisme og velfærdsøkonomi*

Udgangspunktet er at vurdere situationen ud fra slutresultatet (konsekventalistisk) i form af den samlede velvære/lykke/nytte, den enkelte opnår. Ifølge utilitarisme er det samfundets mål at maksimere den samlede nytte i samfundet, dvs., alle borgere vægter ens. Utilitarisme kan begrunde omfordeling af fx indkomst, hvis det medvirker til at øge den samlede nytte i samfundet. Det vil ske, såfremt lavindkomstp personer kan skabe mere nytte af en indkomstfremgang end personer med en høj indkomst. En omfordeling af indkomst vil skabe mere nytte hos modtagerne, end tabet vil påvirke dem, der finansierer omfordelingen. Utilitarisme understøtter ikke altid omfordeling, fx såfremt en person med et sundhedsproblem ikke får så meget ud af en indkomstfremgang som en højindkomstp person. Et svagere kriterium ofte anvendt i policyanalyser er Pareto-kriteriet (eller Pareto efficiens), ifølge hvilket det er et minimumskrav, at Pareto-efficiente situationer skal sikres. Det implicerer, at man ikke skal kunne foreslå nogen omfordeling eller anden anvendelse af samfundets samlede ressourcer, som stiller nogle borgere bedre, uden at stille andre i en dårligere position. Opfyldes dette kriterium ikke, er der muligheder for at foreslå velfærdsforbedringer, som vil gavne nogle borgere, uden at stille andre dårligere. I fravær af "misundelseeffekter" vil dette være en u hensigtsmæssig situation.

### *Lighed og fortjeneste*

Udgangspunktet er en betoning af proportionalitet og individuelt ansvar. Retfærdighed er knyttet til de valg og indsats, den enkelte gør, og derfor er processen vigtig. Alle skal have de samme (lige) muligheder i de valg, de foretager (procedural justice). Da forskellige individer vil foretage forskellige valg, er det forventeligt, at ikke alle ender i den samme situation. Dette er dog ikke noget problem, hvis alle har haft de samme muligheder. Hvis dette er tilfældet, vil forskelle i slutresultater være betinget af forskellige valg og indsats, som er under den enkeltes kontrol, og disse forskelle er retfærdige og proportionale i forhold til valg og indsats.

### *Situationsbetingede teorier*

Retfærdighed og lighed vurderes i forhold til en specifik situation inkluderende den historiske kontekst, sociale relationer, tilgængelig information og den pågældendes faktiske situation. Det er således centralt, at de muligheder og resultater, den enkelte har og opnår, ikke er uafhængige af den sociale/samfundsmæssige situation, den pågældende befinder sig i. Teorier, der betoner social inklusion, jf. teksten, tilhører således denne tankegang. En kendt eksponent for denne tankegang er Sen (1983, 2009), som betoner *functionings* og *capabilities*. *Functionings* er evnen til at tilfredsstille bestemte behov i en given social sammenhæng, og *capabilities* henviser til den enkeltes muligheder for at realisere disse *functionings*. For Sen er såvel proces som resultater af betydning.

Fælles for ovennævnte betragtninger er et fokus enten på udgangspunkt eller slutresultat, mens processen som sådan ikke tillægges nogen særlig betydning.

Ofte inddrages spørgsmålet om social inklusion/eksklusion ud fra en betragtning om, at det afgørende er mulighederne for at deltage i samfundslivets mange facetter på lige fod med andre. Denne tilgang har betydning både for tolkningen af indkomstmål for fattigdom og for en tilgang til fattigdomsspørgsmålet, der inkluderer mere end indkomst alene. Det følger også af dette, at politikimplikationerne skal ses videre end alene spørgsmålet om niveau og karakter af offentlige overførselsindkomster.

Betragtninger i relation til social inklusion/eksklusion er i sagens natur procesorienterede. Processer er af betydning, da de har en selvstændig værdi (individets mulighed for at vælge), men også fordi den sociale situation er tilstandsafhængig. Det sidste refererer til, at et midlertidigt socialt problem kan føre til mere vedvarende problemer (persistens), som varigt mindsker mulighederne for ved egen hjælp at blive selvforsørgende – dvs., at der sker en fastlåsnings i en ufrivillig marginaliseret tilstand. Fastlåsnings kan ske i kraft af sociale følgevirkninger af den udløsende hændelse (fx langtidsledighed, der fører til alkoholmisbrug og skilsmisse) og/eller adfærd/normtilpasninger (afmagt, desillusion efter gentagne forgæves jobsøgninger). Et særligt aspekt er knyttet til risikoen for, at tilstandsafhængigheden forløber på tværs af generationer (negativ social arv), hvorved forældrenes situation får afgørende betydning for børnenes muligheder.

Denne tilgang er sammenfattet i begrebet ”relative deprivation” lanceret af Townsend (1979):

*...relative deprivation – by which I mean the absence or inadequacy of those diets, amenities, standards, services and activities which are common and customary in society. People are deprived of the conditions of life which ordinarily define membership of society. If they lack or are denied resources to obtain access to these conditions of life and so fulfill membership of society, they are in poverty (Townsend, 1979: 915).*

2 forhold er særligt vigtige i denne sammenhæng, nemlig betoningen af det relative (den sociale kontekst) og en bredere opfattelse end alene de materielle livsvilkår. Essensen i denne opfattelse genfindes også hos Sen (1983, 2009), der har været en central bidragsyder til især den økonomiske litteratur om fattigdom:

*...the right focus is neither commodities, nor characteristics, nor utility, but something that may be called a person's capability.....the comparison of standard of living is not a comparison of utilities. So the constituent part of the standard of living is not the good, nor its characteristics, but the ability to do various things by using that good or those characteristics, and it is that ability rather than the mental reaction to that ability in the form of happiness that, in this view, reflects the standard of living (Sen, 1983: 160).*

Sen sondrede mellem *functionings* og *capabilities*. *Functionings* dækker over såvel behovstilfredsstillelse som aktiviteter af relevans for den enkelte i en given social kontekst (mad, bolig, tøj, helbred, deltagelse i samfundslivet, uddannelse for at udnytte evner og ambitioner mv.). *Capabilities* er evnen til/muligheden for/adgangen til at realisere disse *functionings*. Sens opfattelse er således kontekstafhængig og afhængig af både muligheder (proces) og slutresultat (behovstilfredsstillelse).

Sen betragter fattigdom som „deprivation of capabilities“. Da disse ses i en social kontekst, vil dette i mange tilfælde implicere en relativ betragtning<sup>13</sup> – dvs. et spørgsmål om, hvilke krav og forudsætninger der er for at kunne deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Samtidig er det centralt ikke alene at se på resultatet (givne handlinger eller slutresultater), men også på mulighederne for at gøre eller opnå givne slutresultater. ”A serious departure from concentrating on the means of living to the actual opportunities of living” (Sen,

---

13 Diskussion om hvorvidt capabilities skal ses absolut kan afhænge af relative forhold – se udveksling mellem Sen (1985) og Townsend (1987). Sen (1985) opfatter capabilities som værende defineret absolut, men de nødvendige ressourcer kan være afhængige af relative forhold, mens Townsend mere direkte tager den relative tilgangsvinkel. Trods tonen i denne udveksling er der ikke den store forskel i opfattelsen mellem de to.

2009: 233). Dette er knyttet til en skarp kritik af det traditionelle fokus på slutsituationen (konsekventialisme)<sup>14</sup>, som typisk ses i den traditionelle økonomiske tilgang (utilitarisme). Processen og muligheder er afgørende, og ikke alene den formelle adgang, men også den reelle faktiske mulighed for at udnytte disse, har betydning. Ifølge denne tankegang kan man ikke vurdere situationen for en given person alene ved slutresultatet som fx indkomst. Hvis en person med en beskeden indkomst har muligheden for at erhverve en højere indkomst, men afstår herfra af egen fri vilje for at tilgodese andre hensyn end de materielle, så er vedkommende ikke fattig. Og omvendt såfremt personen ikke har den valgmulighed og ufrivilligt har en lav indkomst.

Disse principielle tilgange til fattigdomsbegrebet giver anledning til en mere nuanceret diskussion af fattigdom end et snævert fokus på økonomisk fattigdom målt ved et indkomstbegreb. Imidlertid lider en bredere tilgang under det problem, at det er vanskeligt præcist at definere og kvantificere de centrale elementer, hvilket gør tilgangen lidt mere diffus i praksis. Fx er Sen (2009) upræcis omkring dette, da han på den ene side kritiserer formelle teorier om retfærdighed for at være baseret på utopiske betragtninger og for at mangle relevans og brugbarhed, og samtidig er han uklar med hensyn til den præcise definition af *functionings* og deres indbyrdes relation, og der gives heller ikke en klar definition af lighedsmål.

Et afgørende spørgsmål ved en relativ vurdering ud fra en social kontekst er fastlæggelsen af referencepunktet/gruppen. Er det levevilkårene for alle i et givet samfund (national afgrænsning), i et givet område (region eller bydel) eller internationalt (EU eller globalt)? Skal man sammenligne alle borgere i den givne gruppe, eller skal sammenligningen være mere opdelt? Skal vilkårene for fx enlige mødre ses i forhold til de generelle levevilkår i befolkningen eller i forhold til levevilkårene for andre familier med børn?

Et gennemgående træk i mange af betragtningerne ovenfor er sondringen mellem kontrol og ikke-kontrol – dvs. sondringen mellem forhold under den enkeltes kontrol, og som man selv kan påvirke (frivillighed), og forhold uden for egen kontrol og dermed indflydelse (ufrivillighed). I praksis er det meget vanskeligt at adskille betydningen af risiko, valg, indsats og eksogene forhold, som den enkelte ikke har nogen mulighed for at kontrollere. En person kan komme i en vanskelig situation pga. i) risiko (held vs. uheld), ii) valg (lav indkomst fordi man valgte ikke at tage en uddannelse), iii) indsats (arbejdstid), iv) sociale (opdragelse og muligheder som barn) og biologiske (evner) betingelser. Trods dette er sondringen mellem kontrol (frivillighed) og ikke-kontrol (ufrivillighed) central. Dette bekræftes af de fleste undersøgelser og eksperimenter knyttet til retfærdighedsspørgsmål, hvor spørgsmålet om kontrol har en afgørende betydning<sup>15</sup>. Forskelle, som afspejler forhold den enkelte kan kontrollere, er mere acceptable end forskelle betinget af forhold uden for kontrol.

*To summarize, the evidence from experiments and surveys generally indicates that someone whose contribution is more highly valued is more deserving if that person bears responsibility for the contribution but not if it is due to factors outside his or her control (Konow, 2003: 1211).*

Den fattigdomsforståelse og definition, der lægges til grund for social- og fordelingspolitikken, er af stor betydning. Det er særligt vigtigt, at den matcher en almen opfattelse af, hvad dvs. at være fattig i et velfærdssamfund. Politisk opbakning afhænger også af politikken legitimitet – dette indebærer spørgsmål, om politikken når sine mål, er det de tiltænkte, der får hjælpen osv. Denne legitimitet er afhængig af, at fattigdomsbegrebet har almen accept.

---

14 Et hovedargument er, at nytte er kontekstafhængig: "The utilitarian calculus based on happiness or desire-fulfilment can be deeply unfair to those who are persistently deprived, since our mental make-up and desires tend to adjust to circumstances, particularly to make life bearable in adverse situations" (Sen, 2009: 282).

15 Norton og Ariely (2011) finder på basis af et eksperiment, at borgere i USA vil foretrække at bo i et land med en mere lige indkomstfordeling, når de tager stilling til samfundets indretning uafhængigt af egen position. Se også Cappelen m.fl. (2010).

## 2.3 Udvalgets definition af fattigdom

Som diskuteret ovenfor adskiller fattigdomsspørgsmålet sig fra den generelle ulighedsdiskussion. Fattigdom er ensbetydende med ulighed, men alle former for ulighed er ikke fattigdomsproblemer. Det er vigtigt med en rimelig præcis og klar afgrænsning af fattigdomsbegrebet, dels i forhold til den almene forståelse af spørgsmålet og dels for at kunne opstille præcise indikatorer.

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.

Definitionen har fokus på økonomisk fattigdom ud fra en relativ betragtning, men tillægger også andre forhold en betydning uden dog at gøre alle sociale problemer til fattigdomsproblemer. Andre dimensioner og forståelser af et fattigt liv knyttet til fx ensomhed er ikke omfattet af udvalgets definition. Hermed ikke impliceret, at der ikke er tale om væsentlige socialpolitiske spørgsmål.

Et liv med mangel på økonomiske ressourcer kan være forbundet med mange forskellige livsvilkår, og gruppen er heterogen med forskellige betingende faktorer for fattigdomssituationen. Fattigdom kan også have en række forskelligartede konsekvenser for den enkelte. Det er en implikation af udvalgets definition af fattigdomsbegrebet, 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. Der er væsentlige spørgsmål omkring levestandard som studerende (SU og lån mv.) i forhold til levestandard efter endt uddannelse (forbrugsudglatning), men det er efter udvalgets opfattelse misvisende at opfatte dette som et fattigdomsproblem.

Gruppen af studerende er nem at identificere og indgår derfor som hovedregel ikke i de efterfølgende statistiske analyser af fattigdomsspørgsmålet, jf. kapitel 4. Der findes andre grupper, der, som følge af egne valg, kan have en lav indkomst i kortere eller længere tid. Det gælder fx selvstændige i en opstartsfasen eller under en lavkonjunktur, eller personer med en alternativ livsførelse. Sådanne personer er vanskeligere at identificere, og denne problemstilling diskuteres nærmere i kapitel 6.

Operationaliseringen af fattigdomsdefinitionen diskuteres i kapitlerne 3-7, og udvalgets anbefalinger præsenteres i kapitel 11.

## 2.4 Fattigdomsgrænser og indikatorer i et velfærdssamfund

Er der behov for en fastsættelse af en fattigdomsgrænse i et velfærdssamfund som det danske med et veludbygget socialt sikkerhedsnet?

Det sociale sikkerhedsnet kan tolkes som indeholdende implicitte differentierede og relative økonomiske fattigdomsgrænser i den forstand, at de sociale ydelser udmålt i bestemte sociale situationer er velfærdssamfundets fastlæggelse af kravene til økonomisk formåen i de pågældende situationer. Ydelserne er forskellige afhængigt af den konkrete sociale situation, og dermed er de differentierede. De er relative, da

ydelserne reguleres i takt med udviklingen i lønninger og priser<sup>16</sup>. Løbende er der en politisk diskussion om rimeligheden af størrelsen af de enkelte ydelser og betingelserne for at oppebære dem, og begge dimensioner ændres hyppigt.

Det er således et argument, at velfærdssystemet allerede indeholder implicite fattigdomsgrænser, og at disse er mere hensigtsmæssige end en generelt defineret grænse, da denne tilgang muliggør en differentiering på tværs af forskellige sociale situationer. Dette er muligvis grunden til, at ingen af de nordiske lande har officielle fattigdomsgrænser, jf. kapitel 9.

Imod dette står et argument om, at de sociale ydelser og de hertil knyttede betingelser ikke opfanger alle sociale situationer. Det sociale sikkerhedsnet er ikke nødvendigvis tilstrækkelig fintmasket. Ydelserne sigter mod at opretholde forbrugsmulighederne, men tager kun i beskedent omfang hensyn til andre forhold. Det sociale sikkerhedsnet forudsætter en adfærd og rationalitet blandt de socialt udsatte, som ikke nødvendigvis er til stede. De sociale problemer går i mange tilfælde videre end til spørgsmålet om niveauet for de sociale ydelser, og disse problemer løses ikke nødvendigvis ved at øge ydelsernes niveau. Et fokus alene på ydelserne lægger op til en passiv orientering af socialpolitikken frem for et mere proaktivt sigte med henblik på at bringe personer ud af den pågældende situation.

Der kan spørges, om en fattigdomsgrænse i et velfærdssamfund vil være det samme som at indføre borgerløn. Hvis det ikke kan accepteres, at nogle har en økonomisk levestandard under et bestemt niveau, kan der argumenteres for, at den logiske implikation er, at man med en fattigdomsgrænse reelt indfører en borgerløn. Det gælder imidlertid kun, hvis en passiv tolkning anlægges, men ikke med en aktiv tolkning indeholdende både aktiveringsbetingelser<sup>17</sup> for at oppebære en ydelse og et socialt sigte på at løse de underliggende årsager til en fattigdomssituation. En borgerløn vil være en upræcis måde at adressere spørgsmålet, om en lav indkomst skyldes et frivilligt valg eller en ufrivillig situation. Endvidere tager den ikke hensyn til, om situationen er midlertidig eller varig. De sociale ydelser er betingede, dvs., en række forudsætninger skal være opfyldte for at modtage ydelserne. Et hovedformål med betingelserne er reelt en behovsafklaring af, hvem der er berettigede til givne ydelser. Ydelsessystemet er således ikke en borgerløn, selvom systemet er universelt, og adgangs-betingelserne er ens for alle<sup>18</sup> samt uafhængige af forudgående bidragsbetaling.

Det er afgørende, om en fattigdomsgrænse skal opfattes som en nedre grænse, hvor samfundet ikke kan acceptere, at nogle personer har forbrugsmuligheder under denne grænse. Eller om den skal opfattes som en indikator på, at den pågældende person eller familie har stor risiko for eller muligvis befinder sig i en fattigdomssituation, og at der derfor er et behov for nærmere at vurdere situationen og eventuelt at sætte ind med en indsats for at hjælpe personen eller familien ud af denne situation. At der i et velfærdssamfund er personer, der falder under en fattigdomsgrænse, kan således tolkes som et signal om, at der både er behov for en aktiv indsats for at hjælpe de pågældende og for at sikre, at færrest muligt havner i en sådan situation.

Det bemærkes, at en økonomisk fattigdomsgrænse principielt også vil kunne opfattes som et passende niveau for visse ydelser og dermed føre til mindre accept af ydelser, som overstiger fattigdomsgrænsen.

---

16 Reguleringen er siden 1994 sket efter satsreguleringsloven, som implicerer en regulering på basis af lønudviklingen i den private sektor, dog sådan, at ved lønstigninger over 2 pct. er reguleringen af overførslerne op til 0,3 pct.-point lavere end lønudviklingen. Ifølge Skattereftaalen fra juni 2012 dog svarende til lidt over den forventede prisudvikling i perioden 2016-23.

17 Grundlovens § 75, stk. 1: „Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for arbejde på vilkår, der betrykker hans tilværelse.“ Stk. 2: „Den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder“.

18 Dog kan de være differentierede efter opholdstid, jf. fx starthjælp.

En udelukkende økonomisk fattigdomsgrænse kan være hensigtsmæssig for en løbende diskussion af ydelse-ernes niveau. Vurderinger af ydelse-ernes niveau i forhold til fattigdomsgrænser fastsat efter fx budget- eller afsavnsmetoden er mulige pejlemærker i den henseende, jf. kapitel 6.

En svaghed ved en grænse, som udelukkende er økonomisk, er, at den alene er resultat- eller outputorienteret, hvilket vil sige, at indkomsten vurderes uden hensyntagen til, hvorledes denne er fremkommet. En sådan grænse tager ikke hensyn til proces, årsager (frivillig vs. ufrivillig) eller konsekvenser og kan derfor ikke stå alene som indikator for fattigdomsproblemer. Hvis spørgsmålet om sociale processer er af afgørende betydning, bør det også afspejle sig i valget af fattigdomsgrænse og indikatorer. Særligt er det vigtigt at inkludere forhold, der gør det muligt at vurdere lige muligheder, herunder især med fokus på børns opvækst, skolegang, uddannelse mv.

Yderligere problemer er knyttet til, hvilken enhed der skal betragtes (den enkelte eller familien) og i givet fald, hvorledes familiesituationen skal defineres (gifte, samboende), og hvordan der skal tages hensyn til familiestørrelse og mulige stordriftsfordele, når flere har fælles husholdning (ækvivalensskala). Derudover er det et spørgsmål, hvorledes indkomsten defineres (fx hvordan værdien af egen bolig for boligejere medregnes), og over hvilken periode den skal vurderes (et enkelt år, en årrække eller livsindkomster)? Disse spørgsmål behandles nærmere i kapitel 3 og 4

En absolut grænse er misvisende, da den netop ikke fanger det relative element og dermed den sociale kontekst. Men en relativ grænse er også problematisk. Fx kan en persons relative indkomstposition i forhold til medianindkomsten falde, selvom den absolutte indkomst er steget. Ifølge fx Rawls (1971) kan ulighed forsvares, såfremt det medvirker til at forbedre positionen for de dårligst stillede. En håndfast tolkning af fattigdom ud fra et relativt indkomstmål kan således lede til misvisende politikanbefalinger. Yderligere kan det være af stor betydning, om ændringen skyldes en ændring i den pågældende persons indkomst eller medianindkomsten. Fx kan medianindkomsten falde som følge af en økonomisk krise, der får den relative indkomstposition for lavindkomstgrupper til at stige, men det er ikke oplagt, at dette kan tolkes som en reduktion af sociale problemer eller mindre fattigdom.

En fastlåst social situation skyldes ikke nødvendigvis begrænsede økonomiske ressourcer, men kan skyldes fejl disponeringer eller irrationel adfærd. Fx kan lånefinansierede impulskøb skabe en gældsælde, hvor en stor del af den disponible indkomst går til betaling af høje renter og afdrag på gælden. Tilsvarende kan sociale problemer være knyttet til misbrugsproblemer, ludomani mv. I alle sådanne situationer er det egentlige problem ikke mangel på økonomiske ressourcer, og de opfanges ikke af en økonomisk fattigdomsgrænse.

Socialpolitikken indeholder både generelle monetære ydelser (de sociale overførsler), betingede monetære ydelser (boligsikring/ydelse, tilskud til børnepasning) og den generelle adgang til velfærdstjenester. Generelle monetære ydelser giver den enkelte større frihed og implicerer mindre stigmatisering end et system med "bundne" monetære overførsler som fx indkøbsvouchers kendt fra USA. De gør det synligt, at man ikke kan betale selv og udstiller på den måde personer, som ikke er selvforsørgende. Omvendt kan "bundne" overførsler være en metode til bedre sikring af, at hjælpen går til det tiltænkte formål. Det gælder ikke mindst boligsikring og tilskud til børnepasning. Argumentet herfor er at sikre en rimelig boligstandard (særligt for børnefamilier) og mulighed for børnepasning (social integration). Samme type argument bruges også ofte mere generelt i forhold til undervisning (folkeskole) og sundhed. I dette ligger elementer af paternalisme, da velfærdssamfundets tilbud ikke alene består af monetære overførsler<sup>19</sup>. Paternalismen er begrundet i at

---

19 Børnechecken er i denne sammenhæng en hybrid. Der er tale om en overførsel målrettet børn, men da den gives som en generel monetær overførsel, er der ingen garanti for, at den kommer børnene til gode.



sikre, at basale behov og funktioner tilgodeses (bolig), og at børnene (social arv) ikke udsættes for en unødigt belastning (paternalistisk altruisme)<sup>20</sup>. Paternalisme kan generelt være begrundet i information (fx i relation til levestil – som fx lovgivning om rygning), myopia i beslutninger (uddannelse, opsparing) og eksternaliteter (sygdomme). En anden type begrundelse er ikke-rationel adfærd (mentalt syge, demente ældre osv.). Paternalismeargumentet er dog problematisk, idet det kan være svært at sondre imellem ufrivillig marginalisering og ønsket om at leve et alternativ liv.

Det er et særligt problem at identificere og opgøre fattigdom alene ved at måle den løbende disponible indkomst i et velfærdssamfund. Årsagen er, at velfærdssamfundet – ud over det sociale sikkerhedsnet – stiller en lang række skattefinansierede velfærdsydelser gratis (uddannelse, sundhed mv.), eller med betydelige subsidier (pasning, boliger mv.), til rådighed. Hovedårsagen er, at velfærdssamfundet vil sikre, at alle uafhængigt af egen (eller familiens) økonomiske formåen kan få fx en uddannelse eller den nødvendige sygdomsbehandling, jf. ovenfor. Dette rejser en række spørgsmål til tolkningen af grænser eller indikatorer for fattigdom baseret på disponibel indkomst og særligt sammenligninger heraf på tværs af lande. Betragt som et eksempel sygdomsbehandling. For den syge med lav indkomst er det af afgørende betydning, at der er adgang til et gratis offentligt sundhedsvæsen. Den samlede økonomiske formåen er således reelt større, end hvad den disponible indkomst angiver. Man kan argumentere for, at den er lig den disponible indkomst plus værdien af de offentlige velfærdstjenester. Mod dette kan argumenteres, enten at denne situation afspejler et større behov pga. sundhedsproblemet, eller at den pågældende i fravær af det offentlige sygehusvæsen ikke ville have råd til denne sundhedstjeneste. Svaret på om vedkommende er blevet bedre stillet afhænger af, om man snævert ser på forbrugsmuligheder eller på den samlede livssituation. Ud fra sidstnævnte er vedkommende klart bedre stillet med det offentlige sundhedstilbud for en given disponibel indkomst. En vurdering af fattigdom ud fra den disponible indkomst kan derfor give en overvurdering af den reelle forskel i levevilkår. Dette kan især være af betydning for sammenligninger på tværs af lande med forskellige velfærdssystemer (se nærmere herom i kapitel 4)<sup>21</sup>.

Kan en grænse for fattigdom fastsættes uden hensyntagen til incitamentseffekterne? Ved en absolut grænse defineret ud fra helt basale behov for overlevelse er det relativt oplagt, at svaret er bekræftende. Men det er et mere åbent spørgsmål i forhold til en relativ grænse. Ikke mindst fordi denne netop er begrundet i en mere bred tilgang til vurderingen af fattigdom. Et centralt hensyn er at skabe mulighed for, at alle kan deltage i samfundslivet, herunder også i arbejdsmarkedet, og blive selvforsørgende. Der er således 2 hensyn, nemlig inklusion vurderet i forhold til materielle forbrugsmuligheder og inklusion vurderet i forhold til arbejdsmarkedsdeltagelse, og de kan i et vist omfang være i modstrid med hinanden.

Det er et fundamentalt problem i indretningen af det sociale sikkerhedsnet at afveje social sikring (forsikring) i forhold til incitamenter. Jo bedre det sociale sikkerhedsnet mindsker faldet i forbrugsmuligheder og ændringen i levestandard ved bortfald af muligheden for selvforsørgelse, desto mindre vil den økonomiske gevinst og dermed incitamentet være til at blive selvforsørgende. Ambitiøse krav til den sociale sikring kan derfor stå i modstrid til at sikre et økonomisk incitament til at være selvforsørgende. Det kan skabe såkaldte fattigdomsfælder, hvor en situation med vedvarende lav indkomst og modtagelse af sociale ydelser fastholdes pga. beskedne økonomiske incitamenter til at blive selvforsørgende, jf. kapitel 8.

---

20 Dette er relateret til paternalistisk vs. ikke-paternalistisk altruisme. Ved ikke-paternalistisk altruisme forstås, at det alene er velfærden for andre, der er af betydning. Med paternalistisk altruisme er det bestemte aktiviteter eller forbrug, der er afgørende for altruismen (se fx Rangel, 2003).

21 For en hensyntagen til offentlige serviceydelser se fx Paulus m.fl. (2009) og Aaberge m.fl. (2010). Inkluderes sådanne ydelser i indkomstbegrebet, falder andelen af fattige i de skandinaviske lande.



I det danske system er der aktiveringskrav knyttet til modtagelse af kontanthjælp (matchgrupper osv.), hvilket kan siges at have det duale formål både at medvirke til, at modtagere kommer tilbage i arbejde og at undgå overudnyttelse af sociale ydelser. Aktiveringskravene kan således i et vist omfang modvirke de negative konsekvenser af beskedne økonomiske incitamenter til at være selvforsørgende. I princippet kan incitamenterne til arbejde opretholdes ved tilstrækkeligt restriktive aktiveringskrav, men i praksis er dette ikke muligt, da sådanne aktiveringskrav vil støde mod opfattelsen af, hvad der er en rimelig og anstændig behandling af mennesker (ikke mindst da der her er tale om en udsat gruppe).

Systemet af sociale ydelser kan betegnes som den passive del af socialpolitikken i den forstand, at problemer opfanges af det sociale sikkerhedsnet, og at det har det formål at sikre alle en rimelig materiel levestandard (forsikring mod indkomstbortfald). Imidlertid er det lige så afgørende, hvilke initiativer der tages for at løse de problemer – eller undgå at de opstår – der leder til en manglende evne til selvforsørgelse. Dette har 2 vigtige dimensioner, hvor den ene er at gøre perioden så kort som mulig for de pågældende via initiativer og tiltag rettet mod at løse de underliggende problemer. Den anden har et dynamisk perspektiv med fokus på at mindske tilstrømning til en situation med risiko for fattigdom ved at sikre flest muligt en uddannelse og kvalifikationer, der sikrer et godt fodfæste på arbejdsmarkedet. I denne sammenhæng spiller uddannelse en afgørende betydning i forhold til betydningen af den sociale arv.

## 2.5 Fattigdomsgrænser og socialpolitikken

Velfærdssamfundet har implicite fattigdomsgrænser og forståelser, og det er et spørgsmål, om den social- og fordelingspolitiske indsats kan gøres bedre og mere effektiv, såfremt den tager udgangspunkt i eksplicit formulerede fattigdomsgrænser eller indikatorer. Det er interessant at notere, at ingen af de nordiske lande har eksplicite fattigdomsgrænser, jf. kapitel 9. Det er ikke ensbetydende med, at fattigdomsspørgsmålet ikke har en central rolle for social- og fordelingspolitikken, men disse hensyn har været varetaget uden at have eksplicite grænser. Man kan således spørge, hvilke fordele der kan være forbundet med at fastlægge eksplicite grænser.

En fordel ved grænser for fattigdom er, at de kan være med til at skabe større synlighed omkring fattigdomsproblemer og dermed også styrke den politiske indsats. Af udvalgets kommissorium fremgår det klart, at et væsentligt formål med en fastlæggelse af en fattigdomsgrænse er en mere klar identifikation af problemer, hvor der er behov for en indsats.

*En fattigdomsgrænse kan benyttes til at identificere særligt udsatte grupper og dermed bidrage til at målrette politiske tiltag, der kan afhjælpe en situation med manglende ressourcer (Udvalgets Kommissorium).*

Endvidere

*Sigtet er et bedre grundlag for at følge den faktiske udvikling, herunder især udviklingen i antallet af børn, der lever i fattigdom, og mennesker, der lever i langvarig fattigdom (Udvalgets Kommissorium).*

Af Regeringsgrundlaget (2011) fremgår det, at formålet er monitorering, men også en systematisk vurdering af udviklingen ud fra kvantitative mål for at kunne vurdere politikken og gøre et politisk ansvar gældende.

*Regeringen vil måles på at mindske fattigdommen og sikre reelt lige muligheder. Derfor vil regeringen opstille en plan med konkrete mål og indsatser for de mest sårbare og udsatte grupper, som skal understøtte, at den socialpolitiske indsats hele tiden forfølger disse mål (Regeringsgrundlaget, 2011: 47).*

Formulering af eksplicitte grænser for fattigdom har således både en monitorerings- og ansvarlighedsfunktion<sup>22</sup>. En fattigdomsgrænse fastsat ved en eller flere indikatorer til vurdering af den økonomisk og socialpolitiske situation vil styrke mulighederne for proaktivt at hjælpe folk ud af fattigdom. Grænserne og indikatorerne er således både med til at identificere, hvor en særlig indsats er påkrævet, men også til at skabe politisk synlighed og dermed øge fokus på området og skabe et bedre grundlag for at gøre politisk ansvarlighed gældende i forhold til at opnå forbedringer på området.

Der kan være en vis modvilje mod at opstille kvantitative målsætninger på det sociale politiske område ud fra den betragtning, at der er tale om komplicerede og kvalitative forhold og dermed målsætninger, der kun vanskeligt kan kvantificeres. At noget er svært at måle, er ikke i sig selv et argument for ikke at gøre det, og der er mange eksempler på politikområder, hvor måling er forbundet med store vanskeligheder, og hvor det alligevel spiller en central rolle politisk (bruttonationalprodukt vs. velfærd, strukturel ledighed, strukturel budgetsaldo osv.). Vanskelighederne ved at kvantificere løses ikke ved at afstå fra en sådan kvantificering, men ved at være opmærksom på måleproblemerne og ved at stille store krav til både formuleringen af de kvantitative mål og tolkningen heraf.

Overordnede målsætninger knyttet til mindskelse af fattigdom må operationaliseres ved konkrete og klart definerede mellem mål. Disse mellem mål vil i den konkrete sammenhæng være fattigdomsgrænser eller indikatorer. For at sådanne mellem mål kan opfylde både monitorerings- og ansvarlighedsopgaverne, gælder der en række krav:

- Grænserne/indikatorerne skal være veldefinerede, relativt nemme at opgøre, og det skal ske regelmæssigt.
- Der skal være en klar relation mellem politik (instrumenter) og målvariable.
- Antallet af grænser/indikatorer skal være begrænset.

Grænserne/indikatorerne skal have en umiddelbar og direkte relation til det overordnede problem for dermed at sikre forståelse og legitimitet. Det er vigtigt, at grænserne/indikatorerne er formuleret i form af størrelser, der er veldefinerede og relativt nemt kan opgøres (reproducerbar for tredjepart). Hvis der løbende er diskussion om, hvad der faktisk måles, og hvordan dette er relateret til de egentlige politikmål, eller der er statistiske problemer ved målinger, vil man underminere hele ideen med at have sådanne grænser/indikatorer. Det er vigtigt, at udviklingen kan følges regelmæssigt.

Grænserne/indikatorerne bør også i videst muligt omfang være tæt knyttet til politikinstrumenter. Hvis der er meget lang afstand mellem grænser/indikatorer og instrumenter, er det svært at tage stilling til, om politikken har den rigtige indretning og når de opstillede mål. Der vil løbende være en diskussion om, hvorvidt udviklingen ud fra grænserne/indikatorerne skyldes politiske tiltag (eller mangel herpå) eller andre forhold uden for politisk kontrol. En upræcis sammenhæng kan give anledning til politisk slør, hvor bevægelser i den rigtige retning tilskrives politiske initiativer, mens bevægelser i uheldig retning tilskrives andre og udefrakommende faktorer (kontrol vs. ikke-kontrol).

Endelig bør antallet af grænser/indikatorer ikke være for stort. Med et stort antal kan det være svært at sikre politisk ansvarlighed, da der med en vis sandsynlighed vil være nogle mål, der udvikler sig positivt, mens andre udvikler sig negativt. Med mange grænser/indikatorer vil der være en risiko for politisk shopping, hvor man alene fremhæver de mellem mål, hvor udviklingen har været gunstig (moving the goalposts).

---

22 Se fx Marlier & Atkinson (2010) for en diskussion.

Målinger og politik er tæt sammenhængende. Grænser eller indikatorer for fattigdom er uden betydning i den politiske proces, hvis de ikke formår at opfange de centrale dimensioner af de sociale problemer, de er tiltænkt at skabe fokus omkring. Det er således afgørende, at grænser og indikatorer har politisk legitimitet. Hvis der løbende er diskussion om, hvorvidt mellemmålene måler, hvad de faktisk bør måle, og hvad der er de reelle problemer, vil de miste værdi. Opstilling af eksplicitte grænser og indikatorer kan i en sådan situation være mere problematisk end fravær af sådanne. Hvis fx en fattigdomsgrænse er defineret på en sådan måde, at den omfatter grupper, der ifølge den almene opfattelse ikke er fattige, vil målet kunne gøre mere skade end gavn.

Grænser eller indikatorer for fattigdom er normative, og der findes ingen entydig eller objektiv måde at fastsætte dem på. Der findes heller ikke en klar international definition. Dette afspejler både problemets kompleksitet, men også at spørgsmålet om fattigdom er afhængig af en samfundsmæssig kontekst. Derfor er det vigtigt, at opstillede fattigdomsgrænser og indikatorer indfanger situationer og problemer, hvorom der er almen accept, og at der er tale om væsentlige dårligere muligheder og levevilkår for den dermed afgrænsede gruppe end for befolkningen generelt. Meget brede fattigdomsgrænser vil have det problem, at de vil inkludere grupper, som ikke generelt opfattes at være i en alvorlig fattigdomssituation. Fx måles "risk of poverty" i EU som en situation, hvor personer har en indkomst mindre end 60 pct. af medianindkomsten. Indkomstgrænsen er her sat relativt højt, og derfor betegnes gruppen omfattet under denne afgrænsning netop som værende i en situation med "risk of poverty". Heri ligger en konstatering af, at ikke alle under denne afgrænsning nødvendigvis er socialt udsatte eller fattige, og dermed også at indikatoren er upræcis. En lavere grænse vil i større omfang alene omfatte dem, der har alvorlige fattigdomsproblemer, men vil til gengæld have den ulempe, at relevante grupper kan blive udeladt.

Måleproblemerne gør også, at det kan være svært at forholde sig til niveauet af personer under en given grænse for fattigdom. Denne problematik er særlig relevant i forhold til fattigdomsgrænser, som baseres på traditionelle indkomstmål som fx den disponible indkomst, jf. ofte anvendte indikatorer knyttet til medianindkomsten. Indkomster er relativt nemme at opgøre, men har ikke nødvendigvis en høj score i de andre dimensioner. Kvantitative grænser har det problem, at de ofte tolkes mere bastant, end de underliggende målemetoder nødvendigvis giver grundlag for (tallenes magt). Det er derfor vigtigt at være opmærksom på fordele og ulemper ved de forskellige grænser og indikatorer og derfor også i tolkningen af disse (se nærmere i diskussionen i kapitel 3).

I kapitel 3 redegøres der nærmere for forskellige metoder til operationalisering af fattigdomsbegreber og forståelser, og den konkrete anvendelse af disse behandles i kapitlerne 4 til 7. Udvalgets konkrete anbefalinger er nærmere begrundet i kapitel 11.

# **3** Operationalisering af fattigdomsbegrebet

## 3.1 Indledning

Definitioner og forståelser af fattigdom skal operationaliseres for at have praktisk anvendelighed og for at kunne danne grundlag for diskussion, analyser og eventuelle politiske initiativer. Der findes en række operationaliseringer, der afspejler de forskellige tilgange og opfattelser af fattigdom, jf. kapitel 2.

En resultatorienteret forståelse vurderer forbrugsmulighederne ud fra krav til indkomsten. Dvs., at fattigdom vurderes ud fra en indkomstgrænse, og personer med en indkomst under denne grænse anses som fattige eller som værende i risiko for at havne i fattigdom. Den kritiske indkomstgrænse kan fastlægges ud fra indkomstforholdene for hele befolkningen, som det sker med medianindkomstmetoden. Alternativt anvendes budgetmetoden, der tager udgangspunkt i en vurdering af de konkrete varer og tjenester, den enkelte skal være i stand til at erhverve for at kunne opnå en acceptabel levestandard. I begge tilfælde er der tale om en relativ grænse, hvor kravet til indkomst ses i forhold til indkomst eller forbrugsmuligheder for andre i befolkningen.

Operationaliseringer baseret på indkomster har den fordel, at de tager udgangspunkt i registrerede data og derfor er relativt nemme at opgøre. Der er imidlertid en række problemer knyttet til tolkningen, da der ikke tages hensyn til årsagen til eventuel lavindkomst eller konsekvenserne heraf. Sidstnævnte er formålet med afsavnsmetoden, der har til formål at afdække, om der er konkrete afsavn på områder, der skønnes at være afgørende for den enkelte eller en families levestandard og livsvilkår. Afsavnsmetoden forsøger derved at komme tættere på de konkrete konsekvenser knyttet til økonomisk fattigdom, men lider under problemet, at metoden er mere subjektiv i sin undersøgelse af afsavn, idet den må baseres på spørgeskemaundersøgelser, hvor man spørger ind til borgerens egen oplevelse af forskellige materielle og sociale afsavn.

Mulighedstilgangen (capability-tilgangen) repræsenterer et skift fra et snævert fokus på resultater, målt ved indkomst eller forbrugsmuligheder, til en bredere forståelse af mulighederne for at påvirke egen livssituation, jf. kapitel 2. Fattigdom betragtes som en mangel på fundamentale ressourcer og muligheder, der begrænser det enkelte individs potentiale for at påvirke og forme egen livssituation. Ifølge mulighedstilgangen må fattigdom derfor vurderes ud fra en bredere beskrivelse af forhold som helbred, boligforhold, uddannelse, indkomst, arbejdsløshed og arbejdsforhold.

En anden bredere tilgang lægger vægt på social inklusion/eksklusion ved at vurdere den enkeltes (mulighed for) deltagelse eller manglende deltagelse i forskellige samfundsmæssige sammenhænge, og de forhold der kan udelukke nogle borgere fra at deltage på arbejdsmarkedet og i det sociale liv. Den sociale eksklusion måles typisk ud fra økonomisk, politisk, civil og kulturel deltagelse.

I dette kapitel gives en introduktion til og diskussion af styrker og svagheder ved de måder, som fattigdomsbegrebet operationaliseres på i forskellige målemetoder. Disse målemetoder har ekspertudvalget herefter anvendt i de efterfølgende kapitler, og de danner grundlag for forslagene til udvalgets forslag, jf. kapitel 11.

## 3.2 Økonomiske mål for fattigdom

Økonomiske grænser og indikatorer for fattigdom er primært fokuseret på indkomst og forbrugsmuligheder og er i den forstand resultatorienteret.

### 3.2.1 Absolut fattigdom

Absolut fattigdom defineres ud fra grundlæggende krav til livets opretholdelse – dvs. muligheden for at dække basale behov såsom bolig, rent drikkevand og mad. En fastlæggelse af en grænse for fattigdom forudsætter en stillingtagen til de konkrete behov, og herefter følger grænsen som kravet til økonomiske res-

sourcer for at kunne dække disse behov. En absolut fattigdomsgrænse er særlig relevant i lavindkomstlande, hvor adgang til basale livsforbrugsnødheder langt fra er en selvfølge. Da både behovet for og priserne på grundlæggende forbrugsnødheder for at opretholde livet kan variere på tværs af områder og lande, er det vanskeligt at fastsætte en global absolut fattigdomsgrænse. Mange lande har således deres egen fattigdomsgrænse (se Ravallion, 2010), men i internationale sammenligninger kan det være nyttigt med en generel definition. Ofte anvendes Verdensbankens absolutte fattigdomsgrænse på 1,25 dollars om dagen.

I velstående lande som Danmark er en absolut fattigdomsgrænse ikke tilstrækkelig til at indkredse fattigdom knyttet til mulighederne for deltagelse i samfundslivet, jf. diskussionen i kapitel 2. Her er en relativ fattigdomsdefinition relevant.

### 3.2.2 Relativ fattigdom: Medianindkomstmetoden

En relativ forståelse af fattigdom tager udgangspunkt i de forbrugsmuligheder og livsvilkår, som er karakteristiske i et givet samfund, jf. diskussionen i kapitel 2. Hermed ses fattigdom i en relativ sammenhæng, dvs. ud fra den generelle eller normale levestandard i samfundet. Udgangspunktet er, at der fastsættes en kritisk indkomstgrænse, og personer med en indkomst lavere end denne grænse karakteriseres som økonomisk fattige. Anvendelsen af en sådan indkomstgrænse rummer imidlertid en række antagelser og metodiske valg. Det gælder både fastlæggelse af "normalen" eller referencepunktet, og spørgsmålet om hvor store afvigelserne herfra skal være, før der er tale om så væsentlige afvigelser, at det kan begrunde at tale om økonomisk fattigdom. En hyppigt anvendt metode er medianindkomstmetoden<sup>23</sup>, hvor forbrugsmulighederne vurderes ud fra den disponible indkomst. Referencepunktet defineres ud fra medianindkomsten – dvs. den indkomst, hvor halvdelen af populationen har en højere indkomst, og halvdelen har en lavere indkomst. Herefter fastsættes en kritisk grænse på fx 50 pct. eller 60 pct. af medianindkomsten. Personer med en disponibel indkomst under denne kritiske grænse anses for at være relativt fattige eller at være i risiko for fattigdom.

Denne metode har den fordel, at den er relativt nem at anvende, da adgangen til data for disponible indkomster er forholdsvis god. Metoden gør det nemt løbende at foretage opgørelser og dermed følge udviklingen. Det er også muligt at foretage konsekvensanalyser, dvs. effekterne af påtænkte indgreb på disponible indkomster og dermed antallet af økonomisk fattige.

#### Indkomstbegreb

Forbrugsmulighederne vurderes til at være bestemt af den disponible indkomst. Den disponible indkomst er defineret som markedsindkomsten minus direkte skatter og plus sociale overførsler. Et væsentligt spørgsmål er behandlingen af ejerboliger, hvor der typisk indregnes en beregnet lejeværdi af en ejerbolig i indkomsten. Boligen producerer løbende et boligafkast, som har en markedsværdi, og denne værdi tillægges indkomsten (boligafkastet er solgt til ejeren selv, havde man ikke ejet boligen, skulle boligafkastet erhverves på markedet). Der er således på den måde taget hensyn til et væsentligt formueaktiv, som har betydning for forbrugsmulighederne.

Dette understreger samtidigt, at forbrugsmulighederne kan afvige væsentligt fra den disponible indkomst grundet varige forbrugsgoder og formue/gæld (det løbende realiserede afkast af formuen såsom renter og aktieindkomst er dog inkluderet i indkomsten). Metoden tager kun delvist højde herfor og kan derfor eventuelt suppleres med en formuegrænse, da formue ligesom indkomst giver forbrugsmuligheder. Betydningen af besiddelse af varige forbrugsgoder samt finansiell formue er aldersafhængig, og dermed kan sammenligninger af disponibel indkomst på tværs af aldersgrupper give et forvrænget billede af de reelle forbrugsmuligheder. Forbrugsmulighederne kan endvidere afvige fra den registrerede indkomst pga. selvforsyning, bytteøkonomi eller ikke registrerede indkomster, herunder sort arbejde.

---

23 Se Förster og d'Ecole (2012) for en diskussion af OECD's metodik.

### **Ækvivalering**

I vurderingen af de forbrugsmuligheder, den disponible indkomst giver grundlag for, er det nødvendigt at tage hensyn til husstandens størrelse og sammensætning. Jo større husstand, desto mindre vil forbrugsmulighederne af en given indkomst være. Der er imidlertid argumenter for, at forbrugsmulighederne ikke kan vurderes ved alene at se på gennemsnitsindkomsten (disponibel indkomst divideret med antal personer i husstanden). Der kan være en forskel i forbrugsbehovet for børn og voksne, ligesom der kan være stordriftsfordele ved at være flere om en husholdning. Derfor benyttes de såkaldte ækvivaleringsskalaer for at omsætte den disponible indkomst til et mål for de reelle forbrugsmuligheder i husstanden afhængig af dennes størrelse og sammensætning. Ækvivaleringen foretages ved beregningsteknisk at tildele hvert medlem af familien en indkomst svarende til familiens samlede disponible indkomst delt med familiens ækvivaleringsfaktor.

Der findes forskellige ækvivaleringsmetoder (se Förster & d'Ecole, 2008 og kapitel 4). Fælles for dem er, at ækvivaleringsfaktoren er en for enlige personer. Samtidig er ækvivaleringsfaktoren mindre end en for hver ekstra person i familien, og forøgelsen reduceres for hver ekstra person. Metoderne tillægger stordriftsfordele forskellig betydning og kan ikke rangeres entydigt, idet rangeringen afhænger af familiens sammensætning i forhold til antal børn og voksne. Jo højere værdi ækvivaleringsfaktoren har, desto mindre værdi tillægges stordriftsfordele jf. kapitel 4.

### **Populationen**

En relativ definition lægger op til at se forbrugsmulighederne i forhold de forbrugsmuligheder, andre har, og normalt foretages sådanne beregninger for hele befolkningen. Men det kan diskuteres, hvilken referencegruppe der er den mest relevante. Som det fremgår af kapitel 2 finder ekspertudvalget, at studerende ikke skal medtages i opgørelserne.

### **Tidsperiode**

Indkomster opgøres årligt, og det er derfor naturligt, at opgørelser af relativ fattigdom baseret på medianindkomstmetoden foretages årligt. Imidlertid kan der være flere årsager til midlertidige udsving i indkomsten, som ikke umiddelbart er knyttet til fattigdomsproblemer. Fx kan selvstændige have stærkt svingende indkomster. En opgørelse af relativ fattigdom baseret på årlige indkomster kan derfor både medføre en over- og undervurdering af problemet. For at undgå dette, kan opgørelsen baseres på indkomster over en længere periode (fx 3 år), jf. kapitel 4 og 11.

### **Udglatning**

Med medianindkomstmetoden kan man identificere gruppen af borgere med en indkomst under et vist niveau i forhold til medianindkomsten i samfundet. Ud fra denne opgørelsesmetode kan antallet af fattige stige, enten fordi flere har en lav indkomst, eller fordi medianindkomsten stiger. Over tid ligger det netop i den relative definition, at indkomsterne skal ses i forhold det gennemsnitlige eller normale opgjort ved medianindkomsten. Der kan imidlertid være stor forskel i tolkningen afhængig af, om den opgjorte fattigdom stiger eller falder, fordi lavindkomstgrupper oplever faldende eller stigende indkomster, eller fordi medianindkomsten ændres. I en periode med gunstig vækst i samfundet kan vilkårene (indtægten) for fattige således blive bedre, uden at det nødvendigvis afspejler sig væsentligt i antallet af fattige, da medianindkomsten stiger. Ligeledes kan der komme udsving i opgørelsen pga. kortsigtede udsving i medianindkomsten, fx ved konjunkturudsving eller udsving i boligpriserne. For at mindske betydningen af sådanne udsving kan man benytte et udglattet mål for medianindkomsten. Dette kan fx ske ved at anvende glidende gennemsnit over 3 eller 5 år eller ved mere avancerede statistiske metoder, jf. kapitel 4.

### **Fattigdomsgrænse**

Med medianindkomstmetoden fastlægges en fattigdomsgrænse som en indkomst under en vis andel af medianindkomsten. Det typiske er at fastsætte denne grænse som 50 pct. eller 60 pct. af medianindkomsten.

Antallet af personer med en disponibel indkomst under denne grænse anses for at være fattige. OECD benytter ofte en grænse på 50 pct. under medianindkomsten, mens EU ofte benytter en grænse på 60 pct. EU benytter imidlertid her betegnelsen "risiko for fattigdom" for at understrege, at der er usikkerhed forbundet med at konkludere ud fra denne grænse, om en person med en lav indkomst i ét år reelt er fattig. Heri ligger, at man ikke alene på baggrund af indkomst kan definere folk som fattige, men at lav indkomst kan gøre mennesker udsatte for at ende i fattigdom. Økonomi- og Indenrigsministeriet, Det Økonomiske Råd, EU, OECD samt flere andre benytter medianindkomstmetoden, og i danske undersøgelser anvendes oftest – i lighed med OECD – 50 pct. af medianindkomsten som mål.

Grænser og indikatorer for fattigdom baseret på medianindkomstmetoden gør det muligt at opgøre antallet af personer under en given kritisk grænse. Imidlertid er dette en meget summarisk måde at sammenfatte fordelingen af forbrugsmuligheder på. Alle, der har en indtægt under grænsen, tælles som én gruppe af fattige uanset afstanden til grænsen. Dette kan give fortolkningsproblemer, da de sociale implikationer kan være meget forskellige afhængigt af, om de fleste har en indkomst lige under grænsen, eller om en stor andel har indkomster væsentligt under grænsen, jf. boks 3.2. Derfor suppleres opgørelser af antal personer i relativ fattigdom undertiden med en opgørelse af indkomstgabet for gruppen – dvs. forskellen mellem gennemsnitsindkomsten for gruppen under grænsen og en grænse på 50 eller 60 pct. af medianindkomsten (se fx Eurostat, 2013).

Det hævdes undertiden, at en relativ fattigdomsgrænse som fx fastlagt ved medianindkomstmetoden uvilkårligt implicerer, at der altid er fattige i et samfund, uanset hvor velstående samfundet er. Det er korrekt, at der i en relativ grænse ligger, at indkomstgrænsen løbende ændres i takt med generelle ændringer i indkomster og dermed forbrugsmuligheder og levevilkår i samfundet. Social inklusion implicerer en sådan relativitet, jf. kapitel 2. Det er imidlertid ikke korrekt, at den en fattigdomsgrænse baseret på medianindkomstmetoden implicerer, at der altid vil være fattige. Hvis "halen" af indkomstfordelingen bliver mere tynd, er det ensbetydende med færre fattige, når den kritiske grænse ligger under medianindkomsten (se boks 3.1)<sup>24</sup>.

Et væsentligt fortolkningsproblem ved medianindkomstmetoden er, at metoden ikke siger noget om årsagerne til eller konsekvenserne af lav indkomst, eller hvorvidt det er en frivillig eller ufrivillig situation. Som diskuteret i kapitel 2 er denne sondring helt afgørende, og en simpel opgørelse baseret på registrerede indkomster i et enkelt år fanger ikke denne distinktion. Metoden tager heller ikke stilling til de faktiske levevilkår, som forskellige personer kan få for samme indtægt. Det kan fx afhænge af alder, hvor man bor eller helbred, jf. kapitel 2.

Internationale sammenligninger af fattigdom benytter ofte medianindkomstmetoden, jf. OECD og EU. Men sådanne internationale sammenligninger af fattigdom kan ofte være misvisende, da metoden ikke tager højde for institutionelle forskelle mellem lande. Der kan være store forskelle i betydningen af det civile samfund og indretningen af velfærdssamfundet i forhold til adgangen til offentlig service, som fx sundhed, uddannelse og ældreomsorg. Således spiller adgangen til offentlige velfærdstjenester som sundhed og undervisning en stor betydning i de nordiske lande, mens en større grad af dette er egenfinansieret i andre lande (se fx Aaberge m.fl., 2010, Paulus m.fl., 2009 og kapitel 4).

---

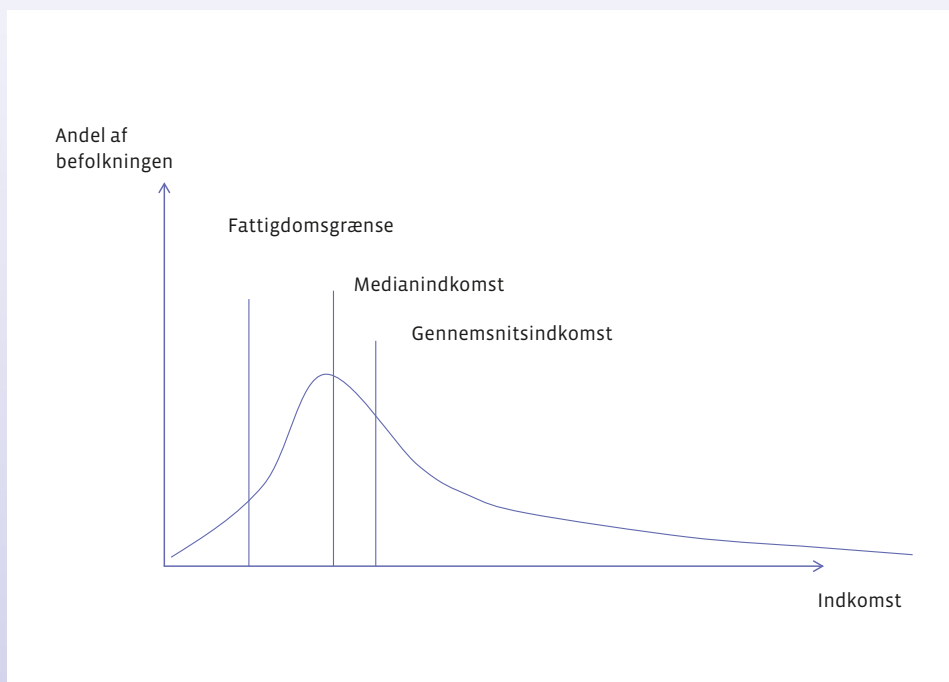
24 Fordelingen af livsindkomster er mere koncentreret end fordelingen af årsindkomst, og med en kritisk grænse på 50 pct. vil der ikke være fattige opgjort på basis af livsindkomster, jf. kapitel 4.



### Boks 3.1 Indkomster og fordelingsmål

Figur 3.1 viser en hypotetisk fordeling af indkomster. Dvs. for hvert indkomstniveau angiver figuren andelen af befolkningen med den givne indkomst. Andelene summerer til 100 pct. Indkomstfordelingen er typisk højreskæv – dvs. der er megen tyngde for lave indkomster og lille tyngde for høje indkomster. Det betyder, at gennemsnitsindkomsten er højere end medianindkomsten, som illustreret i figur 3.1. Givet medianindkomsten følger fattigdomsgrænsen som x pct. af medianindkomsten. Antallet af fattige er derfor givet ved antallet af personer med indkomst under denne grænse.

Figur 3.1



Forskellen mellem medianindkomst og gennemsnitsindkomsten er et enkelt mål for graden af ulighed i indkomster. Jo lavere medianindkomst er i forhold til gennemsnitsindkomsten, desto mere ulige er indkomstfordelingen. Dette er også et argument for, at den kritiske grænse for lavindkomst ikke kan ses uafhængigt af den samlede fordeling af indkomster i samfundet. Er medianindkomsten væsentligt lavere end gennemsnitsindkomsten, vil en kritisk grænse på 50 pct. betyde meget få fattige, selvom om uligheden i samfundet er stor, og omvendt såfremt medianindkomsten er tættere på gennemsnitsindkomsten.

Egenskaber ved hele indkomstfordelingen sammenfattes ofte ved den såkaldte gini-koefficient. Gini-koefficienten er et tal mellem 0 og 1 og angiver den andel af den samlede indkomst, der skal omfordes for at sikre en helt lige indkomstfordeling. Denne parameter fortæller ikke noget om fattigdom (særligt lav indkomst), men angiver alene graden af indkomstulighed for hele fordelingen af indkomster i samfundet. Ifølge OECD er Danmark blandt de lande med den laveste gini-koefficient og dermed blandt de OECD-lande med den mest ligelige indkomstfordeling.

### 3.2.3 Budgetmetoden

Mens medianindkomsten tager udgangspunkt i de faktiske disponible indkomster, så er ideen med budgetmetoden at opstille et skøn for det minimum af udgifter, en familie af en given størrelse og sammensætning nødvendigvis må kunne afholde og dermed, hvilken indkomst man som minimum skal have for at opnå denne levestandard.

Udgangspunktet for budgetmetoden er, at der defineres en forbrugskurv sammensat af de varer og tjenester, der skal anskaffes for at kunne oppebære en rimelig levestandard. Givet priserne på de nødvendige varer og tjenester kan man finde udgiftssummen eller budgetkravet for at kunne anskaffe sig den fastlagte forbrugskurv.

Forbrugskurven defineres typisk for forskellige familietyper, fx enlig eller familie med et barn. Der tages således højde for, at de faktiske behov afhænger af køn, alder, social status, livssituation mv., og på denne måde fastlægges der implicit en ækvivalensskala. I praksis ville det derfor være nødvendigt at definere et stort antal budgetter, hvis det skal tilpasses et repræsentativt antal persontyper og familier.

Forbrugskurven, der danner grundlag for budgetmetoden, kan opdeles efter, hvad der er nødvendigt på helt kort sigt (uden fx nyanskaffelser) og på lidt længere sigt, når der også skal være råd til fx nyanskaffelser, jf. kapitel 6.

Budgetmetodens fordel er dens konkrete udgangspunkt i en forbrugskurv og dermed et budgetkrav, som for de fleste er mere intuitivt end det ækvivalerede indkomstbegreb anvendt i medianindkomstmetoden. Ulempen er, at fastlæggelsen af kurven af forbrugsvarer indeholder et betydeligt subjektivt element.

Budgetmetoden giver også en relativ grænse for fattigdom, såfremt forbrugskurven løbende tilpasses til udviklingen i samfundet. Mens et farve-tv for 40 år siden var et luksusgode, er det ikke tilfældet i dag. For en anvendelse af metoden er det således nødvendigt at tage stilling til, hvornår forbrugskurven skal opdateres, og efter hvilke kriterier kurven skal ændres.

Detaljeringsgraden i sammensætningen af kurven er også et kritisk element. Skal kurven sammensættes efter en minutiøs og detaljeret specifikation af alle forbrugsgoder og tjenester, man har brug for igennem året? Hvilke typer af forbrugsgoder og tjenester skal medtages? Hvor tit skal der være råd til nyanskaffelser? Skal deltagelse i fester eller ferierejser være en del af kurven og på hvilket niveau? En meget detaljeret tilgang har den ulempe, at man mere tilnærmer sig et ideal for den rationelle familie, der gør alt rigtigt, end en realistisk dagligdagssituation for de fleste danskere. Omvendt vil en summarisk tilgang have den ulempe, at troværdigheden af målet mindskes.

I praksis vil man ved anvendelse af metoden ikke forny forbrugsbudgettet årligt. For at tage hensyn til pris- og lønudviklingen kan budgetbeløbet justeres med pris- eller lønudviklingen. En justering med prisudviklingen sikrer, at man fortsat kan købe det samme forbrugsbudget. Omvendt vil de erhvervsaktive øge deres forbrugsmuligheder i takt med lønstigningerne, og den relative betragtning tilsiger derfor en opskrivning med lønudviklingen. Det rejser det pragmatiske spørgsmål, om der er en afgørende forskel mellem en fattigdomsgrænse fastsat ved budgetmetoden, som justeres årligt ud fra lønudviklingen og en fattigdomsgrænse fastsat efter medianindkomstmetoden, der implicit vil stige i takt med lønudviklingen (se diskussionen i kapitel 6 afsnit 6.1).

Et andet problem ved budgetmetoden er, at nogle af de væsentlige udgiftsposter, fx boligudgiften, kan være svære at inkludere, hvorfor de undertiden udelades i budgetkonstruktionerne. Hvad angår boligposten kan dette begrundes med, at der er stor variation i boligudgiften på tværs af befolkningen afhængigt af mange forhold herunder geografiske. Omvendt er bolig en central fornødenhed, hvorfor det at se bort fra boligen reducerer metodens anvendelighed<sup>25</sup>.

### 3.2.4 Afsavnsmetoden

Opgørelser af fattigdom baseret på medianindkomstmetoden og budgetmetoden kan kritiseres for ikke at give et reelt billede af den enkelte persons eller families faktiske levevis. Opgørelse af fattigdom via afsavnsmetoden forsøger at adressere denne udfordring.

Med denne metode fastlægges en række centrale materielle goder og sociale aktiviteter ud fra, hvad der betragtes som alment og nødvendigt for at leve et acceptabelt liv. Det kan fx være "at have en vaskemaskine", "spise kød hver anden dag", "at invitere gæster hjem", "give gaver til fødselsdag", "købe nødvendig medicin", "gå til tandlæge" osv. Udgangspunktet er den enkelte persons eller families økonomiske ressourcer, og hvorvidt de er tilstrækkelige til, at man kan leve uden afsavn i forhold til den levestandard, som er almindeligt accepteret i samfundet. Respondenten vurderes til at være i en social udsat situation, hvis denne svarer, at der har været afsavn på mindst et givet antal områder.

Dette måles ved at spørge, om folk oplever afsavn som en konsekvens af deres økonomiske situation. Metodens fordel er, at den tilstræber at vurdere personens faktiske materielle eller sociale situation som konsekvens af personens økonomiske situation, og derfor er den mere direkte knyttet til de reelle muligheder end fx indkomst.

Samtidigt baseres afsavnsmetoden på de adspurgtes subjektive vurdering af oplevelsen af afsavn, og det samme grundlæggende afsavn kan derfor opleves som værende mere eller mindre alvorligt for forskellige personer og familier – uanset om personerne i øvrigt har sammenlignelige økonomiske forhold. Dette kan forårsage visse tolkningsproblemer, ligesom det kan være vanskeligt at identificere, om et bekræftende svar på formuleringen "ikke at have råd til" skyldes en reel begrænsning i mulighederne eller er udtryk for en prioritering.

Afsavn opfattes generelt som de situationer, hvor den enkelte person eller familie ikke har økonomisk mulighed for at opnå goder og udøve aktiviteter, der er bred enighed om, at alle skal have mulighed for. Valget af indikatorer på afsavn afhænger på den måde af det samfund, man lever i, og oplevelsen af afsavn vil derfor afhænge af tid og sted. For at kunne karakteriseres som afsavnsramt, skal der være tale om, at personens eller familiens levevilkår adskiller sig væsentligt fra, hvad der generelt vurderes som nødvendigt for at have en rimelig tilværelse (Bonke, 2003: 4).

Der er imidlertid et subjektivt element i fastlæggelsen af områderne, hvor afsavn vurderes som kritiske. Der opereres i afsavnsundersøgelser typisk med et materielt afsavnsindeks, men afsavnsindikatorerne kan også knytte sig til oplevelsen af afsavn i forhold til sociale aktiviteter og handlinger, der betragtes som almene. Afsavnsmetoden anvendes både til at måle oplevede afsavn blandt børn og voksne, og alt i alt er afsavnsmetodens anvendelsesfelt altså meget bredt.

Da valget af afsavnsindikatorer – uanset deres materielle eller mere sociale karakter – afhænger af den generelle levestandard og forståelse af et acceptabelt liv, er det som ved budgetmetoden nødvendigt over tid at tilpasse de relevante afsavn.

---

25 Når budgetmetoden i de efterfølgende kapitler sammenlignes med medianindkomstmetoden, er der i budgetmetoden indlagt en boligpost afhængig af familiesituationen, jf. kapitel 4.

Foruden det subjektive og relative element er der et arbitrært element relateret til fastlæggelsen af antallet af afsavn, der definerer, at der er tale om et fattigdomsproblem. Således er det eneste faste pejlemærke for at fastsætte en grænse, at den skal være tilstrækkelig bred til at indfange de mennesker, som lider alvorlige afsavn, men samtidig så snæver, at det kun er de alvorligt ramte, som identificeres (Willitts, 2006: 34). Identificeres for mange, mister afsavnsindekset sin troværdighed og dermed anvendelighed.

Metoden opgøres ud fra surveyundersøgelser, som foretages enten telefonisk eller via spørgeskema. Dette gør metoden mere ressourcekrævende end fx medianindkomstmetoden. Undersøgelsesformen betyder samtidigt, at en seriøs brug af metoden kræver en undersøgelse blandt et repræsentativt udsnit af befolkningen. Man skal være opmærksom på de subjektive elementer i forståelsen af spørgsmålene, ligesom svarene afhænger af den enkeltes hukommelse. Således kan ikke mindst det tidsmæssige påvirke validiteten af undersøgelserne, jf. kapitel 6 afsnit 6.2.

### 3.3 Hovedtyper inden for den multidimensionelle tilgang

Ud over den økonomiske tilgang til fattigdom kan der identificeres 2 hovedtilgange til forståelsen af fattigdom og social eksklusion: 1) Den multidimensionelle fattigdomstilgang – med fokus på individets ressourcer og muligheder (capabilities) og 2) Social eksklusions-tilgangen – med fokus på individets deltagelse i en række arenaer (arbejdsliv, politik mv.) i samfundet.

Begge tilgange sætter fokus på flere vigtige dimensioner af menneskers livssituation end økonomi samt fokus på sammenhængen og kompleksiteten mellem de forskellige dimensioner. Denne flerdimensionelle forståelse af fattigdom er en styrke i forhold til den endimensionelle økonomiske tilgang. Det rummer imidlertid også den svaghed, at flerdimensionaliteten kan udstrækkes til at vedrøre alle aspekter af menneskers liv, og at der som følge heraf kan opstilles et meget stort antal dimensioner og indikatorer, der gør det svært at finde præcis og fælles forståelse af fattigdom.

Ud fra den multidimensionelle tilgang peges der således på, at økonomisk fattigdom og social eksklusion er 2 forskellige fænomener, og at selv om der er en tendens til en sammenhæng mellem langvarig økonomisk fattigdom og social eksklusion – og omvendt – er der ikke nødvendigvis en entydig sammenhæng. Det kan skyldes, at social eksklusion omfatter et langt bredere spektrum af faktorer end økonomisk fattigdom, men også at økonomisk fattigdom ikke nødvendigvis årsag til social eksklusion, der ofte er kompleks og mangefacetteret.

På trods af en forskningsmæssig uenighed om begrebsfastlæggelsen på det teoretiske plan findes der en betydelig lighed mellem de 2 tilgange på det empiriske plan i forhold til, hvilke dimensioner der typisk udpeges som væsentlige og i forhold til, hvilke empiriske indikatorer der opstilles og anvendes i empiriske analyser. Ud over økonomi sættes der typisk fokus på følgende dimensioner: arbejde, uddannelse, sundhed, boligforhold og individets sociale situation, herunder sociale netværk og deltagelse i sociale aktiviteter (Benjaminson m. fl., 2013).

I den del af rapportens kapitel 7, som har fokus på de ikke-økonomiske aspekter af fattigdom i form af forskellige indikatorer for risiko for fattigdom og social eksklusion, vil den multidimensionelle tilgang og den sociale eksklusionstilgang blive behandlet som en samlet tilgang, der vurderer risikofaktorer for fattigdom.

Anvendelse af disse bredere indikatorer kan have forskellige formål. Indikatorerne kan således benyttes til at identificere et antal af fattige, hvis kriteriet for at være fattig er bestemt ved, at man er ramt af en eller flere af indikatorerne. Indikatorerne kan også benyttes til alene at karakterisere den gruppe af økonomisk fattige, der defineres ved hjælp af relative grænser baseret på medianindkomst- og budgetmetoden. Denne

anden anvendelse af indikatorerne kan bidrage med viden om, hvilke specifikke problemer der eksisterer blandt de økonomisk fattige og kan på den måde danne grundlag for målretning af politiske tiltag.

### 3.4 Fælles for metoderne

Alle ovennævnte metoder har det fællestræk, at der som følge af tidskravet for at indsamle information og statistik vil være et vist tidslag mellem offentliggørelse af data og den faktiske udvikling. Den faktiske udvikling kendes således først med en vis forsinkelse. Fx præsenteres i kapitel 4 en del statistiske analyser, som kun kan føres frem til 2010. Den tidsforsinkelse er ikke specifik for dette område og gør sig generelt gældende for et stort antal politikområder. Tidsforsinkelsen kan dog gøre det vanskeligt at følge den aktuelle udvikling præcist, og den gør også, at der går et tidsrum, inden konsekvenserne af væsentlige politikændringer kan observeres.

Ovennævnte metoder er anvendt i det følgende kapitler og indgår som grundlag for udvalgets anbefalinger i kapitel 11.

# 4 Økonomisk fattigdom: Medianindkomstme- toden

## 4.1 Indledning

I dette kapitel redegøres for udvalgets operationalisering af medianindkomstmetoden, og metoden anvendes til at belyse udviklingen i gruppen af personer med lav indkomst. Der er herunder fokus på sondringen mellem kortvarig og længerevarende lavindkomst og sammensætningen af lavindkomstgruppen.

Udviklingen i omfanget og sammensætningen af økonomisk fattige – givet udvalgets definition som beskrives nærmere i kapitel 11 – præsenteres også i kapitlet, og resultaternes afhængighed af enkeltelementer i operationaliseringen diskuteres. Kapitlet indeholder endvidere en analyse af betydningen af adgangen til skattefinansieret velfærdsservice og betydningen af gæld.

Medianindkomstmetoden er den mest hyppigt anvendte metode i analyser af indkomstfordeling og økonomisk fattigdom, jf. OECD, Eurostat, Økonomisk Råd, Økonomi- og Indenrigsministeriet. Medianindkomsten giver et mål for den generelle levestandard i befolkningen, og på basis heraf kan der defineres økonomiske fattigdomsgrænser, jf. kapitel 3. Denne kan fx sættes som 50 pct. eller 60 pct. af medianindkomsten.

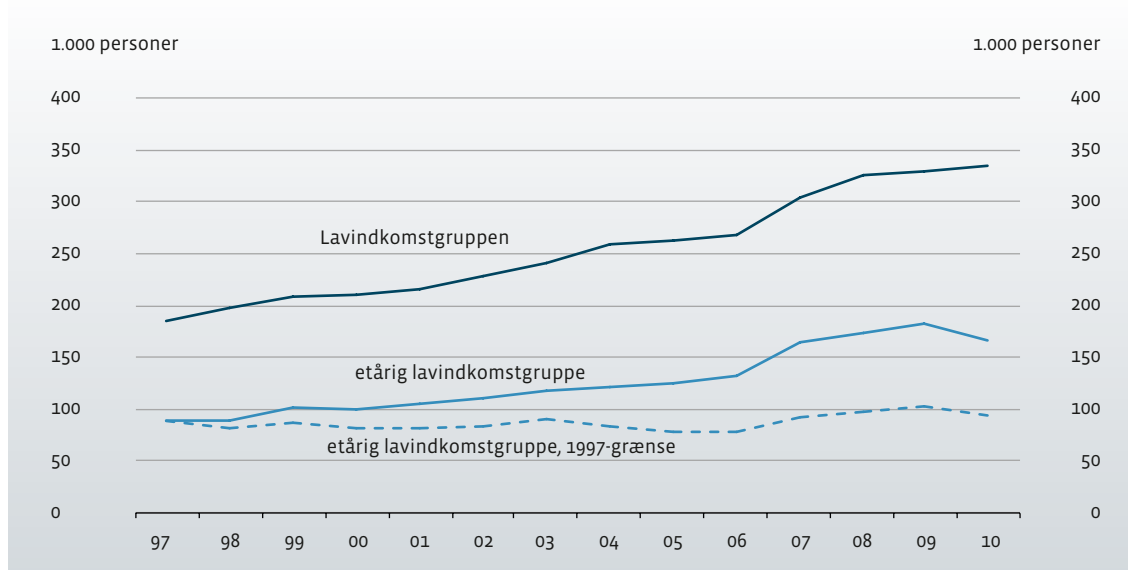
Anvendelsen af medianindkomstmetoden kræver imidlertid en række valg i forhold til indkomstbegreb, personkreds, familiebegreb og stordriftsfordele (ækvivalering) i husholdningsøkonomien mv.

Ekspertudvalget har besluttet at afgrænse gruppen med etårig lavindkomst som personer med disponible indkomster under 50 pct. af medianindkomsten og nettoformue pr. voksen i familien under 100.000 kr. (2010-niveau), jf. kapitel 11. Familier med studerende udelades af opgørelsen, da studerende er en ressourcestærk gruppe, og lav indkomst som følge af at være under uddannelse er selvvalgt og midlertidig, jf. boks 1<sup>26</sup>. Med ekspertudvalgets afgrænsning udgør personer berørt af etårig lavindkomst ca. 167.000 personer i 2010, svarende til ca. 3,1 pct. af befolkningen, jf. figur 4.1.

---

26 Med mindre andet er angivet, er gruppen med etårig lavindkomst afgrænset efter ekspertudvalgets definition. Se appendiks 4A for supplerende opgørelser.

Figur 4.1 Lavindkomstgruppen og ekspertudvalgets afgrænsning af etårig lavindkomst, 1997-2010



Anm.: etårige lavindkomstgruppe' opgør personer med indkomst under 50 pct. af medianindkomsten ekskl. personer i familier med studerende og personer i familier med formue pr. voksen over 100.000 kr. (2010-niveau). 'Lavindkomstgruppen' opgør personer med disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten. Stiplede linjer angiver antallet med relativt lav indkomst, hvis indkomstgrænsen for 1997 fastholdes fremadrettet (korrigeret for udviklingen i forbrugerpriserne).

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Oftede defineres lavindkomstgruppen mere bredt ved at inkludere studerende og uden medtagelse af en formuegrænse, men fortsat med en kritisk grænse på 50 pct. af medianindkomsten. Denne mere omfattende gruppe fremgår også af figur 4.1, og det fremgår, at udviklingstendensen for de 2 definitioner er den samme. I 2010 er der 335.000 personer i lavindkomstgruppen. Forskellen til den etårige lavindkomstgruppe på 167.000 personer fremkommer ved, at formuegrænsen reducerer gruppen med ca. 40.000 personer, mens udeladelsen af familier med studerende betyder, at gruppen reduceres yderligere med godt 115.000 personer i 2010, jf. appendiks 4F. Udvalget vurderer, at den etårige lavindkomstgruppe giver en mere præcis indkredsning af personer med svage økonomiske ressourcer end den mere omfattende lavindkomstgruppe.

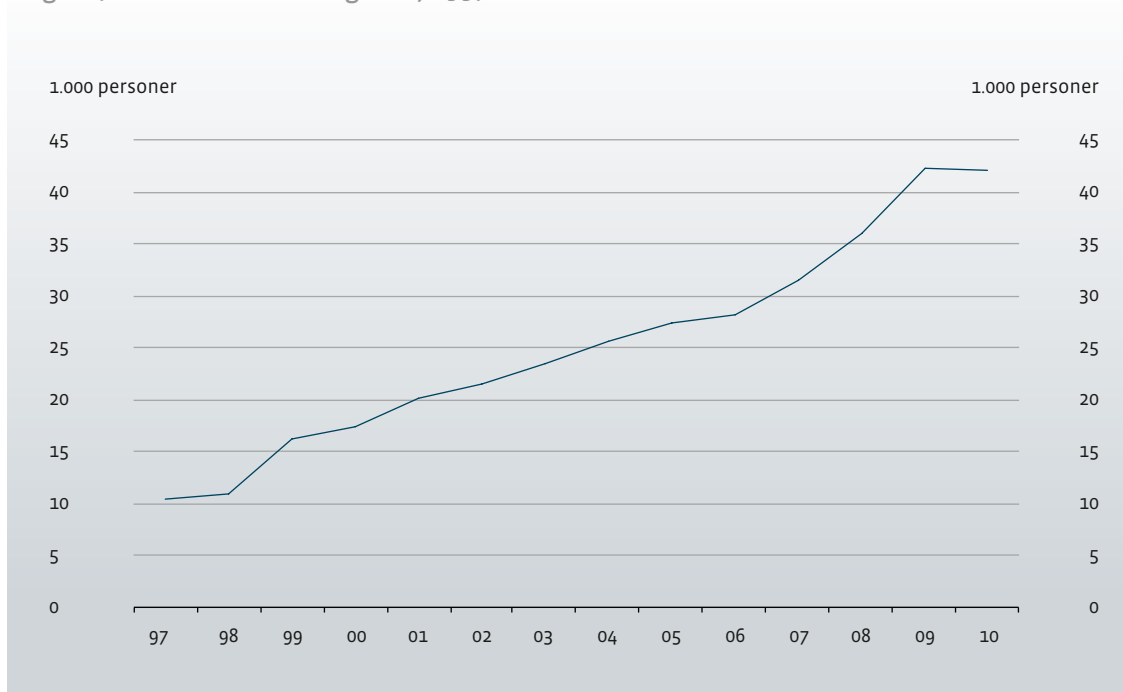
Ekspertudvalget definerer økonomisk fattigdom som en vedvarende situation og har derfor foreslået en økonomisk fattigdomsgrænse fastsat ved en disponibel indkomst, der i 3 på hinanden følgende år er under 50 pct. af medianindkomsten, samt at formuen ikke overstiger 100.000 kr. Gruppen af økonomisk fattige er således antallet af personer, der er i den etårige lavindkomstgruppe i 3 år i træk. Af de ca. 167.000 personer i den etårige lavindkomstgruppe i 2010 havde ca. 42.000 personer haft relativt lav indkomst i 3 år, haft en formue under 100.000 kr. pr. voksen i familien og er således berørt af økonomisk fattigdom, jf. figur 4.2<sup>27</sup>. Antallet af personer, der er berørt af økonomisk fattigdom er steget fra 10.500 i 1997 til 42.000 i 2010, idet det dog skal bemærkes, at en væsentlig del af stigningen fra 1997 til 1999 kan henføres til databrud i formuestatistikken, jf. også tabel 4.1.

27 Den etårige lavindkomstgruppe er knapt fordoblet i perioden fra 1997 til 2010. Udviklingen i den etårige lavindkomstgruppe adskiller sig en smule fra udviklingen i lavindkomstgruppen. Fx reduceres antallet af personer berørt af etårig lavindkomst fra 2009 til 2010, mens antallet af personer i lavindkomstgruppen stiger svagt. Det hænger sammen med udvalgets beslutning om at basere indkomstgrænsen på et treårigt glidende gennemsnit af medianindkomsten i stedet for på den årlige medianindkomst. Udvalgets opgørelse giver anledning til en lavere indkomstgrænse i 2010 og dermed et mindre antal personer berørt af etårig lavindkomst.



Medianindkomstmetoden implicerer en relativ definition af lavindkomst og økonomisk fattigdom (jf. kapitel 2), da indkomstgrænsen udvikler sig i takt med den generelle velstandsudvikling i samfundet. Det betyder, at gruppen identificeret med metoden ikke alene afhænger af de pågældende selv men også af indkomstudviklingen for den øvrige del af befolkningen. En stigning i medianindkomsten vil derfor alt andet lige øge antallet af personer med relativt lav indkomst – uanset, at disse personer ikke har fået lavere indkomster. Antallet af personer i den etårige lavindkomstgruppe er derfor påvirket af, at niveauet for indkomstgrænsen svarer til et stadigt stigende antal varer og tjenester. Den etårige lavindkomstgruppe kommer så at sige til at indeholde mere og mere velstillede personer i takt med, at den reale værdi af indkomstgrænsen øges. Til illustration af dette kan man fastholde indkomstgrænsen fra 1997 (korrigeret for udviklingen i forbrugerpriserne) frem til 2010, dvs., denne indkomstgrænse muliggør det samme forbrug som i 1997. Med denne grænse er personer i den etårige lavindkomstgruppe stort set konstant over perioden 1997-2010, jf. figur 4.1.

Figur 4.2 Økonomisk fattigdom, 1997-2010



Anm.: Ekspertudvalgets definition af økonomisk fattigdom jf. kapitel 11.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

## 4.2 Medianindkomstmetoden og grupper med lav indkomst

Medianindkomstmetoden afgrænser personer med lav indkomst eller i økonomisk fattigdom ved at fastsætte en kritisk indkomstgrænse ud fra medianen for de disponible indkomster i befolkningen. Medianindkomsten er det indkomstniveau, hvor den ene halvdel af befolkningen har en højere og den anden halvdel en lavere indkomst. På den måde afspejler medianindkomsten det generelle velstandsniveau i samfundet. Når medianindkomsten stiger i takt med velstandsudviklingen, vil den kritiske indkomstgrænse også stige. Den økonomiske fattigdomsgrænse er dermed relativ, hvilket betyder, at den står i forhold til de generelle levevilkår i befolkningen.

Selvom det generelle princip bag metoden er enkelt, indebærer en anvendelse af metoden en række valg i forhold til indkomstbegreb, personkreds, familiebegreb og stordriftsfordele (ækvivalering) i husholdningsøkonomien mv. I boks 1 og 2 er der redegjort nærmere for de præcise afgrænsninger og operationaliseringer.

I udvalgsarbejdet er taget udgangspunkt i samme ækvivaleringsmetode, som anvendes i de økonomiske ministerier. Metoden er i rimelig overensstemmelse med resultaterne af en analyse af danske familiers stordriftsfordele baseret på budgetmetoden (Finansministeriet, 2004). I overvejelserne om valg af metode har også indgået, at der ikke findes én internationalt anvendt metode, og at såvel OECD's metode som EU's metode ligger relativt tæt på den, der anvendes af udvalget.

Det, der kunne tale for at vælge en af de internationalt anvendte metoder, er muligheden for at kunne sammenligne med resultaterne fra andre lande. Imidlertid er der en række andre opgørelsesmæssige forskelle, der betyder, at en direkte sammenligning mellem nationale opgørelser og opgørelserne fra fx EU og OECD ikke direkte er mulig. Det gælder blandt andet behandlingen af negativ nettokapitalindkomst, imputering af afkast af ejerbolig og afgrænsningen af personer og familier<sup>28</sup>. Dertil kommer forskelle i nationale definitioner og fremgangsmåder. En national beslutning om fx at se bort fra studerende eller familier med stor formue i opgørelsen vil også betyde, at opgørelserne ikke umiddelbart vil kunne sammenlignes.

Ved at vælge samme metoder som de økonomiske ministerier har udvalgets opgørelser samme grundlag, som der anvendes i forbindelse med fx nationale analyser vedrørende indkomstfordeling og fordelingsmæssige konsekvenser af ændret lovgivning mv.

Opgørelser af disponibel indkomst er baseret på registeroplysninger og beskriver derfor ikke den del af indkomsten, der kan henføres til fx sort arbejde, hjemmeproduktion eller støtte fra familie og venner.

## Boks 1 Udvalgets afgrænsning af den etårige lavindkomstgruppe

Udvalget har valgt at se bort fra familier med studerende over 18 år ved opgørelsen af lavindkomstgruppen. Det skyldes, at studerende ikke vurderes at være udsatte og mangle sociale ressourcer, ligesom status som studerende er selvvalgt. Idet analyseenheden i indkomstfordelingsanalyser er familiens indkomst, har ekspertudvalget valgt at se bort fra både studerende over 18 år og deres familiemedlemmer, jf. kapitel 2. Et alternativ er at selektere familier, hvor der er studerende familiemedlemmer, fx kun udelade familier, hvor den studerende er forsørger. Reduktionen af antal personer med lav indkomst er omtrent den samme ved begge afgrænsninger, og udvalget har derfor valgt en fremgangsmåde, hvor der ses helt bort fra familier med studerende.

Udvalget har desuden besluttet ikke som vanligt at opgøre lavindkomstgrænsen på baggrund af den årlige medianindkomst i befolkningen. I stedet tages udgangspunkt i et treårigt glidende gennemsnit af medianindkomsten for året og 2 år tidligere (korrigeret for lønudviklingen). Formålet er at korrigere for konjunkturelt betingede udsving og har derfor ingen betydning for størrelsen af gruppen over tid. Midlertidige udsving renses på den måde bort, og der fremkommer et mere klart billede af det underliggende niveau. Korrektionen har en begrænset isoleret virkning på antal personer med lav indkomst, og reducerer den samlede lavindkomstgruppe med ca. 3,5 pct. i 2010 og modsat i andre år.

Udvalget har besluttet at afgrænse gruppen til personer i familier med en nettoformue pr. voksen under en formuegrænse på 100.000 kr. (ikke-ækvivaleret) i 2010-niveau, som indekseres med udviklingen i indkomstgrænsen, jf. ovenfor. Personer med nettoformue over formuegrænsen vurderes at have væ-

28 Hverken OECD eller EU inkluderer på nuværende tidspunkt et imputeret afkast af ejerbolig. OECD sætter negative indkomstelementer, herunder negativ nettokapitalindkomst, til nul. EU inkluderer kun positiv kapitalindkomst. I OECD er indkomsterhvervelsenheden alle de personer, der bor på samme adresse. I EU er enheden afgrænset ved at spørge interviewpersonen, og i nationale opgørelser er familien typisk registerbestemt, jf. Danmarks Statistiks familiedefinitioner.

sentlige forbrugsmuligheder ud over den disponible indkomst, ligesom den lave indkomst i perioden kan være selvvalgt.

Se appendiks 4A for en beskrivelse af betydningen af metodevalg for opgørelsen af lavindkomstgruppen.

### **Nettoformue**

Nettoformuen er sammensat af aktiver i form af ejendomsaktiver og finansiel formue fratrukket passiver i form af gæld. Nettoformuen indeholder derimod ikke familiernes pensionsformuer, idet der ikke foreligger detaljerede indsamlede oplysninger herom, og denne er bundet i de erhvervsaktive år.

### **Opgørelse af den disponible indkomst**

Den disponible indkomst dannes som bruttoindkomsten fratrukket personlige skatter samt fradrag for pensionsindbetalinger. Opgørelsen er baseret på detaljerede indkomstoplysninger, som hovedsageligt stammer fra selvangivelser og slutligningen.

Bruttoindkomsten udgør summen af den personlige indkomst og kapitalindkomst, herunder netto-renteudgifter, aktieindkomst, samt et 'imputeret afkast af ejerbolig' på 4 pct. af den offentlige ejendomsvurdering.

*Den personlige indkomst* opgøres som summen af erhvervsindkomsten (tillagt private pensionsudbetalinger samt anden privat indkomst, hovedsagelig i form af børnebidrag) og offentlige overførselsindkomster. I offentlige overførsler indgår sociale pensionsydelse, dagpenge, orlovsydelse, efterløn, uddannelsesstøtte, kontanthjælp, boligstøtte, børnefamilieydelse og børnetilskud mv.

*Erhvervsindkomsten* består hovedsagelig af lønindkomst og virksomhedsindkomst. Til lønindkomst medregnes desuden honorarer, sygedagpenge og udenlandske personlige indkomster mv. Lønindkomsten er opgjort inkl. arbejdsmarkedsbidrag, men ekskl. arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger, herunder ATP. Det gælder uanset hvem, der formelt betaler bidragene.

Den disponible indkomst er opgjort på familieniveau og derefter fordelt ligeligt på alle medlemmer af familien, herunder børn. Familiens faktiske indkomst korrigeres, så der tages højde for forskelle i familiernes størrelse. Hertil anvendes et såkaldt ækvivalensmål givet ved  $(\text{antal voksne} + \text{antal børn})^{0,6}$ . Ækvivalensmålet indebærer dels en antagelse om udgiftsfællesskab og stordriftsfordele inden for familien, dels en antagelse om, at børn reducerer forbrugsmulighederne for familiens voksne medlemmer. For en nærmere diskussion se appendiks 4A.

De ækvivalerede indkomster for gruppen af børn under 18 år afspejler derfor forældrenes indkomster. Det samme er typisk tilfældet for de hjemmeboende børn over 18 år, som indgår i de ældre aldersgrupper.

Som udgangspunkt indgår alle personer i beregningsgrundlaget, dog undtaget nogle delgrupper som fx personer med særlige skatteforhold, udeboende børn og studerende, jf. appendiks 4B.

Antallet af personer i den etårige lavindkomstgruppe beskriver situationen i et enkelt år, men siger ikke noget om varigheden af situationen. Mange personer er kortvarigt i gruppen med relativt lav indkomst, fx fordi de er midlertidigt ledige, har selvvalgt lav indkomst, eller har en formue de kan bruge af. Skift i familiestatus kan også føre til midlertidig lav indkomst, jf. boks 2. En stor del af befolkningen vil opleve sådanne perioder med midlertidig lav indkomst gennem livet, uden at det vil have en negativ virkning på kvaliteten af deres arbejdsliv eller deres samlede livsindkomst.

## Boks 2 Familiebegreb

Den økonomiske enhed i analyserne er familien. Det lægges beregningsteknisk til grund, at personer inden for samme familie udgør et udgiftsfællesskab og opnår stordriftsfordele ved fælles husholdning. Den disponible indkomst opgøres derfor som den ækvivalerede disponible indkomst for familien. Alle personer i familien tildeles således samme disponible indkomst.

Det benyttede familiebegreb svarer til Danmarks Statistiks tidligere D-familiebegreb (Danmarks Statistik benytter ikke længere D-familiebegrebet). Personer kan kun være i samme familie, hvis de er registreret på samme adresse.

Med udgangspunkt i D-familiebegrebet kan en familie bestå af

- en enlig med eller uden børn
- et ægtepar med eller uden børn
- et registreret partnerskab med eller uden børn
- et samlevende par (fælles børn) med eller uden børn (hvis fælles børn er flyttet hjemmefra)
- et samboende par (ikke fælles børn) med eller uden børn
- et ikke-hjemmeboende barn under 18 år.

Til børn regnes alle hjemmeboende børn uanset alder. Undtagelsen er hjemmeboende børn, der har egne hjemmeboende børn eller er gift. Disse udgør en selvstændig familie.

2 ugifte personer med fælles børn regnes som et samlevende par i samme familie.

2 ugifte personer af hvert sit køn regnes som et samboende par og dermed som værende i samme familie, hvis i) deres aldersforskel er mindre end 15 år, ii) der ikke er oplysninger om nært familieskab, iii) der ikke bor andre voksne på adressen, og iv) ingen af personerne i parret er under 16 år.

2 ugifte personer regnes for at indgå i hver sin familie, hvis betingelser for at være samlevende eller samboende ikke er opfyldt.

### *Lavere disponibel indkomst som følge af ændring i familietype i løbet af året*

Personer, der er blevet enlige i løbet af året, fx personer der er flyttet hjemmefra eller er blevet skilt, kan stå registreret med en 'kunstigt' lav disponibel indkomst på opgørelsestidspunktet som følge af ændringen i familiestatus. Det skyldes, at disse personer en del af året kan have haft en større disponibel indkomst som følge af den tidligere familiestatus, end de har på opgørelsestidspunktet.

Ovenstående gælder ikke for ny-indvandrede, hvis indkomst opregnes til helårs niveau, og personer, der er blevet enker eller enkemænd i løbet af året, da disse normalt ikke indgår i opgørelserne.

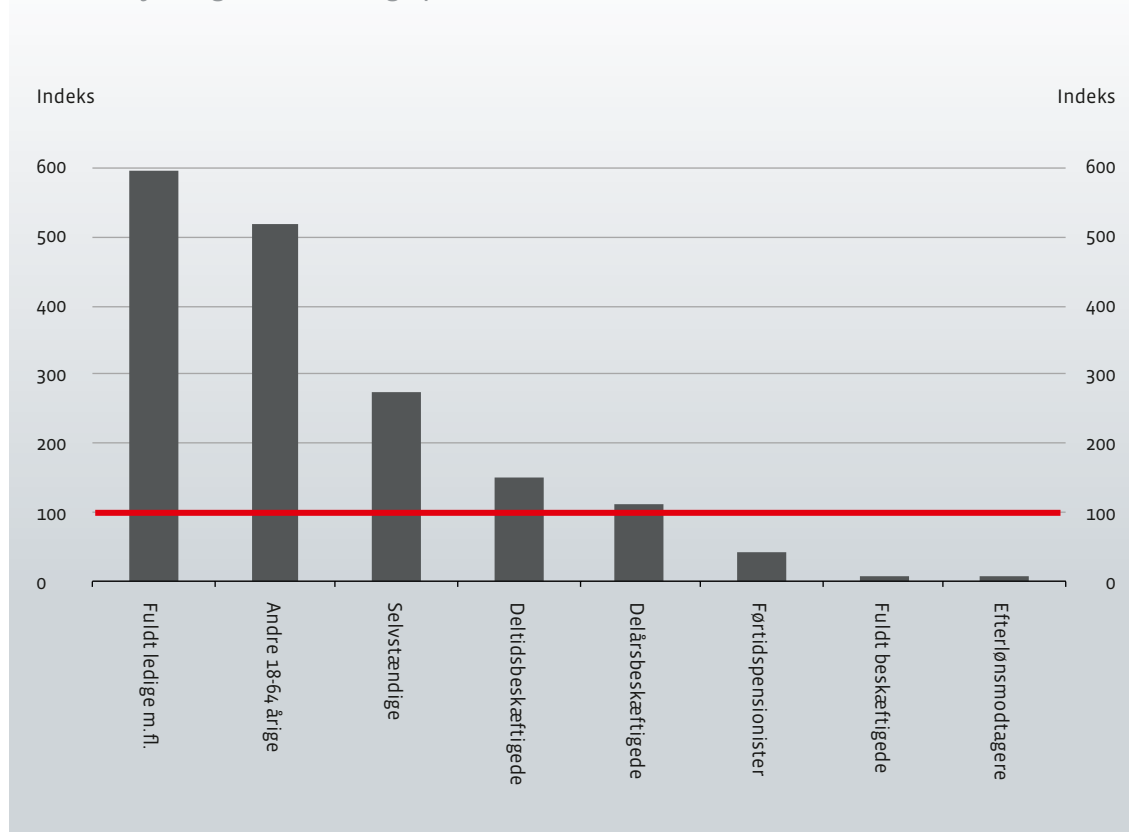
### *Højere disponibel indkomst som følge af ændring i familietype i løbet af året*

Personer, som i løbet af året er blevet en del af en parfamilie, kan stå registreret med en 'kunstigt' høj disponibel indkomst, idet de kan have haft en lavere disponibel indkomst i den del af året, hvor de var enlige, end de har på opgørelsestidspunktet.

Fuldt ledige, selvstændige og deltidsbeskæftigede er overrepræsenterede i den etårige lavindkomstgruppe. Fuldt beskæftigede, efterlønsmodtagere samt førtidspensionister er underrepræsenterede, jf. figur 4.3.

Opgørelser af antal personer i den etårige lavindkomstgruppe opdelt på delgrupper kan være svære at fortolke, hvis disse ikke sættes i forhold til befolkningen som helhed. Det skyldes, at et relativt højt antal personer i en delgruppe kan opfattes som udtryk for, at personerne i særlig høj grad optræder i den etårige lavindkomstgruppe, selvom delgruppen udgør en mindre andel af den etårige lavindkomstgruppe end af befolkningen. En delgruppe af befolkningen betragtes som værende overrepræsenteret, hvis dens andel af den etårige lavindkomstgruppe overstiger dens andel af hele befolkningen. Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af lavindkomstgruppen divideret med andelen i befolkningen. Antallet fremgår af appendiks 4C.

Figur 4.3 Repræsentativitet i den etårige lavindkomstgruppe opdelt på arbejdsmarkedstilknytning for 18-64-årige personer i 2010



Anm.: Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af lavindkomstgruppen divideret med andelen i befolkningen. Et repræsentativitetsindeks over (under) 100 svarer til, at gruppen er over- (under-) repræsenteret i lavindkomstgruppen. Andre 18-64-årige består blandt andet af sæsonarbejdere, flexjobbere, personer helt uden tilknytning til arbejdsmarkedet mv. Se boks 3 om arbejdsmarkedstilknytning.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Unge under 25 år er overrepræsenterede i den etårige lavindkomstgruppe, og det samme gælder 25-34-årige, jf. figur 4.4.

Boks 3 dokumenterer den afgrænsning af arbejdsmarkedstilknytning, som er anvendt i ekspertudvalgets rapport.

## Boks 3 Arbejdsmarkedstilknytning

Gruppering efter arbejdsmarkedstilknytning sker over en række trin og er baseret på både statusoplysninger og "årsbetragtninger". Der sker kun en gruppering for personer i alderen 18-64 år. Statusoplysningerne bruges til at udskille personer, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet og til at udskille studerende.

### **Personer uden for arbejdsmarkedet – som kan henføres til specifikke underkategorier:**

- *Førtidspensionister*: Personer, der modtager førtidspension ultimo året, eller som har modtaget social pension i løbet af året, rubriceres som førtidspensionister.
- *Efterlønsmodtagere*: Personer, der har modtaget efterløn eller fleksydelse i løbet af året, rubriceres som efterlønsmodtagere.
- *Studerende*: Personer, der pr. 1. oktober er registreret med igangværende uddannelse, rubriceres som studerende – med mindre de har erhvervsindkomst over et indkomstniveau på ca. 70 pct. af de maksimale dagpenge.

### **Personer på arbejdsmarkedet**

For personer, der ikke placeres i de ovennævnte grupper, foretages en rubricering, baseret på indkomstforhold mv. i året under ét. I den forbindelse har følgende forhold væsentlig betydning:

- Har personen indkomst fra selvstændig virksomhed mv.
- Er der betalt ATP-bidrag ved udstøttet beskæftigelse.
- Er der betalt ATP-bidrag ved støttet beskæftigelse.
- Har personen ledighedsperioder eller andre perioder uden ordinært arbejde.
- Har personen overførselsindkomster eller lignende.

*Selvstændige*: Personer, der har indkomst (eller underskud) fra selvstændig virksomhed, herunder indkomst som medarbejdende ægtefælle, og som tillige har lønindkomst under et niveau svarende til personfradraget.

Personer med ATP-bidrag ved udstøttet beskæftigelse (og ingen støttet beskæftigelse) bliver rubriceret som:

- Fuldtidsbeskæftigede – hvis ATP-beskæftigelsesgraden er over 90 pct
- Deltidsbeskæftigede – hvis ATP-beskæftigelsesgraden er mellem ca. 25 pct. og 90 pct., og personen ikke har ledighedsperioder eller lignende
- Delårsbeskæftigede – hvis personen har både perioder med ATP-beskæftigelse og ledighedsfravær mv. – med mindre perioderne med beskæftigelse og ledighed er under ca. 25 pct
- "Andre 18-64-årige" – hvis personen ikke placeres i en af de førnævnte grupper. Denne restgruppe omfatter således personer med en ATP-beskæftigelsesgrad under ca. 25 pct., som ikke har ledighed af betydning.

Personer med ATP-bidrag ved både udstøttet beskæftigelse og støttet beskæftigelse bliver rubriceret som

- Delårsbeskæftigede - med mindre perioderne med beskæftigelse og ledighed er under ca. 25 pct
- "Andre 18-64-årige", hvis førnævnte ikke gælder.

Personer med ATP-bidrag udelukkende ved støttet beskæftigelse bliver rubriceret som

- Fuldt ledige mv. - med mindre perioderne med beskæftigelse er under ca. 25 pct. og perioder med ledighedsfravær mv. også er under ca. 25 pct., dog ikke hvis der er tale om fleksjob
- "Andre 18-64-årige", hvis førnævnte ikke gælder, herunder hvis personen (udelukkende) har haft ansættelse i fleksjob.

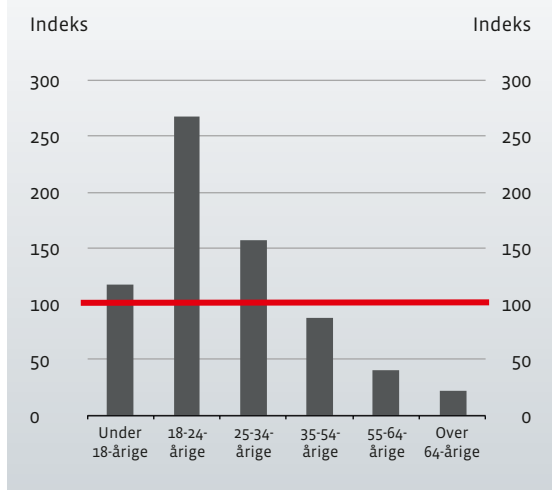
Personer uden ATP-bidrag kan efter omstændighederne blive rubriceret som

- Fuldt ledige mv. – hvis de har overførselsindkomst ud over et niveau omkring personfradraget, eller hvis de har perioder med ledighedsfravær mv. ud over et niveau på ca. 50 pct
- Førtidspensionister, hvis de ikke rubriceres som fuldt ledige mv. og samtidig har private pensionsindkomster over et vist niveau
- Studerende mv., hvis de ikke er placeret i en af grupperne ovenfor og samtidig har modtaget SU-stipendier
- Andre 18-64-årige i øvrige tilfælde.

Restgruppen ”Andre 18-64-årige” vil bestå af personer helt uden arbejdsmarkedstilknytning (bortset fra et eventuelt fleksjob) eller med en meget begrænset arbejdsmarkedstilknytning, samtidig med at personen stort set ikke modtager overførselsindkomst eller har markeringer for at være ledig, kontanthjælpsmodtager eller lignende.

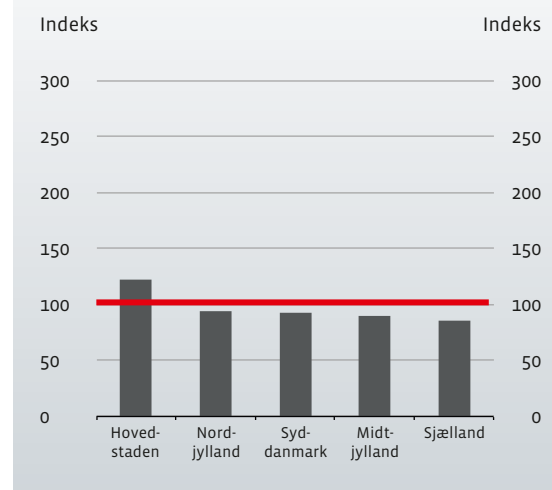
Gruppen kan omfatte personer, der er afskåret fra at modtage kontanthjælp pga. ægtefællens indkomst, egen formue eller lignende, unge, der har afsluttet en gymnasial uddannelse i året, men som ikke er gået i gang med en uddannelse eller har erhvervsarbejde i større omfang, personer, der er indvandret i årets løb, personer, der har modtaget revalideringsydelse, personer med relativt store indkomster fra udlandet, personer, der beskattes efter regler for forskere og eksperter, samt personer som har lønindkomst over niveauet for personfradraget uden at betale ATP-bidrag.

Figur 4.4 Repræsentativitet i den etårig lavindkomstgruppe opdelt på alder i 2010



Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur 4.5 Repræsentativitet i den etårig lavindkomstgruppe opdelt på regioner i 2010



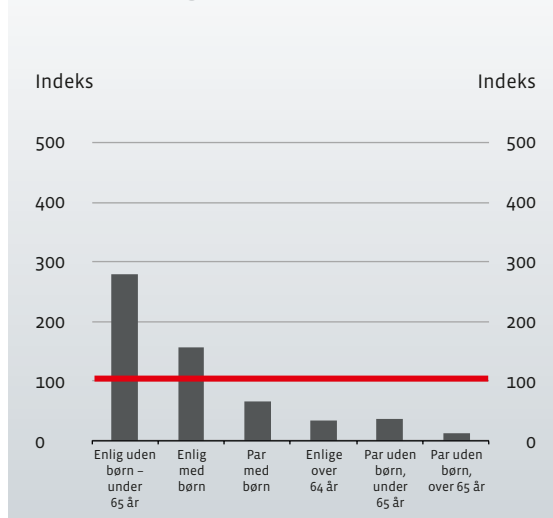
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Der er ikke store regionale variationer i den etårige lavindkomstgruppe. Personer, der er bosat i Hovedstadsregionen, er dog overrepræsenterede i den etårige lavindkomstgruppe, jf. figur 4.5.<sup>29</sup> I den forbindelse skal det bemærkes, at indkomstvariationen i Hovedstadsområdet er væsentligt større end i det øvrige Danmark.

29 Figuren viser antallet i den etårige lavindkomstgruppe opdelt på regioner givet den fælles indkomstgrænse. En anden tilgang kunne være at beregne regionale lavindkomstgrænser ud fra den betragtning, at det er den relative fattigdom, der ønskes belyst.

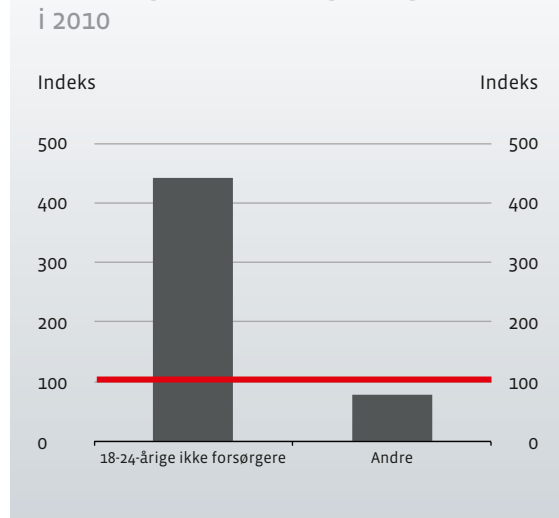
Enlige, og i særlig høj grad enlige uden børn i alderen 18-24 år, er overrepræsenterede i den etårige lavindkomstgruppe, jf. figur 4.6 og 4.7. Det kan være fordi, at denne gruppe fx er studerende i en del af året eller flyttet hjemmefra i løbet af året. Enlige har desuden ikke forbrugsmuligheder som følge af indkomst fra andre personer i familien.

Figur 4.6 Repræsentativitet i den etårige lavindkomstgruppe opdelt på familiekategori i 2010



Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

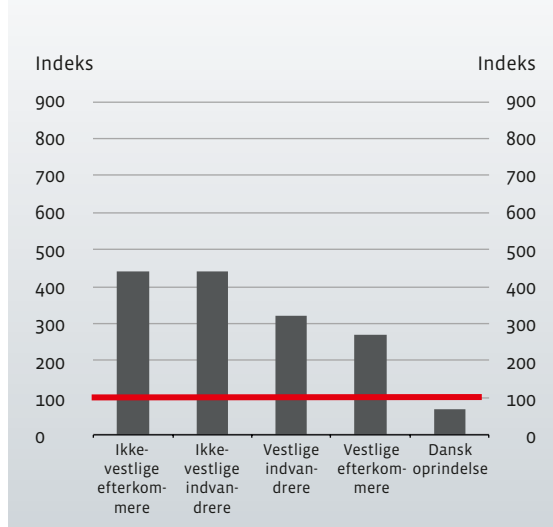
Figur 4.7 Repræsentativitet i den etårige lavindkomstgruppe opdelt på 18-24-årige ikke-forsørgere og andre i 2010



Anm.: Afgrænset til voksne personer.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

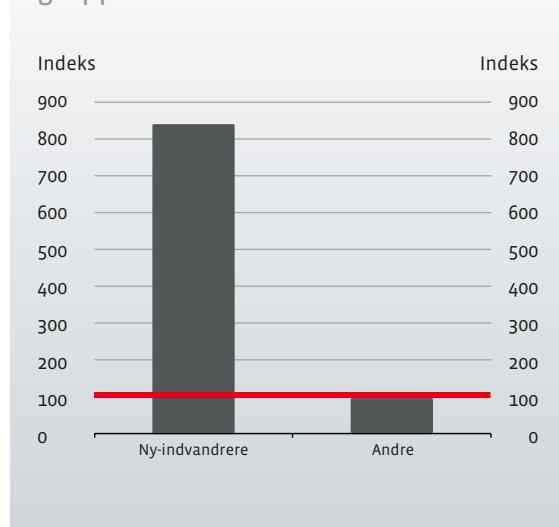
Indvandrere og efterkommere er overrepræsenterede i den etårige lavindkomstgruppe, jf. figur 4.8.

Figur 4.8 Repræsentativitet i den etårige lavindkomstgruppe opdelt på herkomst i 2010



Anm.: 18-24-årige i husstande uden børn og andre. Hjemmeboende børn (enlige) medregnes i forældrenes familie, se boks 3 om familieafgrænsning.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur 4.9 Repræsentativitet af ny-indvandrere i den etårige lavindkomstgruppe i 2010



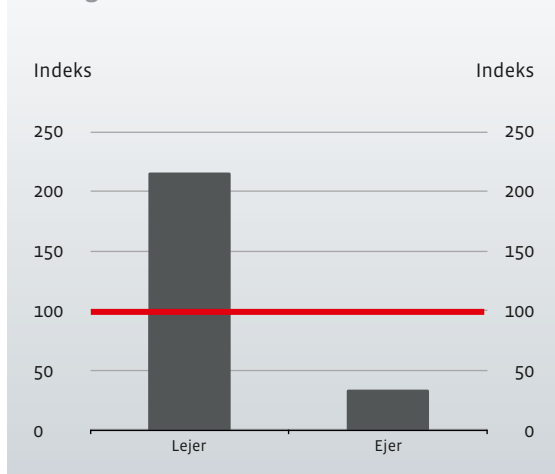
Anm.: Personer, der har opholdt sig i Danmark under 3 år, og som ikke har en almen uddannelse i Danmark.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.



Overrepræsentationen skal også ses i lyset af, at ny-indvandrede, dvs. personer af anden etnisk herkomst end dansk, der har opholdt sig under 3 år i Danmark, i særlig grad er overrepræsenterede i den etårige lavindkomstgruppe, jf. figur 4.9. Ny-indvandrede kan fx være au pairs, udenlandske studerende eller lignende (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012: Økonomisk Artikel nr. 3).

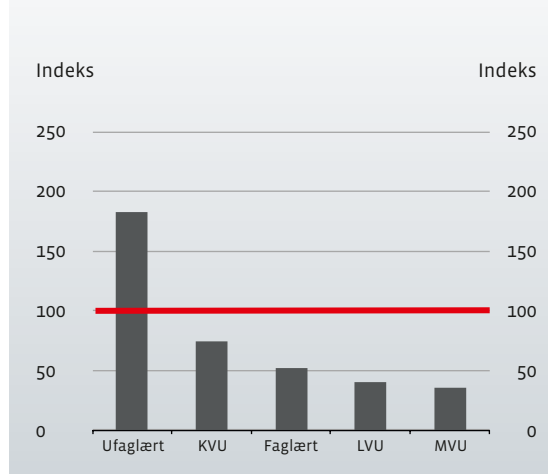
Personer i lejebolig er overrepræsenterede i den etårige lavindkomstgruppe, jf. figur 4.10. Det kan blandt andet hænge sammen med, at unge typisk bor til leje, og at relativt lav indkomst ikke giver mulighed for at investere i fast ejendom. Valget mellem at bo til leje og investere i en ejerbolig kan også være et udtryk for personligt valg ved tilrettelæggelse af forbruget. Boligform øger således ikke i sig selv sandsynligheden for at tilhøre lavindkomstgruppen (Finansministeriet, 2004). Der er også tegn på, at status som indvandrer eller efterkommer ikke i sig selv øger sandsynligheden for at tilhøre lavindkomstgruppen. Når disse grupper relativt hyppigt har en indkomst under indkomstgrænsen, kan det blandt andet hænge sammen med et relativt lavt uddannelsesniveau blandt personer i gruppen og en svagere arbejdsmarkedstilknøytning.

Figur 4.10 Repræsentativitet i den etårig lavindkomstgruppe opdelt på boligform i 2010



Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur 4.11 Repræsentativitet i den etårig lavindkomstgruppe opdelt på uddannelsesniveau i 2010



Anm.: Afgrænset til voksne personer. Ufaglærte omfatter personer med grundskole, gymnasial eller uoplyst uddannelse.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Ufaglærte personer er overrepræsenterede i den etårige lavindkomstgruppe, mens personer med kompetencegivende uddannelser er underrepræsenterede, jf. figur 4.11.

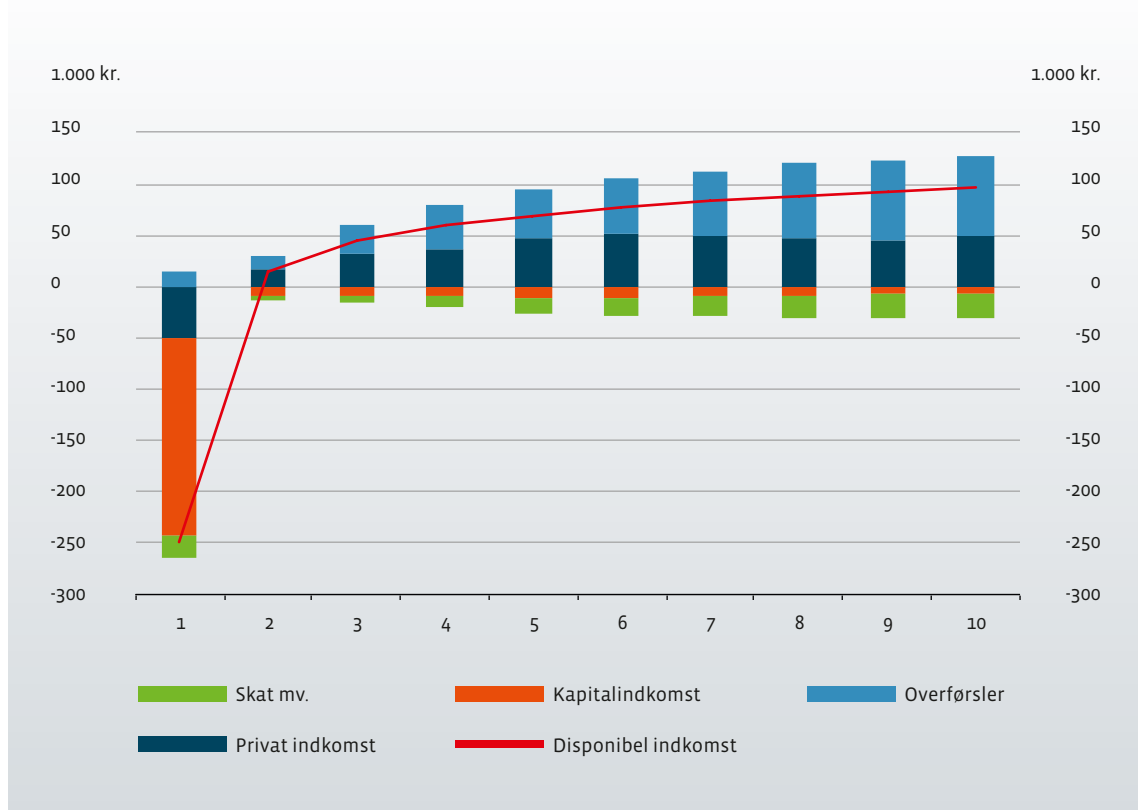
Der er ovenfor vist overrepræsentationen for en række karakteristika. Opgørelsen afspejler ikke den isolerede sandsynlighed knyttet til det enkelte karaktertræk, fx uddannelse<sup>30</sup>, boligform og herkomst, da der ikke er taget hensyn til, at en række af disse karakteristika samvarierer. Fx bor ikke-vestlige indvandrere oftere til leje end andre, og de er relativt hyppigt ufaglærte eller har uoplyst uddannelsesniveau. Opgørelserne skal tolkes i dette lys.

30 Private uddannelser, der ikke fremgår af registeroplysninger.

### Sammensætning af den disponible indkomst

For hovedparten af personerne i den etårige lavindkomstgruppe er den disponible indkomst omtrent ligeligt sammensat af overførsler og privat indkomst, jf. figur 4.12.

Figur 4.12 Sammensætning af de disponible indkomster opdelt på indkomstdeciler i den etårige lavindkomstgruppe i 2010



Anm: Decilinddelingen er foretaget på baggrund af den disponible indkomst for personer i den etårige lavindkomstgruppe. Den personlige indkomst er opgjort som summen af erhvervsindkomster og offentlige overførselsindkomster, jf. boks 1.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

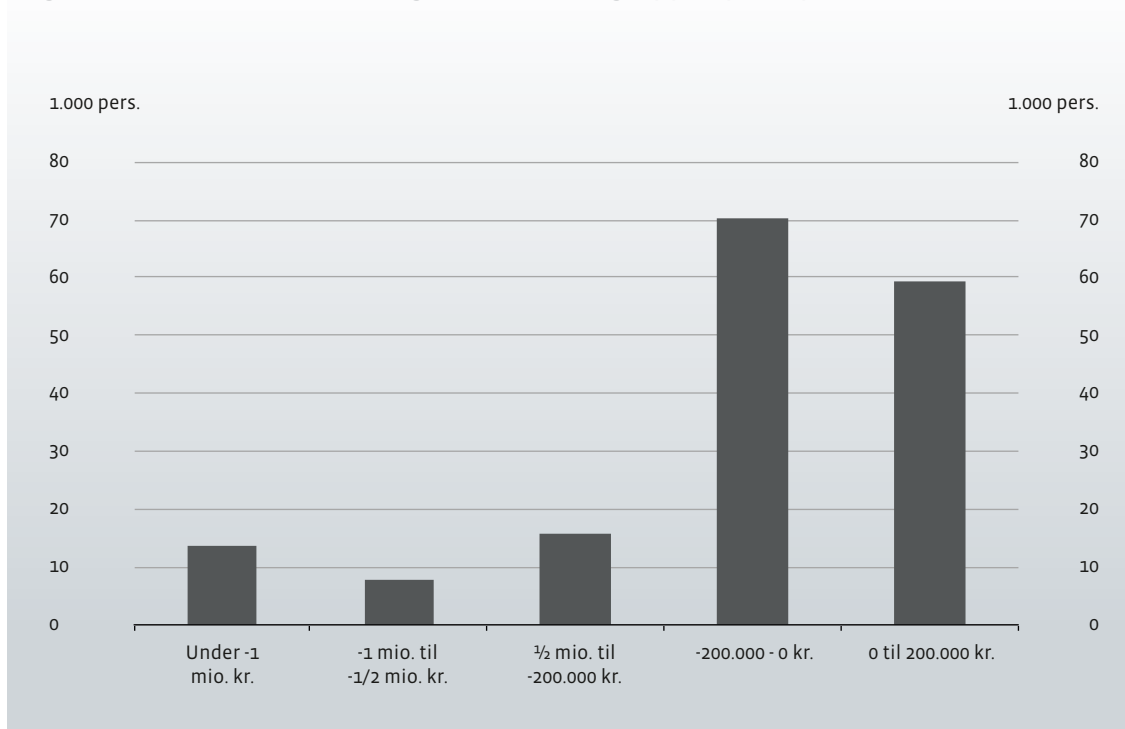
Det gælder dog ikke for personerne i den etårige lavindkomstgruppe med de 10 pct. laveste indkomster, jf. også boks 1 om afgrænsning af personer i beregningsgrundlaget. Denne gruppe har en negativ gennemsnitlig disponible indkomst, primært som følge af stor negativ nettokapitalindkomst, som blandt andet kan stamme fra selvstændig virksomhed.

### Formuesituationen i den etårige lavindkomstgruppe

Nettoformuen opgøres her som aktiver i form af ejendomsaktiver og finansiel formue fratrukket passiver i form af gæld. Nettoformuen indeholder derimod ikke familiernes pensionsformuer, da denne dels er bundet i de erhvervsaktiver år, og dels foreligger der ikke detaljerede indsamlede oplysninger herom.

Knap 40 pct. af personerne i den etårige lavindkomstgruppe har en positiv nettoformue, mens godt 60 pct. har en negativ nettoformue, jf. figur 4.13. Godt en fjerdedel har en nettogæld over 200.000 kr.

Figur 4.13 Personer i den etårige lavindkomstgruppe opdelt på nettoformue i 2010



Anm.: Nettoformuen er ækvivaleret for at gøre forbrugsmuligheder heraf sammenlignelige på tværs af familiesammensætning. Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

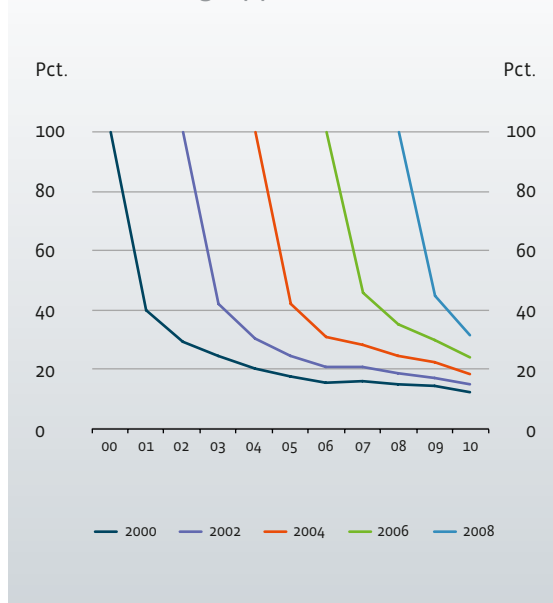
I princippet ville det være ønskeligt at opgøre den enkeltes forbrugsmuligheder og ikke den registrerede disponible indkomst i en given periode. De samlede forbrugsmuligheder kan adskille sig fra den disponible indkomst som følge af formue, gæld, støtte fra familie eller indkomst ved sort arbejde mv. Udvalget har drøftet muligheden for at inkludere nedsparring af formue i forbrugsmulighederne, men har valgt ikke at gøre det. Opsparing eller låntagning er et udtryk for overflytning af forbrugsmuligheder over tid og en justering bør derfor ske symmetrisk. Endvidere kan der være forskellige motiver til en sådan overflytning, hvilket gør tolkningen af en sådan opgørelse problematisk. Gældssituationen for udsatte grupper er belyst i afsnit 4.7.

## 4.3 Økonomisk fattigdom – længerevarende i den etårige lavindkomstgruppe

Længerevarende lav indkomst kan afgrænses på forskellig vis. Ekspertudvalget har baseret sin afgrænsning af økonomisk fattigdom på OECD's afgrænsning af længerevarende lav indkomst, der tager udgangspunkt i gruppen, der har relativt lav indkomst i 3 år i træk, jf. appendiks 4E. Dette er begrundet i en definition af økonomisk fattigdom som en vedvarende situation. Den treårige afgrænsning er begrundet i, at mobiliteten ud af den etårige lavindkomstgruppe er høj, jf. nedenfor. Til sammenligning vises også en række andre afgrænsninger.

Der er en betydelig mobilitet ud af den etårige lavindkomstgruppe fra år til år. Således forlader ca. 60 pct. gruppen fra det ene år til det næste, jf. figur 4.14. Set over en længere årrække opnår flere og flere af de personer, der i et givent år er placeret i den etårige lavindkomstgruppe, en indkomst over indkomstgrænsen.

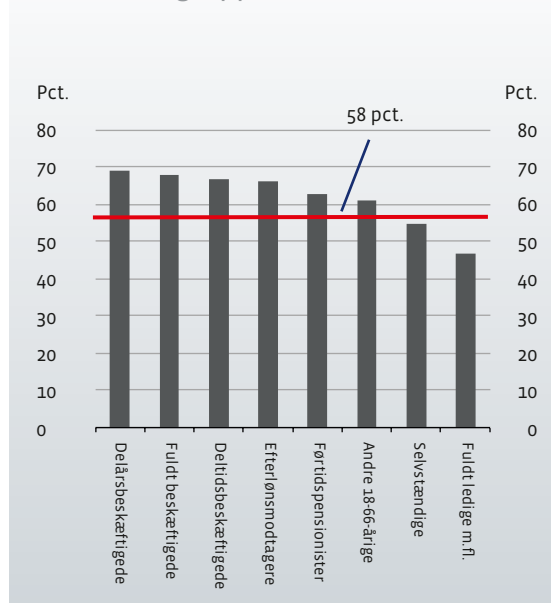
Figur 4.14 Afgang fra den 1-årige lavindkomstgruppe



Anm.: Andel af lavindkomstgruppen et givent år, som forbliver i lavindkomstgruppen det følgende år. Inkl. personer, der vender tilbage til lavindkomst. Lavindkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten for hele befolkningen i henholdsvis 2009 og 2010.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur 4.15 Afgang fra den 1-årige lavindkomstgruppe fra 2009 til 2010

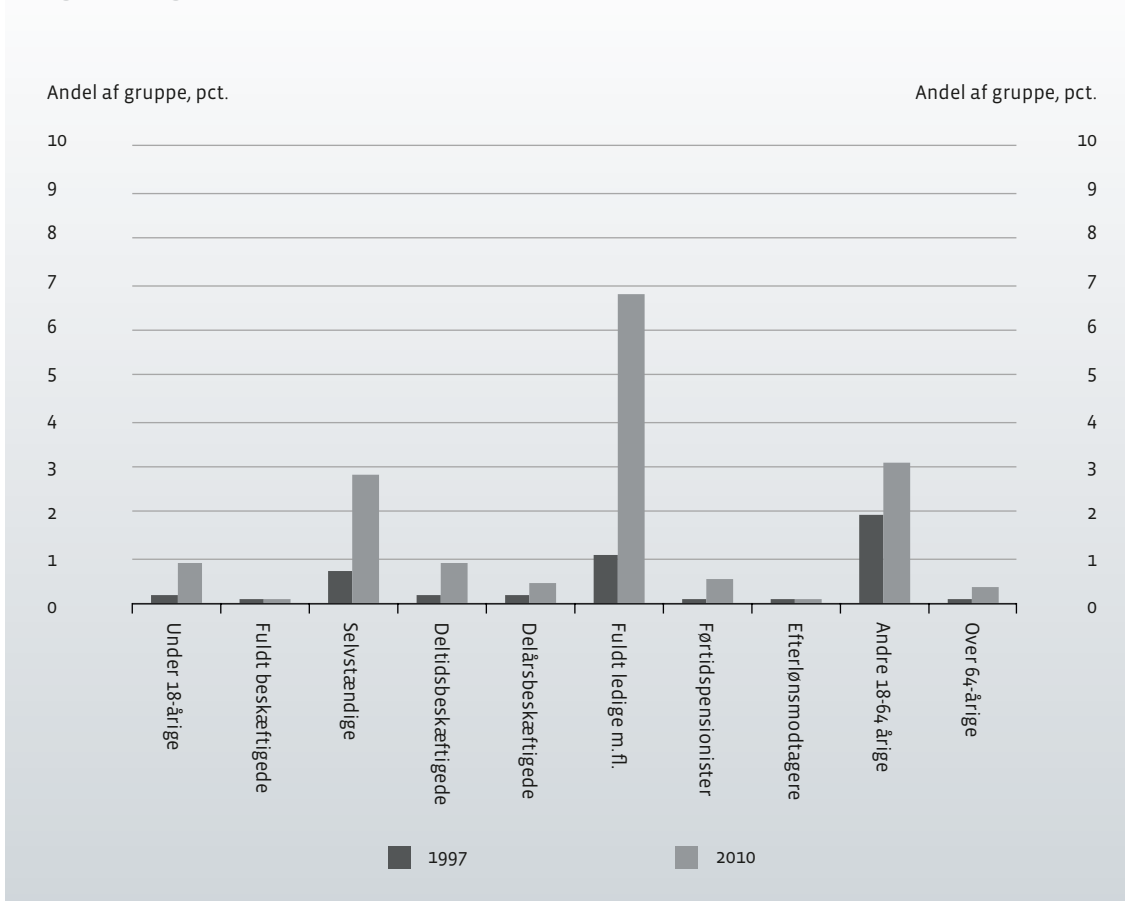


Anm.: Andel af lavindkomstgruppen i 2009 som forlader lavindkomstgruppen i 2010. Lavindkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten for hele befolkningen i henholdsvis 2009 og 2010.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Fra 2009 til 2010 forlader 58 pct. den etårige lavindkomstgruppe, jf. figur 4.15. Andelen, der forlader den etårige lavindkomstgruppe fra 2009 til 2010, er højest for fuldt beskæftigede, efterlønsmodtagere, førtidspensionister og delårs- og deltidsbeskæftigede. For selvstændige og fuldt ledige er andelen lavere end gennemsnittet, men det er dog også her omkring halvdelen, der forlader den etårige lavindkomstgruppe fra det ene år til det andet. Andelen berørt af økonomisk fattigdom er steget for alle grupper opdelt efter arbejdsmarkedstilknytning, dog især for selvstændige og fuldt ledige m.fl., jf. figur 4.16.

Figur 4.16 Personer berørt af økonomisk fattigdom opdelt på arbejdsmarkedstilknytning, 1997 og 2010



Anm.: Delgruppe berørt 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 medføre til en upræcis opgørelse af den disponible indkomst, jf. boks 4. Der kan være overlap mellem de enkelte grupperinger, hvorfor delmængderne ikke summer op til de 42.000 i gruppen af økonomisk fattige.

Tabel 4.1 Opdeling af gruppen økonomisk fattige i 1999 og 2010 efter mulige forklaringer på lavindkomst

	1999	2010	Ændring
	antal personer		Pct.
Alle	16.250	42.200	260
Selvstændige voksne i familien <sup>1)</sup>	7.500	12.300	164
<i>Ikke-selvstændige med<sup>2)</sup>:</i>			
Brøkpensionist i familien	850	2.800	329
Kontanthjælpsmodtager under 25 år	1.950	3.600	185
Kontanthjælpsmodtager over 25 år	1.500	11.950	797
Store renteudgifter <sup>3)</sup>	400	1.800	450
Person i husstand med flere familier <sup>4)</sup>	4.300	8.400	195
Andre	1.950	6.850	351

Anm.: Der tages her udgangspunkt i 1999 i stedet for 1997, fordi der er et databrud i formuestatistikken, der har væsentlig betydning for udviklingen i antallet af økonomisk fattige fra 1997 til 1999.

Note: 1) Her indgår selvstændige og personer i familie med selvstændige og hovedaktionærer, herunder hvis der er i indkomst 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.

En del af stigningen fra 1997 til 1999 skyldes et databrud i formuestatistikken, der især har betydning for selvstændige<sup>31</sup>.

Stigningen i gruppen siden 1999 skyldes primært en relativt kraftig stigning i delgruppen kontanthjælpsmodtagere over 25 år. Desuden har der været en relativt kraftig stigning i delgruppen med brøkpension. Niveaulet i 1999 var dog meget lavt for disse delgrupper. Antallet af personer fra andre delgrupper er omtrent fordoblet, idet stigningen i delgruppen selvstændige har været lidt lavere, omkring 64 pct.

For så vidt angår kontanthjælpsmodtagere, skyldes stigningen blandt andet introduktionen af starthjælp, samt at medianindkomst er steget lidt mere end kontanthjælpssatsen, hvilket i 2010 betyder, at den samlede ydelse til en kontanthjælpsmodtager over 25 år uden børn på årsniveau ligger omkring lavindkomstgrænsen.

Billedet er det samme for børn i gruppen af økonomiske fattige, hvor der også især er blevet flere børn i familier med selvstændige samt flere børn i familier med kontanthjælpsmodtagere, jf. tabel 4.2.

31 Til og med 1996 indgår flere formuekomponenter, hvilket betyder, at (lidt) flere personer "frasorteres" i den etårige lavindkomstgruppe – og dermed også vil blive frasorteret i gruppen berørt af "økonomisk fattigdom" til og med 1998.

Tabel 4.2 Opdeling af børn i gruppen økonomisk fattige i 1999 og 2010 efter mulige forklaringer på lavindkomst

	1999	2010
	antal personer	
Alle	3.700	10.700
Selvstændige voksne i familien	3.150	4.950
<i>Ikke-selvstændige med:</i>		
Brøkpensionist i familien	0	250
Kontanthjælpsmodtager i familien	100	3.750
Store renteudgifter	50	500
Person i husstand med flere familier	200	550
Andre	200	1.500

Anm.: Se tabel 4.1 ovenfor.

#### Boks 4 Mulige målefejl i opgørelsen af den disponible indkomst

Indkomstopgørelsen bygger på registeroplysninger. I nogle tilfælde er en sådan opgørelse ikke retvisende. Der kan fx være ”problemer” med målingen af den disponible indkomst. Nogle typer af skattefri ydelser indgår ikke, da der ikke er tilstrækkelig pålidelige oplysninger om disse. Det gælder personlige tillæg og varmehjælp, herunder særlige tillæg til brøkpensionister, samt forskellige (skattefri) tillæg til kontanthjælpsmodtagere.

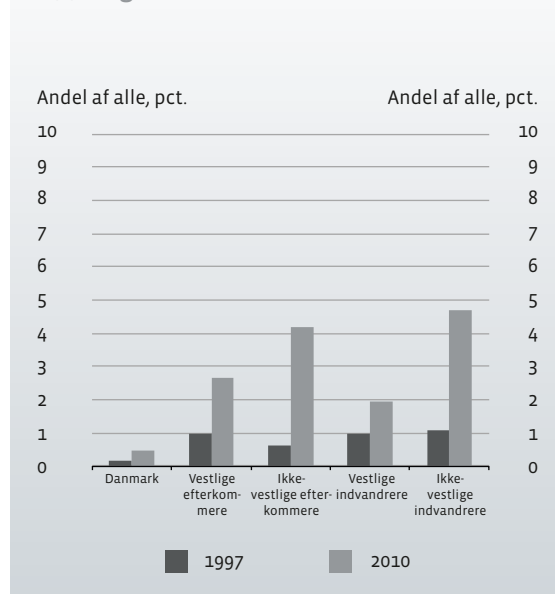
Indkomster fra ikke-registreret økonomisk aktivitet (”sort arbejde”) indgår heller ikke. Der tages heller ikke altid højde for manglende indberetning af indkomster (”skattesnyd”). Det skal i den forbindelse bemærkes, at opgørelserne af disponibel indkomst ikke bygger på de endelige ligningsoplysninger. Der vil notorisk være fejl og mangler i enkelte af de årsopgørelser, der ligger til grund for beregningerne. Selv om det kun drejer sig om et lille antal, vil det formentlig ganske ofte vedrøre personer (eller familier), der indgår i de etårige lavindkomstgrupper. Det kan betyde, at antallet af personer i gruppen overvurderes.

Opgørelsen af disponibel indkomst for den enkelte person kan også i enkelte tilfælde være misvisende pga. problemer med at afgrænse familien ”korrekt”. Det er fx ikke altid muligt at ”sammenkæde” indkomstoplysninger for 2 voksne personer, der ikke er gift, jf. til dels diskussionen af familiedefinitioner i appendiks 4A. Det gælder endvidere, at hvis en enlig pensionist, et pensionistpar eller en enlig kontanthjælpsmodtager bor sammen med andre familiemedlemmer (fx voksne børns familier), vil pensionistfamilien eller kontanthjælpsmodtageren typisk ikke modtage boligstøtte (men heller ikke have væsentlige udgifter til bolig). En sådan families (disponible) indkomst vil således blive opgjort til et forholdsvis lavt niveau – måske også under den etårige lavindkomstgrænse.

Der gælder også, at nogle enlige forsørgere har fået barn i løbet af året. For dem indgår eventuelle børnetilskud kun forholdsvis, eventuelt slet ikke. Der anvendes imidlertid en ækvivaleringsfaktor, som om det nyfødte barn havde været i familien hele året. Det kan føre til en (relativt kraftig) undervurdering af familiens indkomstniveau i året, hvor barnet er født. Hvis den voksne er i gruppen berørt af økonomisk fattigdom vil vedkommende dog også have lav indkomst i de 2 foregående år, hvor personen ikke havde børn.

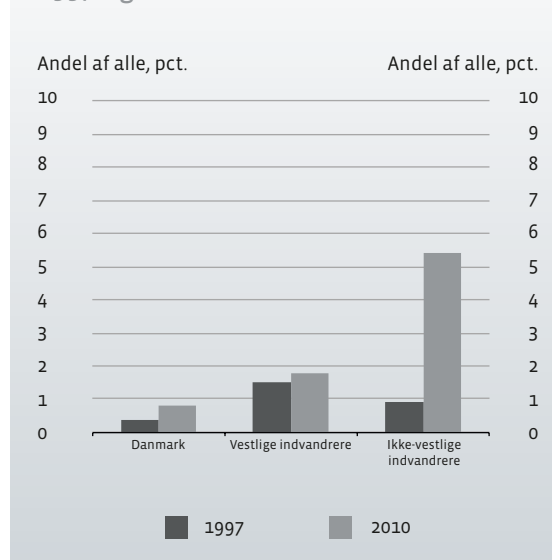
Andelen af personer berørt af økonomisk fattigdom er steget uanset herkomst, jf. figur 4.17. Stigning er dog størst for indvandrere og efterkommere. Stigningen blandt ikke-vestlige efterkommere skal ses i sammenhæng med, at gruppen kun udgjorde 3,5 pct. af personerne berørt af økonomisk fattigdom i 1997.

Figur 4.17 Personer berørt af økonomisk fattigdom opdelt på herkomst, 1997 og 2010



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

Figur 4.18 Personer berørt af økonomisk fattigdom med under 7 års ophold i DK opdelt på herkomst, 1997 og 2010



Anm: Delgruppe berørt af økonomisk fattigdom som andel af delgruppen i befolkningen i året. Der er set bort fra efterkommere, som her udgør en relativt lille gruppe.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Andelen af personer, der har opholdt sig i landet i under 7 år, som er berørt af økonomisk fattigdom, er steget fra 1997 til 2010, jf. figur 4.18. Det gælder særligt for ikke-vestlige indvandrere. Det kan hænge sammen med indførelsen af starthjælpen<sup>32</sup> i 2002. Ydelserne kunne tildeles personer, som ikke havde opholdt sig i landet i 7 af de foregående 8 år. Starthjælpen blev afskaffet med virkning fra 2012.

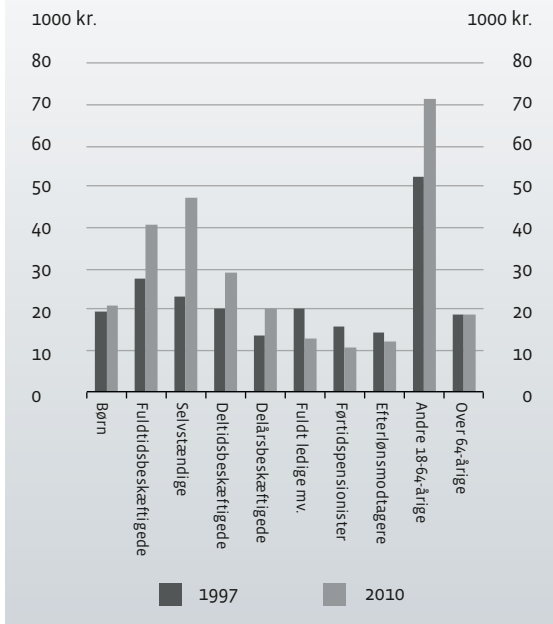
Udviklingen i antallet af personer under en given indkomstgrænse siger ikke noget om, hvor meget indkomsterne ligger under denne grænse. Det er derfor relevant at inddrage det såkaldte indkomstgabet. Indkomstgabet er her opgjort som forskellen mellem gruppens medianindkomst og indkomstgrænsen for etårig lavindkomst i opgørelsesåret og er således et udtryk for, hvor meget indkomsterne typisk ligger under indkomstgrænsen.

For personer i gruppen berørt af økonomisk fattigdom, der hovedsageligt er forsørget af sociale ydelser, som fuldt ledige og førtidspensionister, er indkomstgabet (2010-niveau) reduceret fra 1997 til 2010, mens indkomstgabet for folkepensionister er omtrent uændret, jf. figur 4.19. Blandt helt eller delvist beskæftigede personer er indkomstgabet forøget.

32 Inkl. introduktionsydelse på starthjælpsniveau.

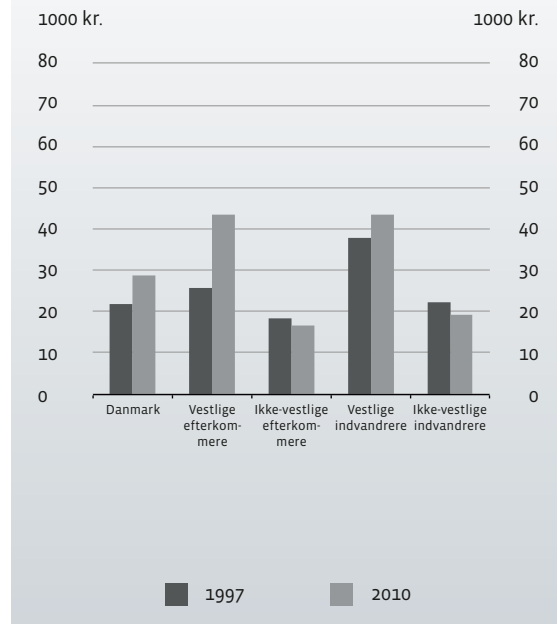


Figur 4.19 Indkomstgab for personer berørt af økonomisk fattigdom opdelt på arbejdsmarkedstilknøytning (2010-niveau)



Anm.: Indkomstgabet er opgjørt som forskellen mellem delgruppens medianindkomst og indkomstgrænsen for etårig lavindkomst i opgørelsesåret.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur 4.20 Indkomstgab for personer berørt af økonomisk fattigdom opdelt på herkomst (2010-niveau)

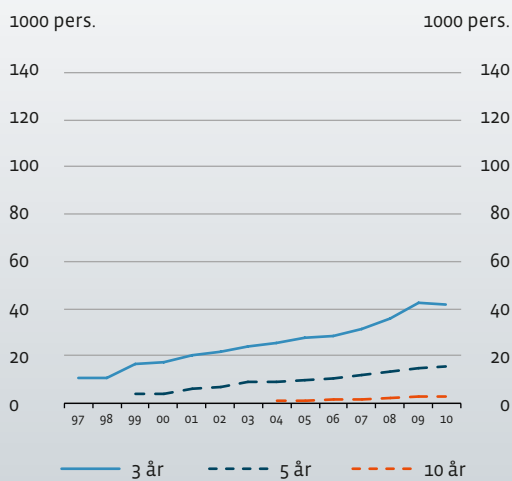


Anm.: Se anmærkning til figur 4.19.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

For danskere, vestlige indvandrere og vestlige efterkommere blandt personer berørt af økonomisk fattigdom er indkomstgabet øget fra 1997 til 2010, jf. figur 4.20. Modsat er indkomstgabet reduceret en smule for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere.

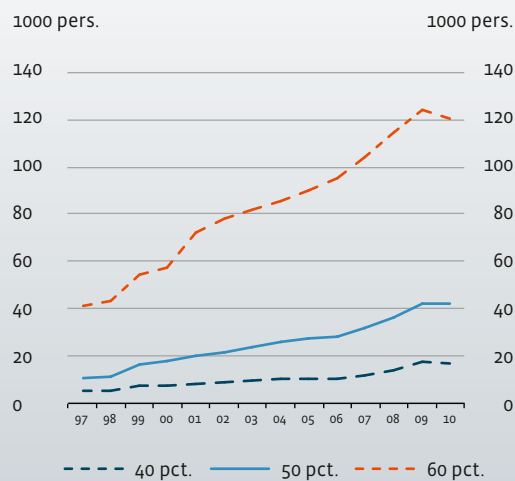
Det er kun ca. 2.700 personer, som har haft relativt lav indkomst i en tiårig periode, jf. figur 4.21. Se også afsnit 4.4 om dynamik i gruppen med lav indkomst.

Figur 4.21 Længerevarende i den etårig lavindkomstgruppe ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten



Anm: Ekspertudvalgets definition af økonomisk fattigdom, men med varierende varighed.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur 4.22 Længerevarende i den etårig lavindkomstgruppe i 3 år i træk ved varierende indkomstgrænser



Anm: Ekspertudvalgets definition af økonomisk fattigdom, men med varierende indkomstgrænse.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

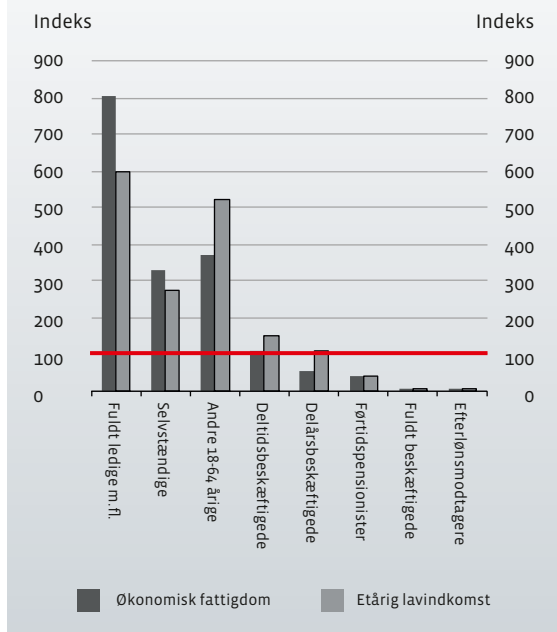
Tilsvarende har ca. 17.000 personer haft relativt lav indkomst i 3 år i træk ved en lavindkomstgrænse på 40 pct. af medianindkomsten for hele befolkningen, jf. figur 4.22. Omkring 121.000 personer har haft relativt lav indkomst i 3 år i træk ved en lavindkomstgrænse på 60 pct. af medianindkomsten.

Udviklingen i antal personer med en relativt lav indkomst har stort set fulgt samme forløb, uanset hvilken relativ indkomstgrænse og varighed der lægges til grund. Ved en relativ indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten og en varighed på 3 år, svarende til udvalgets definition af økonomisk fattigdom, er antallet af berørte personer steget fra 10.500 i 1997 til 42.000 i 2010.

I det følgende redegøres for sammensætningen af gruppen berørt af økonomisk fattigdom i 2010 givet udvalgets forslag til en økonomisk fattigdomsgrænse.

Fuldt ledige og selvstændige samt indvandrere og efterkommere er overrepræsenterede i gruppen berørt af økonomisk fattigdom, jf. figur 4.23 og 4.24.

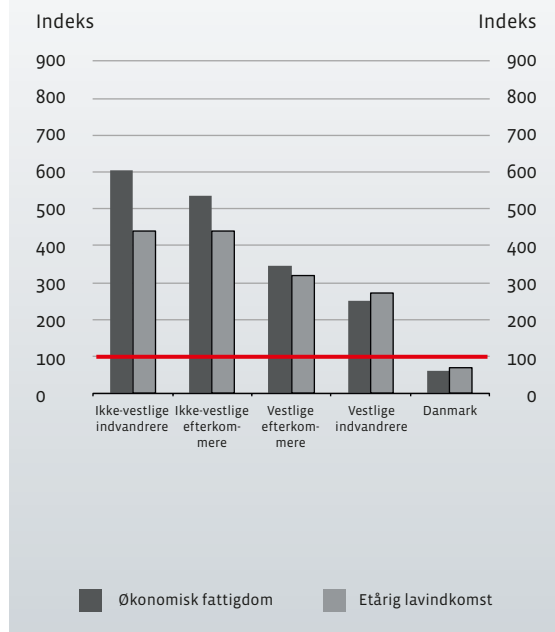
Figur 4.23 Repræsentativitet i gruppen berørt af økonomisk fattigdom opdelt på arbejdsmarkedstilknøyning i 2010



Anm: Andre 18-64-årige består blandt andet af sæsonarbejdere, flexjobbere og personer helt uden tilknytning til arbejdsmarkedet.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

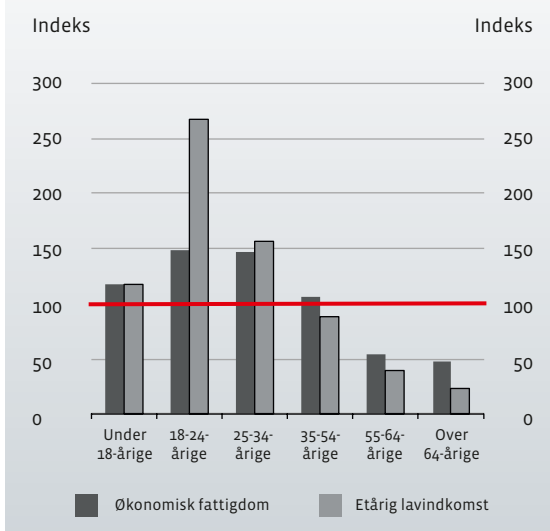
Figur 4.24 Repræsentativitet i gruppen berørt af økonomisk fattigdom opdelt på herkomst i 2010



Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

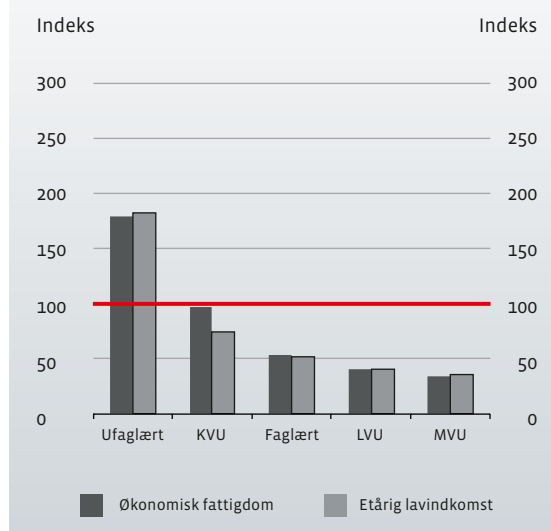
Under 35-årige er overrepræsenterede i gruppen berørt af økonomisk fattigdom, jf. figur 4.25. 18-24-årige er i mindre grad overrepræsenterede, end det er tilfældet i den etårige lavindkomstgruppe for 2010. Det skyldes blandt andet, at en del af disse personer har boet hjemme hos deres forældre inden for de foregående 3 år og således før har haft en indkomst over indkomstgrænsen som følge af forældrenes indkomst. Modsat er 25-34-årige i højere grad overrepræsenterede.

Figur 4.25 Repræsentativitet i gruppen berørt af økonomisk fattigdom opdelt på alder i 2010



Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur 4.26 Repræsentativitet i gruppen berørt af økonomisk fattigdom opdelt på uddannelsesniveau i 2010

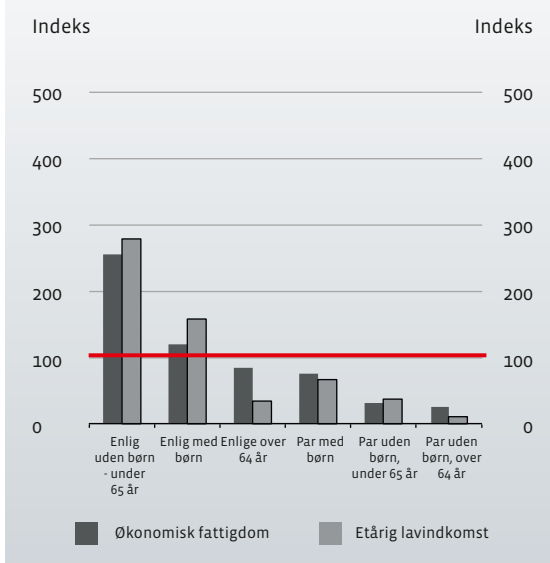


Anm.: Ufaglærte omfatter personer med grundskole, gymnasial eller uoplyst uddannelse.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

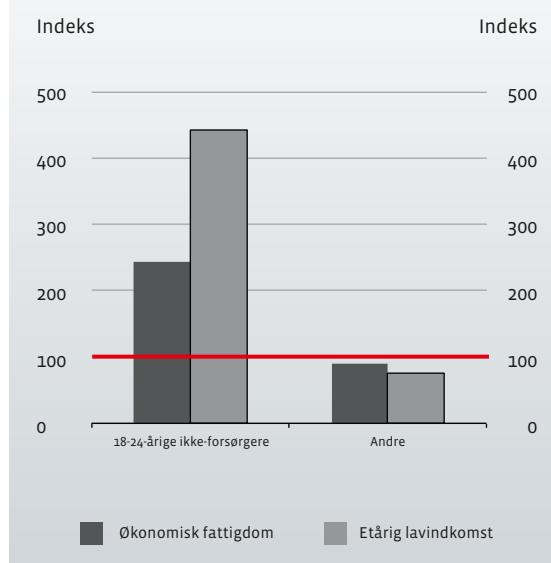
Ufaglærte er overrepræsenterede i gruppen berørt af økonomisk fattigdom, jf. figur 4.26.

Figur 4.27 Repræsentativitet i gruppen berørt af økonomisk fattigdom opdelt på familiekategori i 2010



Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur 4.28 Repræsentativitet i gruppen berørt af økonomisk fattigdom opdelt på 18-24-årige ikke-forsørgere og andre i 2010



Anm.: 18-24-årige i familier uden børn.

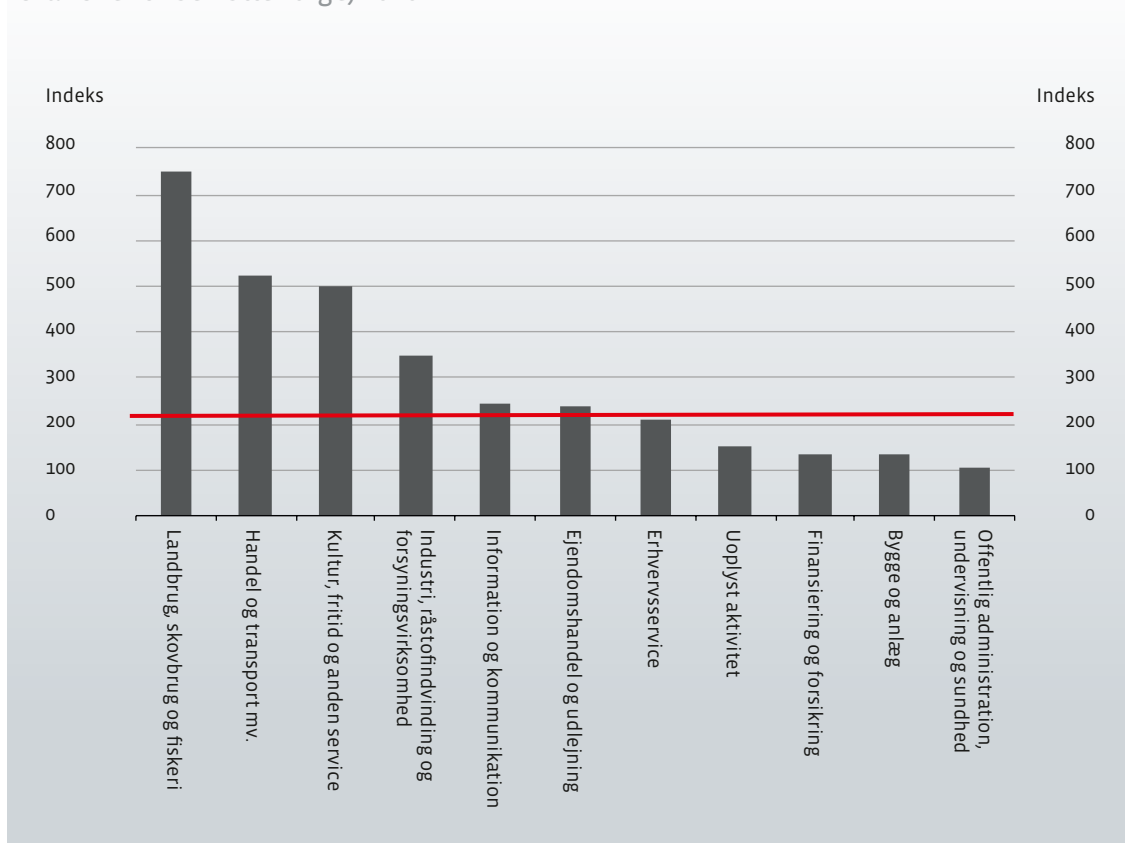
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Enlige med og uden børn er overrepræsenterede i gruppen berørt af økonomisk fattigdom, jf. figur 4.27 og 4.28. 18-24-årige ikke-forsørgere er i mindre grad overrepræsenterede i gruppen af økonomisk fattigdom end i den etårige lavindkomstgruppe i 2010. Det skyldes, at mange af de unge har været hjemmeboende inden for de seneste 3 år, jf. også ovenfor.

Selvstændige er ikke en homogen gruppe, blandt andet fordi de er beskæftiget i meget forskellige brancher. Samtidig kan en del af de selvstændige have fravalgt en højere disponibel indkomst til fordel for en større grad af frihed til selv at disponere mellem arbejdstid og fritid.

Godt halvdelen af de selvstændige var i 2010 beskæftiget i de 3 hovedbrancher handel og transport mv., erhvervs-service samt landbrug, skovbrug og fiskeri. Selvstændige beskæftiget inden for landbrug, skovbrug og fiskeri, handel og transport mv. samt kultur, fritid og anden service er i størst omfang overrepræsenteret i gruppen berørt af økonomisk fattigdom, jf. figur 4.29. Det gælder som hovedregel, at selvstændige er overrepræsenteret uanset branche.

Figur 4.29 Repræsentativitet i gruppen berørt af økonomisk fattigdom opdelt på branche for selvstændige, 2010



Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Selvstændige i lavindkomstgruppen fordeler sig med 2/3 i de 3 store hovedbrancher og 1/3 i de øvrige brancher. Hovedbrancherne består af en lang række underbrancher. Tabel 4.3 viser en række underbrancher, hvor mange af de selvstændige indgår i lavindkomstgruppen, herunder landbrug, restauranter og pizzeriaer.

Tabel 4.3 Selvstændige opdelt på detaljerede brancher

	Berørt af økonomisk fattigdom	Alle
	Antal	
Landbrug, skovbrug og fiskeri	1.233	21.105
<i>heraf:</i>		
Dyrkning af korn (undtagen ris), bælgrugter og olieholdige frø	120	5.796
Avl af malkekvæg	636	5.283
Avl af smågrise	165	1.437
Produktion af slagtesvin	120	1.299
<b>Øvrige 27 brancher</b>	192	7.290
Handel og transport mv.	1.395	34.209
<i>heraf:</i>		
Restauranter	114	2.040
Pizzeriaer, grillbarer, isbarer mv.	381	2.853
<b>Øvrige 166 brancher</b>	900	29.316
Erhvervsservice	384	23.358
<b>Øvrige brancher</b>	1.266	74.364
Selvstændige berørt af økonomisk fattigdom, i alt	4.278	153.036

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Selvstændige berørt af økonomisk fattigdom er primært overrepræsenteret i landbruget og restaurationsbranchen – således kan over 35 pct. af de selvstændige berørt af økonomisk fattigdom relateres til en af de 6 ovenstående underbrancher.

Selvstændige uden uddannelse eller med en baggrund som indvandrere fra ikke-vestlige lande er overrepræsenterede i forhold til andre selvstændige berørt af økonomisk fattigdom, jf. tabel 4.4. Det gælder både, når man ser i forhold til hele gruppen af selvstændige og de fuldtidsbeskæftigede. Der er ikke nævneværdig forskel på, hvordan de selvstændige, som er berørt af økonomisk fattigdom, er fordelt rent aldersmæssigt og geografisk.

Tabel 4.4 Karakteristika for selvstændige og fuldt beskæftigede

	Selvstændige		Fuldt beskæftigede
	Gruppen af økonomisk fattige	Alle selvstændige	
		Pct.	Pct.
<b>Branche</b>			
1 Landbrug, skovbrug og fiskeri	29	14	1
2 Industri, råstofindvinding og forsyningsvirksomhed	4	4	15
3 Bygge og anlæg	4	10	5
4 Handel og transport mv.	33	22	20
5 Information og kommunikation	3	4	4
6 Finansiering og forsikring	0	0	4
7 Ejendomshandel og udlejning	2	3	1
8 Erhvervsservice	9	15	9
9 Off. administration, undervisning og sundhed	3	10	37
10 Kultur, fritid og anden service	10	7	3
11 Uoplyst aktivitet	5	11	0
I alt	100	100	100
<b>Alder</b>			
18-24-årige	2	2	3
25-34-årige	21	12	18
35-54-årige	65	58	59
55-64-årige	11	29	19
I alt	100	100	100
<b>Familiekategori</b>			
Enlig uden børn - under 64 år	32	17	18
Enlig med børn	7	5	6
Par med børn	50	48	49
Par uden børn, under 64 år	11	31	28
Andet	0	0	0
I alt	100	100	100
<b>Region</b>			
Hovedstaden	32	30	32
Sjælland	10	15	15
Syddanmark	23	21	21
Midtjylland	22	23	23
Nordjylland	13	11	10
I alt	100	100	100
<b>Herkomst</b>			
Danmark	67	89	94
Vestlige efterkommere	0	0	0
Ikke-vestlige efterkommere	2	0	0
Vestlige indvandrere	8	4	3
Ikke-vestlige indvandrere	23	6	3
I alt	100	100	100
<b>Uddannelsesniveau</b>			
Folkeskole samt uoplyste (ufaglært)	28	21	16
Gymnasium (ufaglært)	8	7	6
Faguddannelser (faglært)	33	42	40
Korte videregående uddannelser	19	9	7
Mellemlange videregående uddannelser	7	11	20
Lange videregående uddannelser	4	11	11
<b>I alt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Der var ca. 10.700 børn, der i 2010, var berørt af økonomisk fattigdom. I 40 pct. af børnenes familier er mindst én af de voksne selvstændig. Det skal ses i forhold til, at andelen for alle børn med mindst en selvstændig forælder kun udgør 9 pct., jf. tabel 4.5.

Tabel 4.5 Forældrerens arbejdsmarkedstilknytning

	Berørt af økonomisk fattigdom	Alle
	Pct.	
Selvstændige	40	9
Fuldt beskæftigede	5	72
Deltidsbeskæftigede	4	3
Delårsbeskæftigede	7	6
Fuldt ledige m.fl.	35	5
Uddannelsessøgende	0	2
Førtidspensionister	3	1
Efterlønsmodtagere	0	0
Andre 18-64 årige	6	1
Over 64-årige	0	0
<b>I alt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Anm.: Der er medtaget én forælder. Forælderen er prioriteret i den rækkefølge, som arbejdsmarkedstilknytningen er listet i tabellen.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

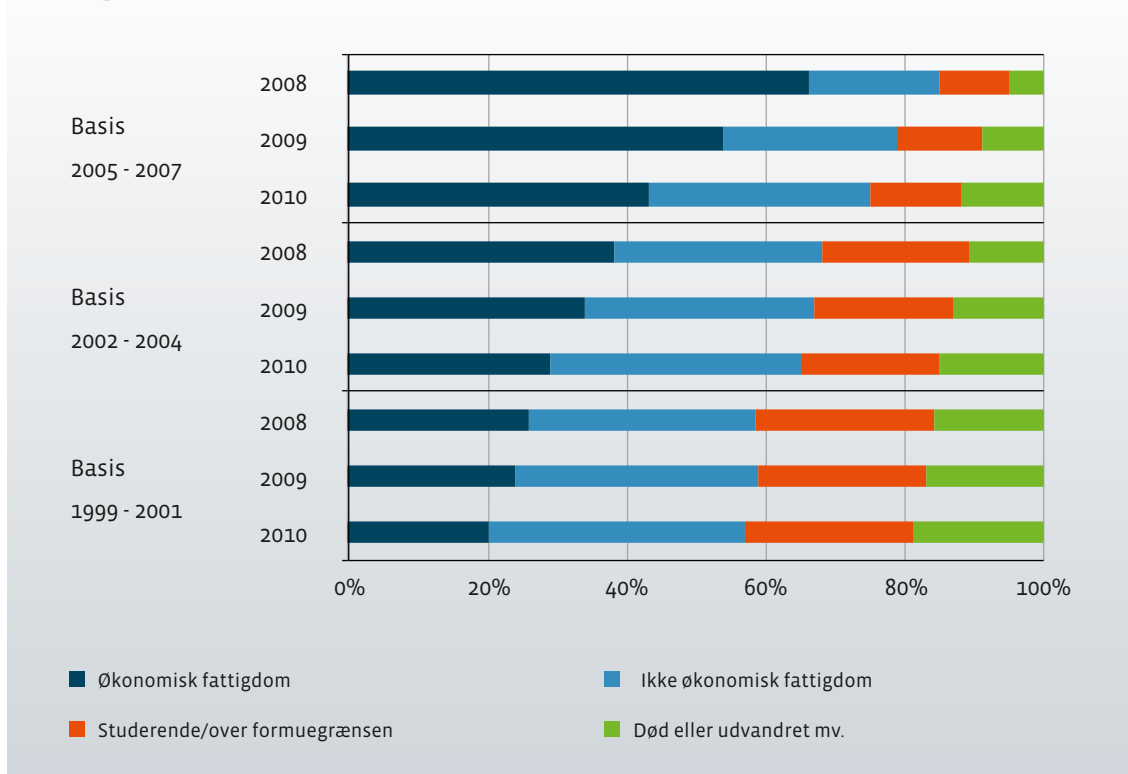
## 4.4 Dynamik i gruppen berørt af økonomisk fattigdom

Personer, der er i den etårige lavindkomstgruppe i 3 år i træk, indgår i gruppen berørt af økonomisk fattigdom.

Det fremgår ovenfor, at der sker en ret omfattende afgang fra den etårige lavindkomstgruppe. Der sker ligeledes en kraftig afgang fra gruppen berørt af økonomisk fattigdom, især på lidt længere sigt, jf. figur 4.30. Således er omkring 30 pct. af personerne berørt af økonomisk fattigdom i perioden 2005-2007 ikke i den etårige lavindkomstgruppe i 2008, og omkring 55 pct. er ikke i den etårige lavindkomstgruppe i 2010.



Figur 4.30 Gruppen berørt af økonomisk fattigdom opdelt efter afgang i hhv. 2008, 2009 og 2010



Anm.: Personer, der ikke er døde eller udvandrede, men hvor der ikke foreligger oplysning om indkomst, eller hvor personen i slutåret er studerende, er i en familie med studerende over 17 år eller har en formue over formuegrænsen, er inkluderet i gruppen "Død, udvandret mv.". Der indgår følgende antal personer i beregningerne: Basisår 2005-2007: 31.600, basisår 2002-2004: 25.600, basisår 1999-2001: 20.200.

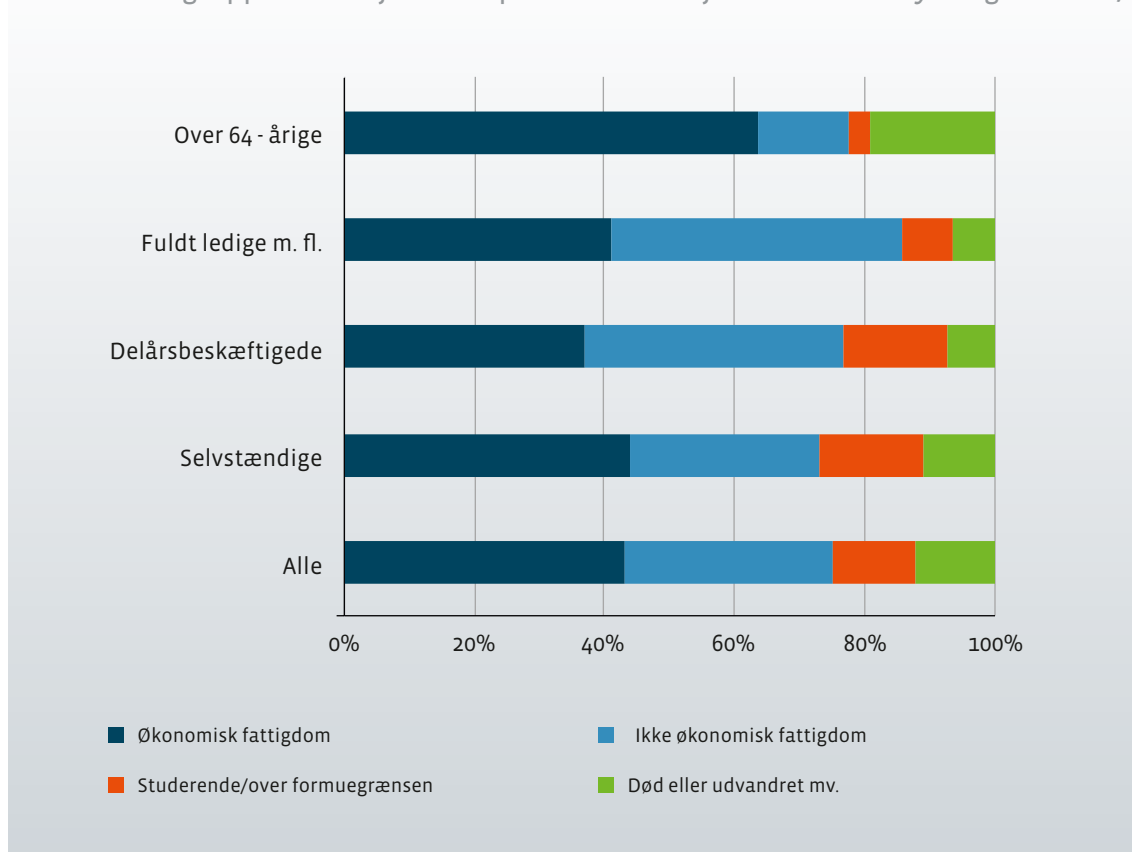
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Fastholdelsesraten i 2010 for personer i gruppen berørt af økonomisk fattigdom i perioden 2005-2007 er således set under ét omkring 45 pct., jf. figur 4.30. Omkring halvdelen af dem, der ikke indgår i lavindkomstgruppen på det senere tidspunkt, har forladt gruppen som følge af, at der senere er studerende i familien, fordi personen er udvandret eller død, eller fordi der ikke kan opgøres en indkomst for den familie, personen på det senere tidspunkt er en del af<sup>33</sup>.

Fastholdelsesraten er noget højere for de over 64-årige – omkring 65 pct. – men i øvrigt stort set ikke afhængig af arbejdsmarkedstilknytningen i 2007, jf. figur 4.31.

33 I figuren er der opdelt efter, om "frafald" skyldes at der er studerende i familien eller familien har formue over grænsen (især førstnævnte), hhv. om personen er død eller udvandret, eller om der ikke kan beregnes en disponibel indkomst (primært udvandrede og "ikke-beregnbare"). Se appendiks 4D for en opgørelse af frafaldet fra den etårige lavindkomstgruppe i 2009 til 2010 fordelt på alle de nævnte typer.

Figur 4.31 Gruppen berørt af økonomisk fattigdom i 2007 opdelt efter, om de indgår i lavindkomstgruppen eller ej i 2010. Opdelt efter arbejdsmarkedstilknytning mv. i 2007



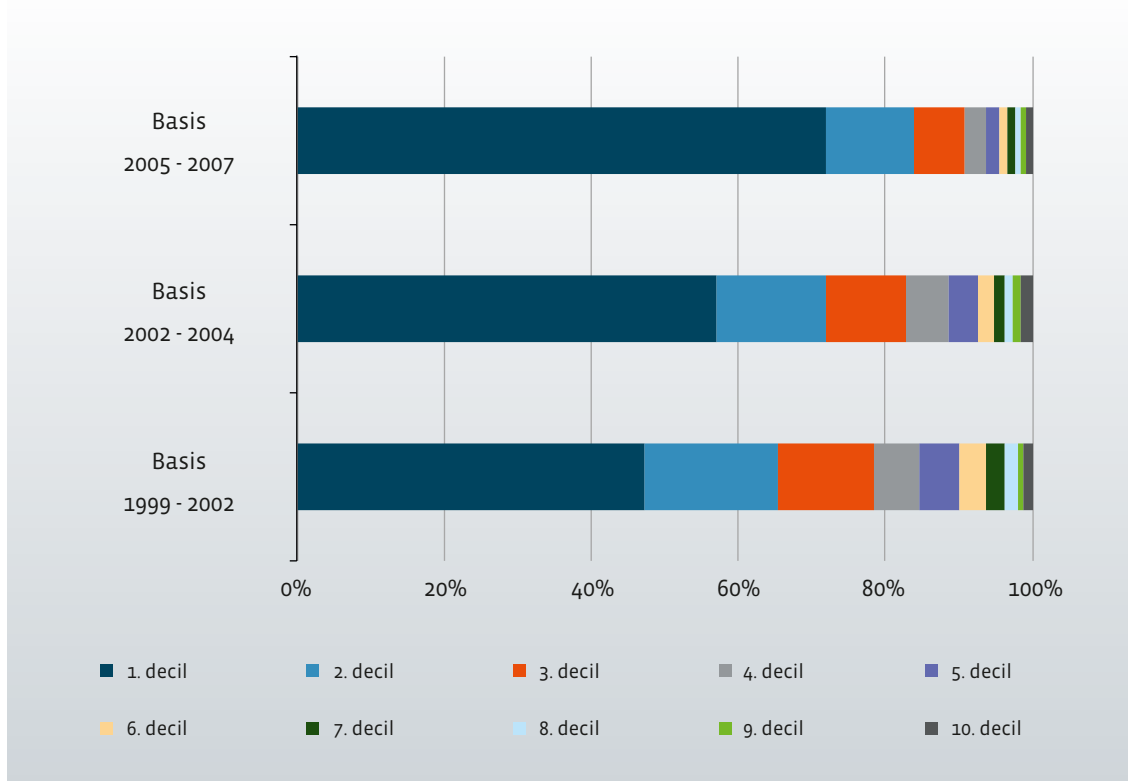
Anm.: Personer, der ikke er døde eller udvandrede, men hvor der ikke foreligger oplysning om indkomst, eller hvor personen i slutåret er studerende, er i en familie med studerende over 17 år eller har en formue over formuegrænsen, er inkluderet i gruppen "Død, udvandret mv.". Der indgår følgende antal personer: Delårsbeskæftigede: 1.700; Selvstændige: 3.200; fuldt ledige mv.: 8.500; over 64-årige 2.900. Andre delgrupper (efter arbejdsmarkedstilknytning) er ikke vist, da antallet af personer i delgruppen er forholdsvis lille, se dog figur 4.29 for børn.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Fastholdelsesraten er i øvrigt lidt højere for personer med udenlandsk herkomst (omkring 50 pct.) end for personer med dansk herkomst (omkring 40 pct.) og er i øvrigt lavest for personer i aldersgruppen 18-29 år (35 pct.), jf. appendiks 4D. Samlet set er der således ikke delgrupper, der har markant højere eller markant lavere fastholdelsesrater.

Personer, der afgår fra gruppen berørt af økonomisk fattigdom, forbliver dog forholdsvis tæt på lavindkomstgrænsen og rykker forholdsvis sjældent langt op i indkomstfordelingen, i hvert fald ikke inden for den tiårs periode, der er analyseret på. Omkring 10 pct. af personerne berørt af økonomisk fattigdom i perioden 1999-2001, og for hvem der kan beregnes en disponibel indkomst, er placeret over medianen, dvs. i et af de 5 øverste indkomstdeciler i 2010, mens godt 2 ud af 3 er placeret i de 2 laveste deciler, jf. figur 4.32.

Figur 4.32 Gruppen berørt af økonomisk fattigdom opdelt efter indkomstdecil i 2010



Anm. Personer, der ikke er døde eller udvandrede, men hvor der ikke foreligger oplysning om indkomst, eller hvor personen i slutåret er studerende, er i en familie med studerende over 17 år eller har en formue over formuegrænsen indgår ikke i denne opgørelse. Der indgår følgende antal personer i beregningerne: Basisår 2005-2007: 23.700, basisår 2002-2004: 16.600, basisår 1999-2001: 11.500.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

En person kan forlade gruppen af økonomisk fattige, hvis vedkommende kommer i beskæftigelse. Sådanne personer vil sjældent vende tilbage til gruppen – men der kan dog også være andre grunde til afgang fra gruppen af økonomisk fattige. Forholdsvis mange af dem, der forlader gruppen af økonomisk fattige, overgår således til førtidspension.

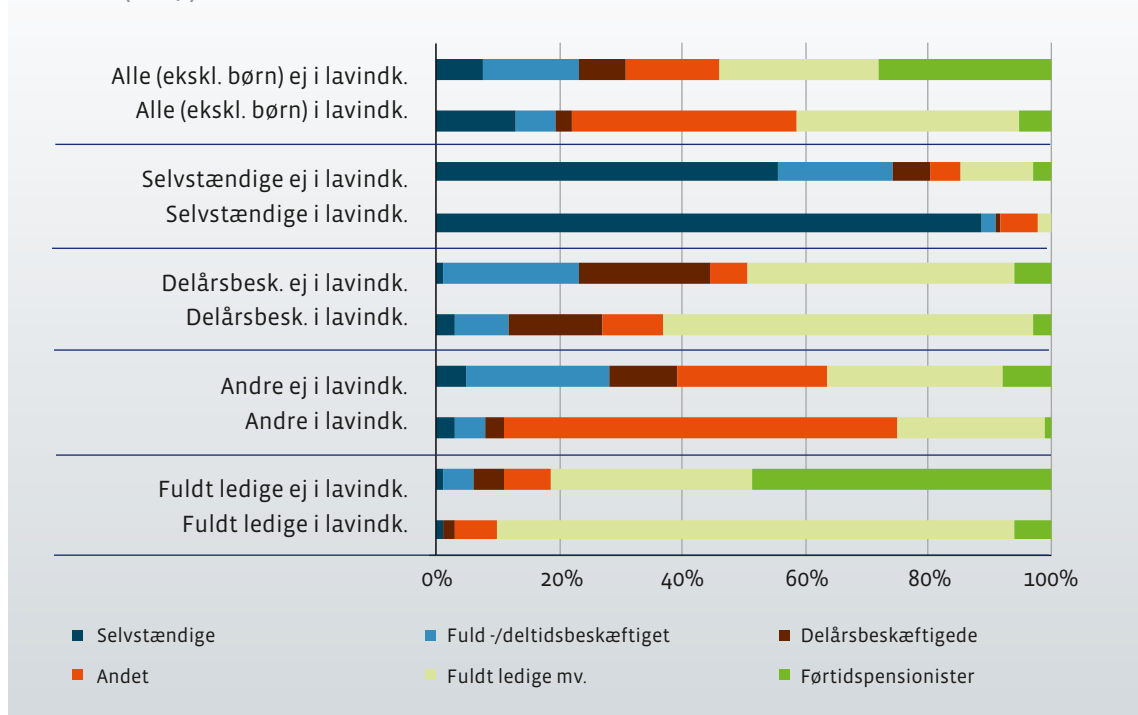
Det samlede billede er dog kompliceret, da årsagen til afgang fra gruppen af økonomisk fattige varierer med personens beskæftigelsesforhold, jf. nedenfor. Samtidig kan der ske (også store) ændringer i en persons placering i indkomstfordelingen som følge af ændringer i ægtefællens eller samleverens arbejdsmarkedstilknøytning og dermed indkomstforhold. Det gælder også for personer, der selv har uændrede indkomstforhold og uændret arbejdsmarkedstilknøytning.

Af den del af de voksne i gruppen berørt af økonomisk fattigdom i 2007, og som ikke er i den etårige lavindkomstgruppe i 2010, var omkring 30 pct. på førtidspension i 2010, jf. figur 4.33. Der var omvendt under 10 pct. af gruppen berørt af økonomisk fattigdom i 2007, og som var i den etårige lavindkomstgruppe i 2010, som var på førtidspension i 2010. I begge tal er indregnet de, der var på førtidspension allerede i 2007.

Bevægelsesmønstrene afhænger som nævnt meget af personens arbejdsmarkedstilknøytning, mens de var berørt af økonomisk fattigdom. Således er omkring halvdelen af personerne i den del af de økonomisk fattige, der var fuldt ledige mv. i 2007, og som ikke er i den etårige lavindkomstgruppe i 2010, overgået til førtidspension i 2010.

For den del af de økonomisk fattige, der var selvstændige i 2007, gælder, at personerne typisk forbliver selvstændige – uanset om de udtræder af lavindkomstgruppen eller forbliver i den, og meget få overgår til førtidspension. Den del af disse selvstændige, der forbliver i lavindkomstgruppen, er dog næsten alle fortsat selvstændige, mens der i den del af gruppen, der forlader lavindkomstgruppen, er knap halvdelen, der ikke længere er selvstændige med indkomst over lavindkomstgrænsen, men fx kan være i fuldtids- eller deltidsbeskæftigelse.

Figur 4.33. Beskæftigelsesforhold i 2010 for personer ramt af økonomisk fattigdom i 2007. Opdelt efter placering i etårig lavindkomstgruppe (2010) samt beskæftigelsesforhold (2007).



Anm.: Ekskl. døde, udvandrede og personer i familie med studerende i 2010 eller med formue over grænsen i 2010. Der vises kun tal for alle (ekskl. børn) – dvs. for voksne og udvalgte beskæftigelsesgrupper. Det meget lille antal personer, der i 2010 er fyldt 65 år eller gået på efterløn, indgår i gruppen "Andet".

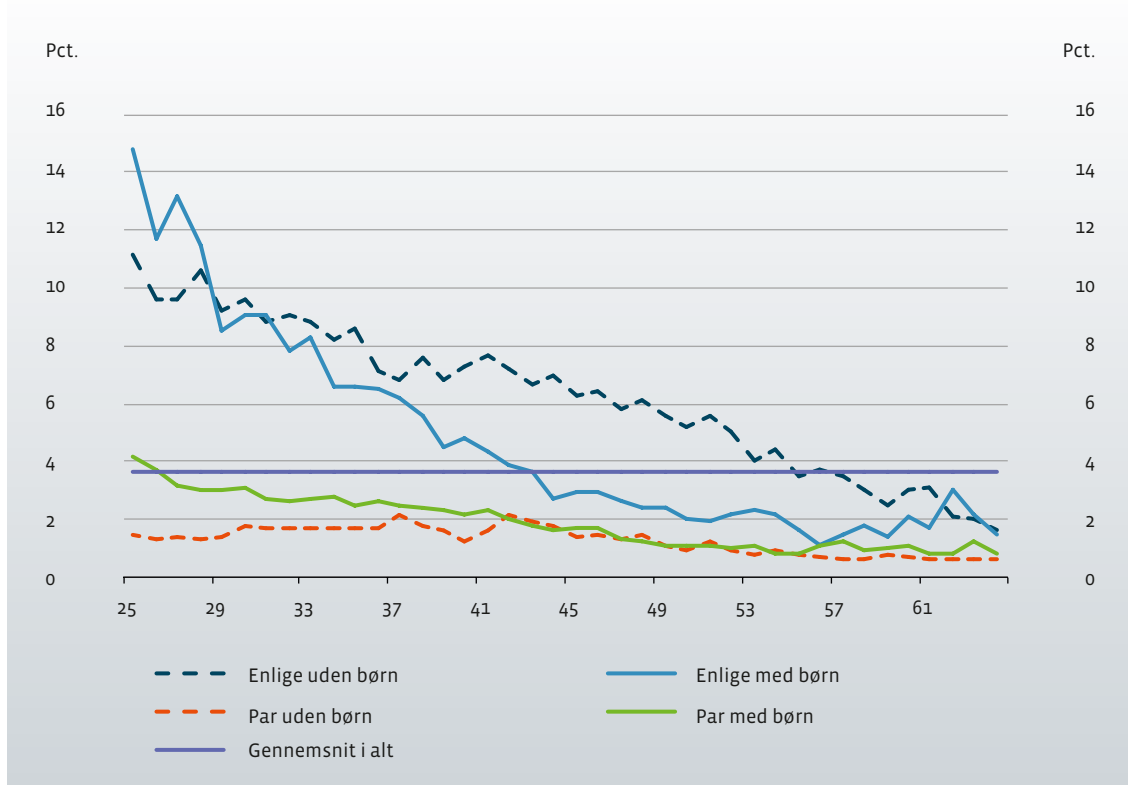
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

### Den etårige lavindkomstgruppe og familietype – og skift i familietype

Dynamikken i lavindkomstgruppen kan i nogen grad skyldes skift i familiestatus, fx har unge i årene efter at de er flyttet hjemmefra ofte en forholdsvis lav indkomst, og de indgår derfor forholdsvis tit i den etårige lavindkomstgruppe, også når det tages i betragtning, at relativt mange af sådanne unge påbegynder en uddannelse. Det kan endvidere gælde, at indkomstopgørelsen ikke er helt retvisende i det år, hvor der sker skift i familiestatus.

Andelen af personer i den etårige lavindkomstgruppe inden for de forskellige familietyper varierer med alderen, især for enlige forsørgere. Således er knap 10 pct. af enlige forsørgere, der er omkring 30 år gamle, i den etårige lavindkomstgruppe, hvorimod andelen af enlige forsørgere over 45 år i lavindkomstgruppen er omkring 3 pct., jf. figur 4.34.

Figur 4.34 Andel i den etårige lavindkomstgruppe (2010) efter familietype og alder



Anm.: Yngste årgange ikke vist, da der er relativt få enlige forsørgere i disse aldersgrupper.  
 Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Parfamilier er mindre hyppigt i den etårige lavindkomstgruppe uanset alder. For alle aldersgrupper gælder, at familietypen enlige uden børn hyppigst er i den etårige lavindkomstgruppe<sup>34</sup>.

### Effekter af skift i familietype på til- og afgang fra den etårige lavindkomstgruppe

Overordnet set vil der være en tilgang til den etårige lavindkomstgruppe som følge af skilsmisser og samlivsophør og en afgang fra den etårige lavindkomstgruppe, når enlige med børn eller enlige uden børn etablerer parforhold.

Endvidere vil der ske en tilgang til den etårige lavindkomstgruppe, når unge flytter hjemmefra. Tilgangen vil dog ikke nødvendigvis være særlig markant, når opgørelserne som her foretages ekskl. studerende.

Det er vanskeligt at kvantificere disse effekter, da der typisk på en og samme gang kan ske ændringer i både familief forhold og arbejdsmarkedstilknøytning.

34 Dette resultat kan være stærkt påvirket af den valgte ækvivaleringsfaktor. Ækvivaleringsfaktoren er en kvantificering af stordriftsfordelene. Valget af ækvivaleringsfaktor påvirker alene indkomstniveauerne for familier med flere medlemmer, idet enlige uden børn altid har en ækvivaleringsfaktor på 1. Hvis der fx vælges en højere ækvivaleringsfaktor for familier med flere personer (mindre stordriftsfordele), reduceres den ækvivalerede disponible indkomst for alle personer i sådanne familier. Det vil få personer fra familietypen enlige uden børn til at fremstå med relativt højere indkomster, og der vil fx være færre af disse i den etårige lavindkomstgruppe.

### *Tilgang som følge af skilsmisse og samlivsoophør og afgang som følge af etablering af nye parforhold*

Som nævnt ovenfor er andelen af personer i en given aldersgruppe, der er placeret i den etårige lavindkomstgruppe, væsentlig højere for enlige med børn end for personer i parfamilier med børn. Disse resultater indikerer, at andelen af personer i den etårige lavindkomstgruppe som udgangspunkt vil stige som følge af skilsmisser og samlivsoophævelser mv. i børnefamilier, og når en ægtefælle eller samlever dør<sup>35</sup>.

Tilgangen til den etårige lavindkomstgruppe som "direkte" følge af skilsmisse, samlivsoophør mv. for børnefamilier kan tentativt vurderes ved at sammenligne niveauerne for andele i den etårige lavindkomstgruppe for familietyperne enlige med børn og enlige uden børn. Hvis alle enlige forsørgere således havde samme lavindkomstrater som parfamilier med børn, ville der være knap 5.000 færre enlige forsørgere i den etårige lavindkomstgruppe. Disse forsørgere har ca. 7.000 børn<sup>36</sup>.

Andelen af enlige forsørgere i 2010, der i 2009 var i parfamilie, er omkring 14 pct. På den baggrund kan det skematisk opgøres, at skilsmisse/samlivsoophør fører til en årlig bruttotilgang til den etårige lavindkomstgruppe på omkring 1.700 personer, heraf 700 voksne og omkring 1.000<sup>37</sup> børn.

Denne årlige tilgang modsvares dog stort set af en lige så stor afgang som følge af, at enlige forsørger etablerer et nyt parforhold, og af at nogle enlige forsørgeres børn flytter hjemmefra, således at forsørgeren dermed skifter familiemæssig status.

### *Tilgang som følge af unge der flytter hjemmefra og andre familiemæssige skift i løbet af året*

Børn og unge over 18 år, der bor hos forældrene, indgår i opgørelserne med et indkomstniveau baseret på familiens samlede indkomster, dvs. inkl. forældrenes indkomster. For unge hjemmeboende er andelen i den etårige lavindkomstgruppe gennemgående omkring 2-3 pct., jf. figur 4.35. For de unge, der er flyttet hjemmefra, har forældrenes indkomster ikke nogen betydning for indkomstopgørelsen mv.<sup>38</sup>

Indkomsterne er som nævnt opgjort for kalenderåret under ét. De opgjorte indkomster kan fx blive "skæve" i de tilfælde, hvor den fraflyttede *personligt* har haft en forholdsvis lav indkomst, mens vedkommende boede hos forældrene, og først i forbindelse med etableringen af egen bolig begynder at arbejde eller på anden måde får egen indkomst. Dette bliver ikke "fanget" i beregningerne – hvor den unges totale indkomst i kalenderåret opgøres. Et tilsvarende problem vil kunne gøre sig gældende i tilfælde af, at en hjemmearbejdende ægtefælle flytter fra ægtefællen eller samleveren.

De grundlæggende indkomster kan ikke justeres for dette. Betydningen af dette for opgørelserne af den etårige lavindkomstgruppe vurderes dog at være forholdsvis beskeden. Unge, der flytter hjemmefra for at påbegynde et studium, indgår således ikke i opgørelsen af lavindkomstgruppen, jf. de valgte principper for afgrænsning. Effekterne af de nævnte demografiske skift har endvidere kun betydning for opgørelserne af den etårige lavindkomstgruppe, men slår ikke igennem på opgørelsen af gruppen berørt af økonomisk fattigdom, da denne som nævnt kun omfatter personer, der har været i den etårige lavindkomstgruppe i 3 år i træk.

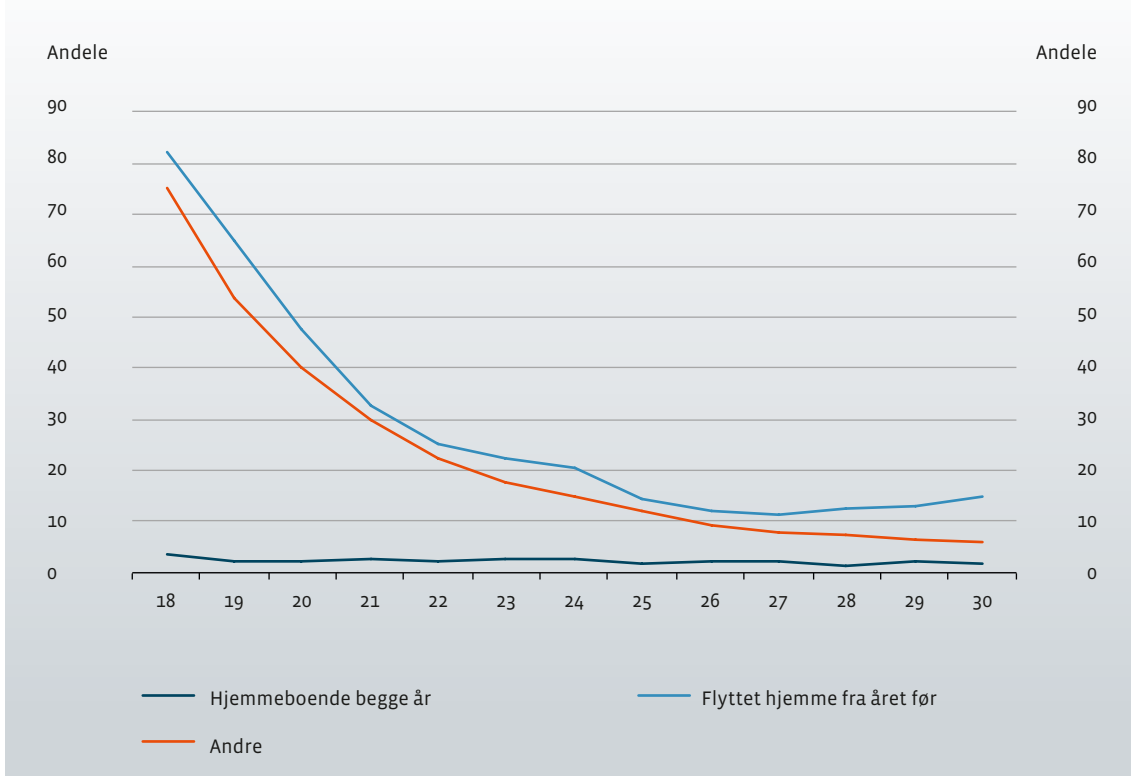
35 Hovedparten af tilfældene med dødsfald vil dog ikke indgå i opgørelsen, da der ikke er oplysninger om indkomster i grunddata for personer, der er blevet enker/enkemænd i året, og som i dette år skattemæssigt sidder i uskiftet bo.

36 Antallet af børn, som disse forældre har, er beregnet på en tilsvarende måde dvs. på baggrund af lavindkomstrater efter børnenes alder. Alderssammensætningen af børn og voksne kan spille sammen på en måde, der påvirker resultatet. 0-årige børn indregnes ikke fuldt ud.

37 Ca. 14 pct. af de nævnte 5.000 voksne og 7.000 børn.

38 Det fremgår ikke af de grundlæggende opgørelser om, og i givet fald i hvilket omfang, forældre de facto giver deres udeboende børn forskellige former for (penge)gaver.

Figur 4.35 Andele i den etårige lavindkomstgruppe (2010), 18–30-årige efter familieforhold 2009/ 2010



Anm.: "Andre" inkluderer ikke personer med andre familieforhold, dog ikke personer, der er indvandret i året.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

## 4.5 Lav indkomst over livet<sup>39</sup>

Både indkomst og forbrug varierer betydeligt over livet for den enkelte. Det typiske livsforløb med indgang på arbejdsmarkedet efter endt uddannelse og udgang til efterløn eller pension implicerer for gennemsnitspersonen stærkt varierende indkomst over livet. Der kan således være stor forskel på den enkelte persons placering i indkomstfordelingen på et givet tidspunkt og over livet – fx studerende med lav indkomst som efter endt uddannelse får en høj indkomst.

Vedvarende lav indkomst i en periode af livet kan være en barriere for højere indkomst senere i livet, jf. kapitel 2 og 8, og derfor har udvalget valgt at fastlægge en økonomisk fattigdomsgrænse ud fra en treårig periode, jf. ovenfor. Det er imidlertid relevant også at inddrage livsforløbsperspektivet i en diskussion af indkomstforholdene, selvom sådanne analyser ikke kan benyttes ved afgrænsning af personer med lav indkomst. Det skyldes blandt andet, at livsforløbsanalyserne er baserede på stiliserede livsforløb og ikke registrerede oplysninger for en given person gennem livet (en registrering der i sagens natur kun kan foretages bagudrettet). Det følgende giver i kort form en analyse af indkomstfordeling og spørgsmålet om varig lav indkomst gennem hele livet.

<sup>39</sup> Ved dannelse af livsforløb i dette afsnit medtages som det eneste studerende og deres familier samt personer med nettoformue over formuegrænsen. Det skyldes, at livsforløb ikke meningsfuldt kan belyses, hvis man udelader studietiden, der er en betydelig periode for en stor del af befolkningen. Samtidig eksisterer ikke livsforløb, hvor der tages højde for formue.

Til belysning af indkomstfordelingen, og dermed også lavindkomstgruppen, kan et fokus på den umiddelbare indkomstfordeling i ét enkelt indkomstår give et unuanceret billede. Det skyldes, at indkomstforholdene for den enkelte varierer over tid, afhængig af om personen er ung og under uddannelse, i starten eller slutningen af den erhvervsaktive alder eller er gået på pension mv.

Ved at beskrive "lavindkomstgruppen i et livsperspektiv" bliver det muligt at tage højde for nulevende personers placering i livsforløbet. Fx gælder, at en arbejdsløs i forbindelse med beskæftigelse på andre tidspunkter af livet får et større rådighedsbeløb end i den øjeblikkelige situation med ledighed, der typisk er et midlertidigt fænomen. Samtidig vil personer, der af den ene eller anden grund har en ekstraordinært lav indkomst i et enkelt år, i de efterfølgende år kunne forvente en mere normal, dvs. højere indkomst.

Det faktum, at indkomsterne varierer systematisk over livet, giver anledning til en mere lige indkomstfordeling set i et livsperspektiv end i ét enkelt år. Med andre ord kan en del af de observerbare indkomstforskelle i et enkelt år begrundes med forskellige "livsfaser", som næsten alle oplever. Det trækker i retning af højere årlig gennemsnitsindkomst over resten af livet end i et enkelt år. Hovedparten af de personer, som er i den etårige lavindkomstgruppe, vil ikke være i "lavindkomstgruppen set i et livsperspektiv".

Personer på permanent overførselsindkomst, som førtidspension, kan ikke forvente væsentlig ændrede indkomstforhold over den resterende del af livet. Disse personer vil derfor i højere grad være en del af "lavindkomstgruppen set i et livsperspektiv" end i den etårige lavindkomstgruppe. Det skal dog bemærkes af velfærdssamfundets sikkerhedsnet i form af fx førtidspension er med til at bringe personer ud af økonomisk fattigdom, jf. den tidligere belysning af personer med etårig lavindkomst og økonomisk fattigdom. Førtidspension er således en ydelse, der både på kort sigt og i et livscykel perspektiv medvirker til at sikre omfordeling (Økonomisk Råd, 2001, Velfærdscommissionen, 2004).

Der findes ikke statistiske oplysninger, der dækker hele livsforløb, og selv om sådanne oplysninger var tilgængelige, ville de være svære at fortolke i et samtidigt eller fremadrettet perspektiv. De observerede indkomstforskelle ville afspejle samfundsmæssige forhold, der ikke længere er gældende, som fx lovgivning og arbejdsmarkedstilknytning.

I det følgende tages udgangspunkt i "fiktive" livsforløb, der er dannet ved hjælp af statistisk match med udgangspunkt i oplysninger om de samme personer i 2009 og 2010, jf. boks 5 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012: Økonomisk Artikel nr. 6).



## Boks 5 Fiktive livsforløb

Livsindkomsterne er beregnet ud fra fiktive livsforløb, som er dannet ved hjælp af statistisk match med udgangspunkt i et flerårigt panel. Livsindkomsterne repræsenterer de samfundsmæssige forhold i 2009 og 2010 korrigeret for inflation og vækst. Der dannes i alt ca. 22.000 livsforløb.

Udgangspunktet for det statistiske match er personer i alderen 50 år i 2010. Uddannelsesniveaut er højest blandt de yngre aldersklasser i befolkningen og lavest i den ældre del af befolkningen. Ved at tage udgangspunkt omtrent i midten af aldersfordelingen bliver det gennemsnitlige uddannelsesniveau for livsforløbene repræsentativt for den midaldrende del af befolkningen og dermed lidt højere end de faktiske for de ældste og lidt mindre end for de yngste.

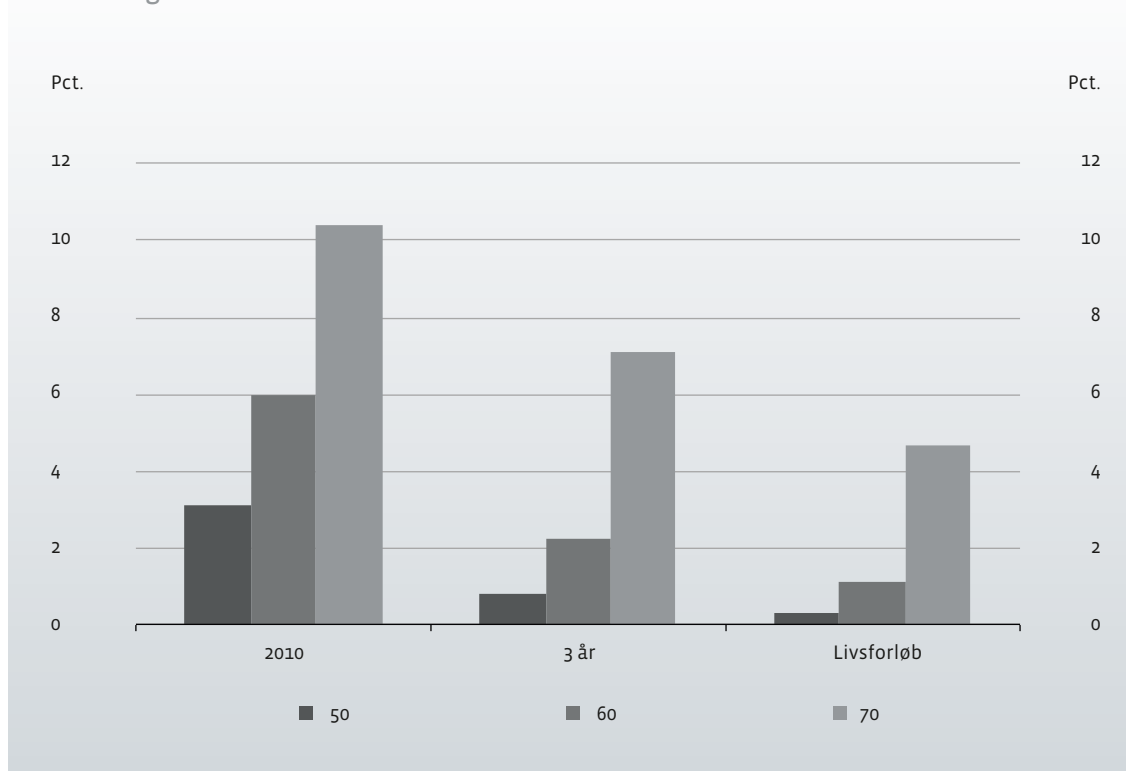
De sammensatte livsforløb dækker livsforløbet fra det 18. til det 90. år. Hvert livsforløb består af oplysninger fra op til 73 personer, der er sat i forlængelse af hinanden ud fra 7 kriterier: Køn, antal voksne i familien, antal børn i familien, uddannelsesniveau, boligtype, kapitalindkomst kategorier og disponibel indkomst.

Livsindkomsten dannes ved for hvert livsforløb at beregne gennemsnittet af de årlige indkomster for de personer, som livsforløbet er sammensat af. Metoden er yderligere dokumenteret i Økonomisk Analyse nr. 6 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012).

Det er umiddelbart en fordel at optjene indkomsten så tidligt som muligt i livsforløbet, da eventuel opsparing kan forrentes, og forbrugsmuligheder nemmere kan fordeles frit over livsforløbet. Dette taler for at diskontere de årlige indkomster med realrenten efter skat, hvilket vil betyde, at indkomster optjent tidligt i livsforløbet indgår med større vægt i livsindkomsten end indkomster optjent sent i livsforløbet. Omvendt betyder teknologiske fremskridt mv., at realindkomsterne vokser år for år. Hvis denne vækst indbygges i livsforløbene, vil det indebære, at indkomster optjent sent i livsforløbet vil indgå med størst vægt i livsindkomsten. Det antages i beregningen, at væksten svarer til realrenten. Det betyder, at de 2 modsatrettede effekter "går ud", og indkomst uanset optjeningstidspunkt har samme vægt. Hele livsforløbet regnes således i 2010 pris- og indkomstniveau. I datagrundlaget korrigeres indkomsterne for 2009 (fordelt på aldersklasser) til 2010-niveau.

I 2010 var godt 3,1 pct. af befolkningen i den etårige lavindkomstgruppe (50 pct. median), og der var omkring ¾ pct., som var berørt af økonomisk fattigdom ud fra udvalgets definition, men der er kun 0,3 pct., som har en livsindkomst under 50 pct. af medianlivsindkomsten, jf. figur 4.36.

Figur 4.36 Personer med indkomst under andel af medianindkomsten for hele befolkningen



Anm.: Årlig disponibel indkomst i 2010 og årligt gennemsnitlig disponibel indkomst over livet. '3 år' indeholder personer med indkomst under indkomstgrænsen hvert år fra 2008 til 2010.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

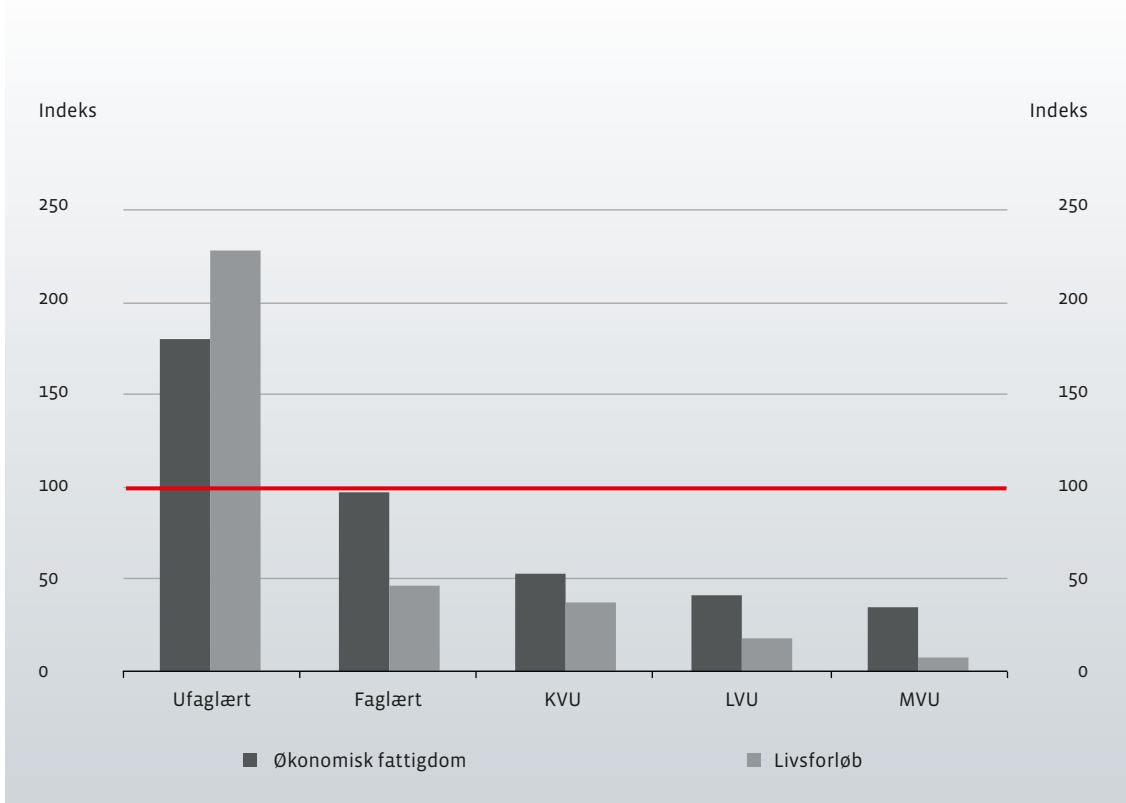
Der er således næsten ingen personer, der har en relativt lav indkomst over livet givet ved en livsindkomst under 50 pct. af medianindkomsten. Beregningsteknisk kan i stedet tages udgangspunkt i en lavindkomstgrænse på 70 pct. af medianindkomsten over livet<sup>40</sup>. Grænsen er således ikke udtryk for ekspertudvalgets vurdering af en fattigdomsgrænse for livsindkomst. Andelen med livsindkomster under 70 pct. af medianindkomsten på 4,7 pct. svarer omtrent til andelen af personer med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten i 2010<sup>41</sup>.

Ufaglærte (uddannelsesniveaue er opgjort ved 50 års alderen) er mere overrepræsenterede i "lavindkomstgruppen set i et livsperspektiv" end i den etårige lavindkomstgruppe i 2010, jf. figur 4.37. Personer med en videregående uddannelse er modsat mere underrepræsenterede i "lavindkomstgruppen set i et livsperspektiv".

40 Svarer til tilgangen i "Fordeling og incitamenter 2004" (Finansministeriet).

41 I det følgende vil "lavindkomstgruppen set i et livsperspektiv" derfor være givet ved livsforløb med en indkomst under en grænse på 70 pct. af medianindkomsten medmindre andet er angivet.

Figur 4.37 Lavindkomstgruppen i et livsperspektiv opdelt på uddannelsesniveau

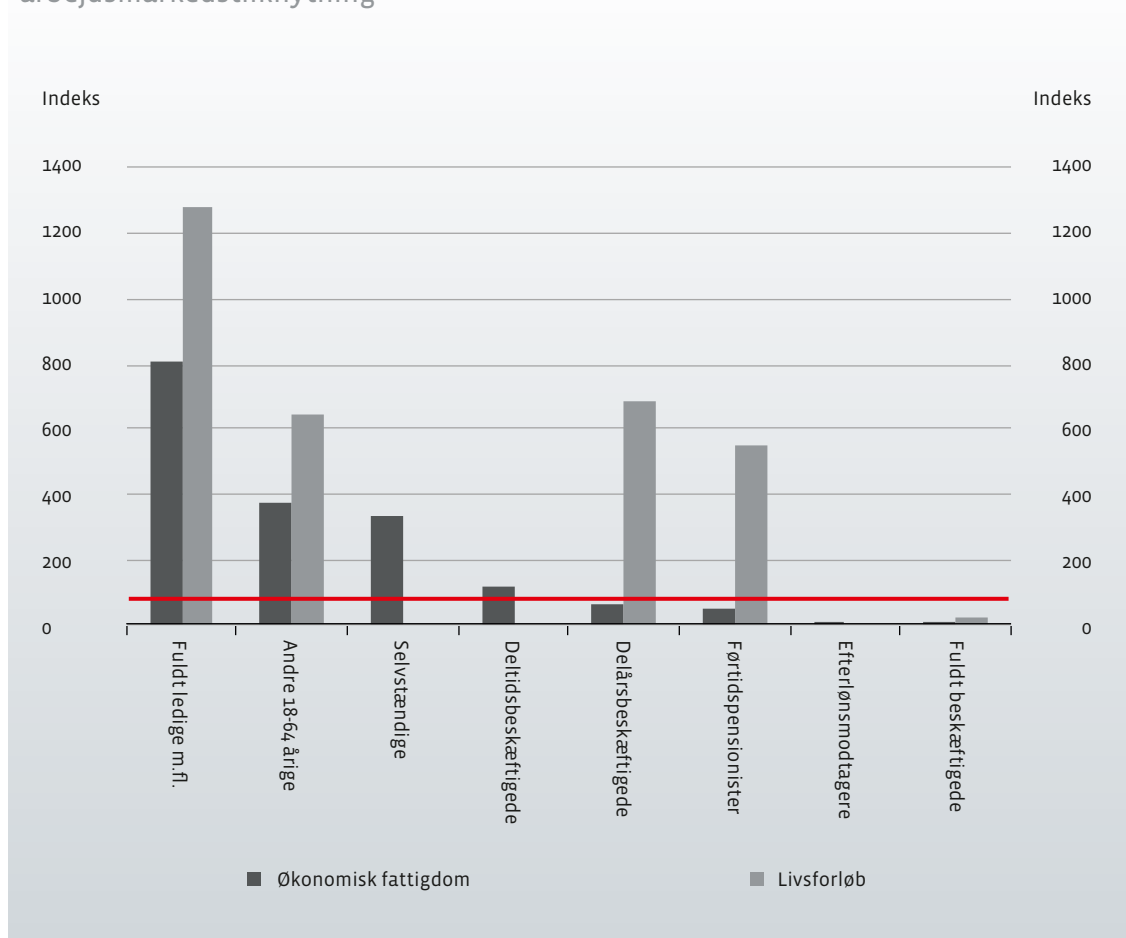


Anm.: Uddannelsesniveau for livsforløb ved 50 år. Lavindkomstgrænse på 70 pct. af medianindkomsten over livet, mens en grænse på 50 pct. af medianindkomsten er brugt i 2010. Ufaglærte omfatter personer med grundskole, gymnasial eller uoplyst uddannelse. Repræsentationsindekset er opgjort som 100 gange andelen af lavindkomstgruppen divideret med andelen af alle. Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Personer med dominerende arbejdsmarkedstilknytning som fuldt ledige, delårsbeskæftigede og førtidspensionister er overrepræsenterede i "lavindkomstgruppen set i et livsindkomstperspektiv". Førtidspensionister har typisk en indkomst over 50 pct. af medianindkomsten i et enkelt år. Set over et livsforløb har førtidspensionister en længerevarende relativt lav indkomst og er derfor i højere grad repræsenterede i lavindkomstgruppen, jf. figur 4.38.

Det skal bemærkes, at det enkelte livsforløb kan være sammensat af mange former for arbejdsmarkedstilknytning, hvorfor den dominerende arbejdsmarkedstilknytning kan udgøre en relativt lille del af det samlede livsforløb.

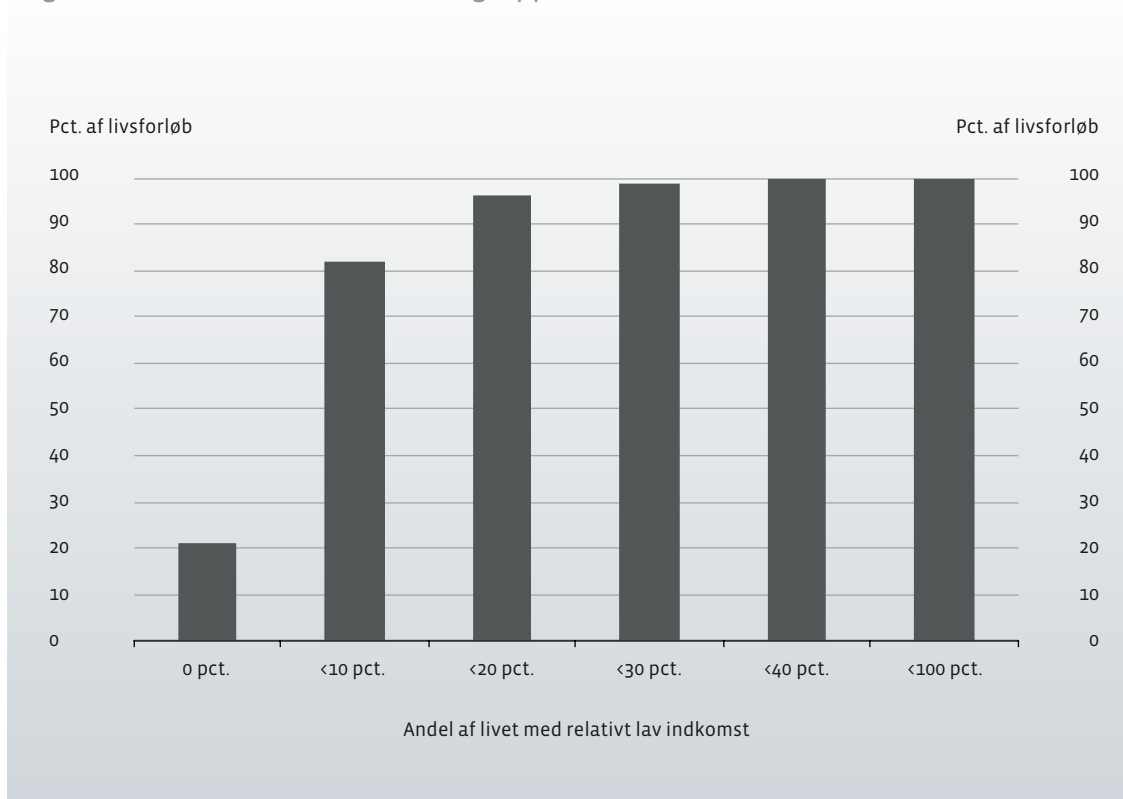
Figur 4.38 Lavindkomstgruppen i et livsperspektiv opdelt på arbejdsmarkedstilknytning



Anm.: Lavindkomstgrænse på 70 pct. af medianindkomsten over livet og 50 pct. af medianindkomsten i 2010. Livsforløb: Personerne inddeles efter dominerende arbejdsmarkedstilknytning som 18-64-årig, dvs. den arbejdsmarkedstilknytning, som kendetegner personerne i flest år. I figuren er opdelt på kategorier af dominerende arbejdsmarkedstilknytning, der gælder for mere end 1 pct. af personerne i lavindkomstgruppen over livet.  
 Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

For godt 80 pct. af livsforløbene gælder det, at de er i lavindkomstgruppen i mindre end 10 pct. af årene i livsforløbet, mens kun knap 4 pct. er i lavindkomstgruppen i mere end 20 pct. af årene, jf. figur 4.39. Kun hver femte af de fiktive livsforløb har ikke i mindst ét år en indkomst under lavindkomstgrænsen.

Figur 4.39 Del af livet i lavindkomstgruppen



Anm.: Ved lavindkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomst i det enkelte år.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

### Sociale ydelser

For personer i lavindkomstgruppen i 2010 udgør sociale ydelser ekskl. skat ca. 90 pct. af den disponible indkomst, mens sociale ydelser udgør ca. 74 pct. af den disponible indkomst i et livsindkomstperspektiv, jf. tabel 4.6.

Tabel 4.6 Sociale ydelsers andel af disponibel indkomst for personer i lavindkomstgruppen

	Økonomisk fattigdom i 2010	Livsforløb
	pct.	
Ydelser fra a-kasse	2,8	5,1
Orlovsordninger	0,0	0,0
Tidlig tilbagetrækning	0,6	3,2
Kontanthjælp	58,6	14,4
Statens uddannelsesstøtte (SU)	1,7	1,9
Boligstøtte	3,3	4,8
Børnefamilieydelse	8,3	2,1
Børnetilskud	0,8	0,5
Førtidspension	7,1	23,0
Folkepension	7,3	19,0
<b>I alt</b>	<b>90,4</b>	<b>74,1</b>

Anm.: Lavindkomstgrænse på 70 pct. af medianindkomst over livsforløb. Opgørelsen er afgrænset til personer med positiv disponibel indkomst i 2010. Folkepension er sociale pensioner til personer over 64 år, mens førtidspension er sociale pensioner til personer under 65 år.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

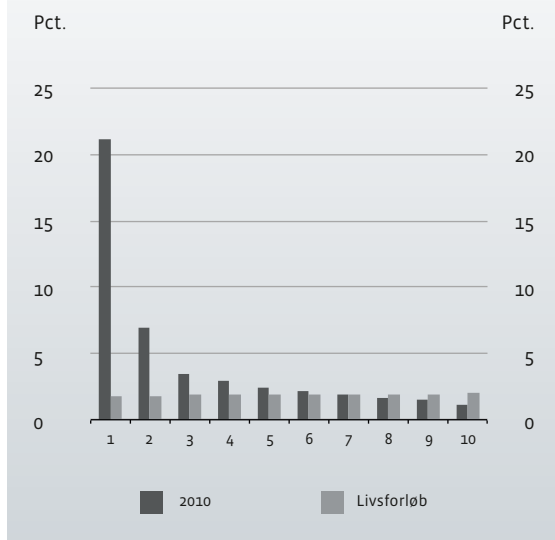
Gruppen af personer berørt af økonomisk fattigdom i 2010 består i høj grad af personer, der er ledige. Disse personers disponible indkomster er derfor i stort omfang sammensat af indkomsterstøttende ydelser som kontanthjælp og ydelser fra a-kasse, samt i mindre grad af SU for personer, der har studeret en mindre del af året.

”Lavindkomstgruppen set i et livsindkomstperspektiv” er i større grad sammensat af de personer, som i en relativt stor del af livet er ledige eller førtidspensionister, hvorfor kontanthjælp og førtidspension udgør relativt store andele af de disponible indkomster for gruppen. Også folkepension udgør en relativt stor del af den disponible indkomst for denne gruppe. Det skyldes blandt andet, at for personer i lavindkomstgruppen udgør folkepensionen en relativt stor del af livsindkomsten, idet indkomsten før tilbagetrækning er relativt lav. Folkepension vil dog udgøre en betragtelig andel af livsindkomsten for de fleste, da tiden efter tilbagetrækning i gennemsnit udgør en stor del af livet.

Når hele befolkningen betragtes, udgør SU således over 20 pct. af den disponible indkomst i 1. indkomstdecil, hvor en stor del af de studerende er placeret i 2010, jf. figur 4.40. Modsat udgør SU 1-2 pct. af den disponible indkomst i 6.-10. indkomstdecil.

Set over livsforløb er betydning af SU for den disponible indkomst mere jævnt fordelt over indkomstniveauer. Det skyldes som sagt, at tiden under uddannelse udgør en del af livsforløbet for de fleste personer. SU er således en social ydelse, der omfordeler mellem ung og gammel, og dermed også omfordeler mellem livstadiet inden for det enkelte livsforløb. Set i et livsperspektiv er SU en regressiv ydelse, dvs. grupper med høj livsindkomst har især fordel af SUen (Økonomisk Råd, 2001, Velfærdskommissionen, 2004). Dette er også en del af begrundelsen for at betragte studerende som en særskilt gruppe, jf. ovenfor og kapitel 2.

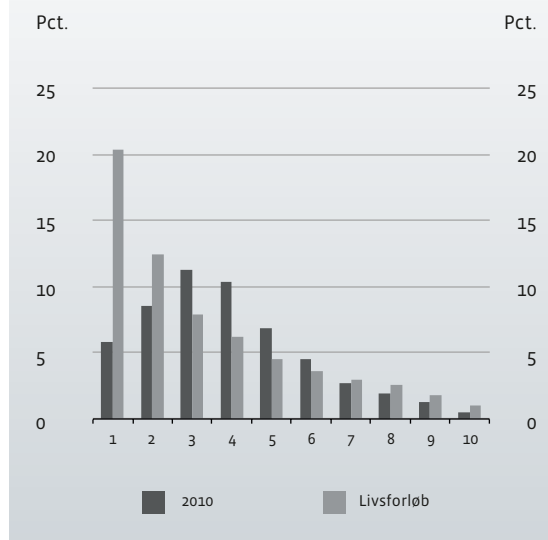
Figur 4.40 Statens uddannelsesstøtte (SU) som andel af disponibel indkomst opdelt på indkomstdeciler



Anm.: Opdelt på indkomstdeciler for henholdsvis indkomst i 2010 og livsindkomst.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur 4.41 Før tidspension som andel af disponibel indkomst opdelt på indkomstdeciler



Anm.: Opdelt på indkomstdeciler for henholdsvis indkomst i 2010 og livsindkomst. Før tidspension er opgjort som social pension til personer under 65 år.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Førtidspension udgør den største andel af de disponible indkomster på godt 10 pct. i 2. - 4. indkomstdecil i 2010, jf. figur 4.41. Set i et livsindkomstperspektiv har førtidspension den største betydning for de disponible indkomster i 1. indkomstdecil med en andel på ca. 20 pct.

I 2010 er førtidspensionens andel af de disponible indkomster lavere i 1. indkomstdecil end i 2.-4. indkomstdecil, idet førtidspensionister typisk har en højere indkomst end blandt andet studerende, ledige og en del af de selvstændige. Før tidspension er en mere permanent ydelse med mindre mulighed for indkomstfremgang end fx kontanthjælp og SU, hvorfor førtidspension udgør en større andel af de disponible indkomster i den nedre del af indkomstfordelingen i et livsindkomstperspektiv.

## 4.6 Offentlig service

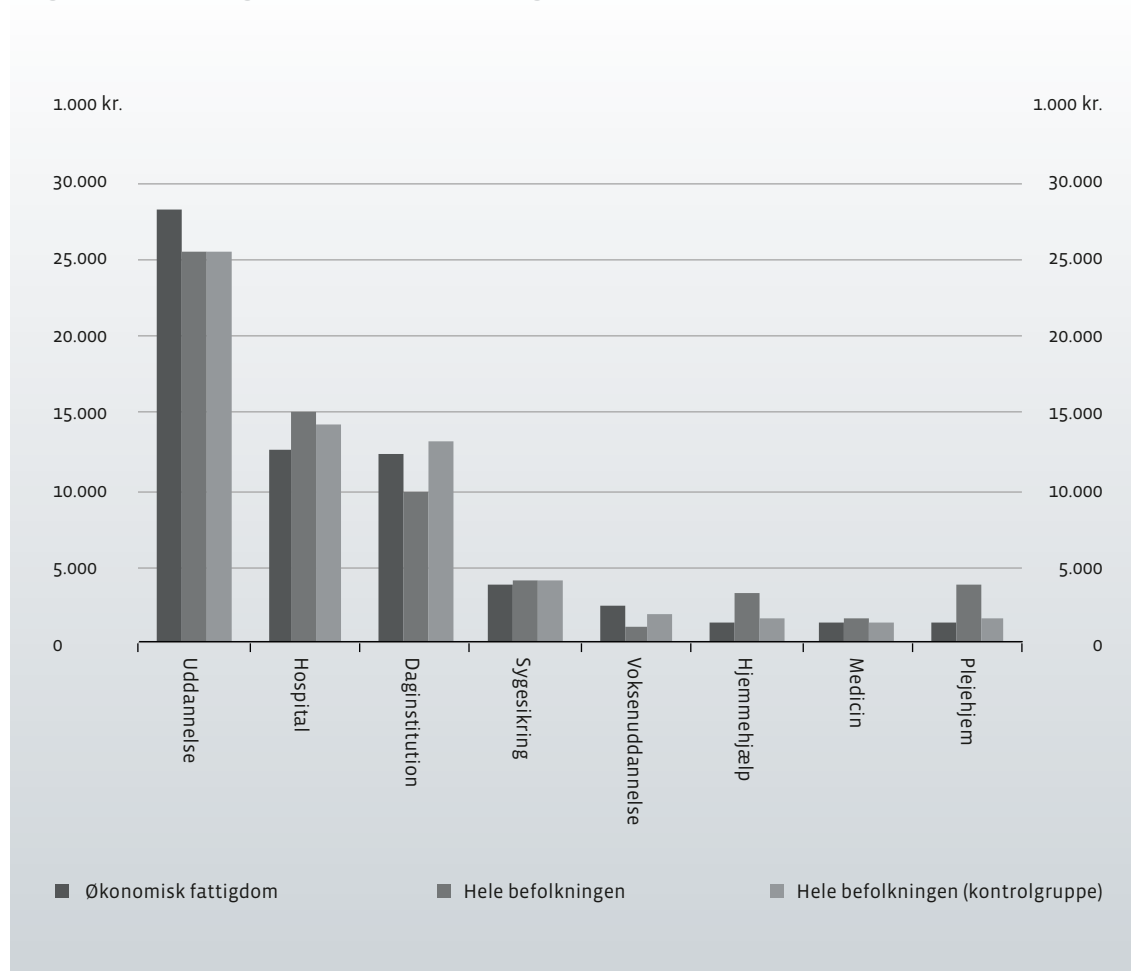
Den lige adgang til offentlige service i Danmark sikrer alle personer adgang til nogle former for ydelser uanset indkomstniveau. Det gælder blandt andet sundhed, medicin, pleje, uddannelse og daginstitutioner. Personer over 64 år har desuden adgang til aldersbetingede ydelser, som fx medicintilskud og forebyggende hjemmebesøg.

Denne universelle adgang til offentlig service har stor betydning for indkomstfordelingen og forbrugsmulighederne i lavindkomstgruppen. Især i et land som Danmark, hvor en stor del af forbrugsmulighederne stilles til rådighed i offentlig regi. I mange sammenlignelige lande er sundhedsydelser og pleje i større eller mindre grad forsikringsfinansieret, ligesom mange lande har en større egenbetaling af uddannelse og daginstitutioner (OECD, 2012).

Sammenlignet med befolkningen som helhed forbruger personer i lavindkomstgruppen relativt mindre hospitalsbenyttelse, plejehjem og hjemmehjælp, jf. figur 4.42. Det skal dog bemærkes, at personerne i lavindkomstgruppen i højere grad består af yngre mennesker end befolkningen som helhed.

Forbruget af offentlig service for personerne i befolkningen som helhed kan vægtes i overensstemmelse med sammensætningen af personer på alder og arbejdsmarkedstilknnytning i lavindkomstgruppen. Herefter er forskellen på det offentlige forbrug i lavindkomstgruppen og i befolkningen som helhed reduceret betydeligt.

Figur 4.42 Forbrug af individuel offentlig service (ækvivaleret) i 2009



Anm.: Forbruget af offentlig service for personerne i befolkningen som helhed er vægtet, således at sammensætningen af personer på alder og arbejdsmarkedstilknnytning svarer til sammensætningen af personer i lavindkomstgruppen. Der fordeles ca. 255 mia. kr. af samlet set ca. 265 mia. kr. individuel offentlig service i 2009. Ikke-fordelt individuel offentlig service omfatter blandt andet udgifter til kulturtilbud. Herudover indgår kollektivt offentligt forbrug ikke i opgørelsen.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

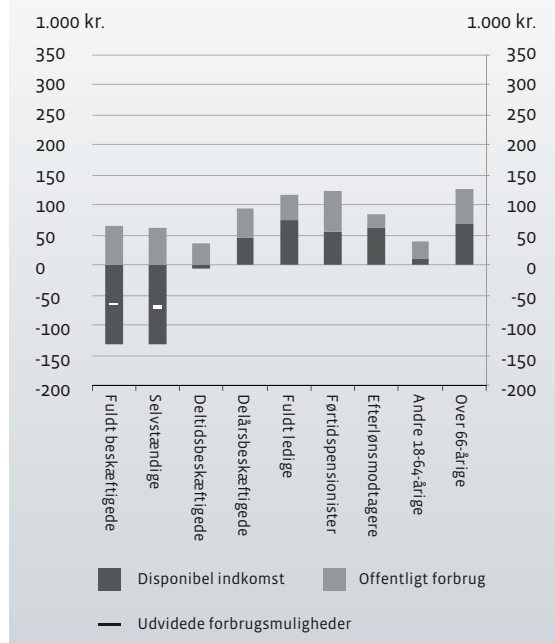


Udgifterne til offentlig service i form af uddannelse tilgår familier med børn under 18 år, som går i folkeskole eller er påbegyndt en ungdomsuddannelse eller lignende.

Ved at tillægge værdien af den samlede offentlige service til den disponible indkomst opnås et udtryk for de såkaldt "udvidede forbrugsmuligheder".

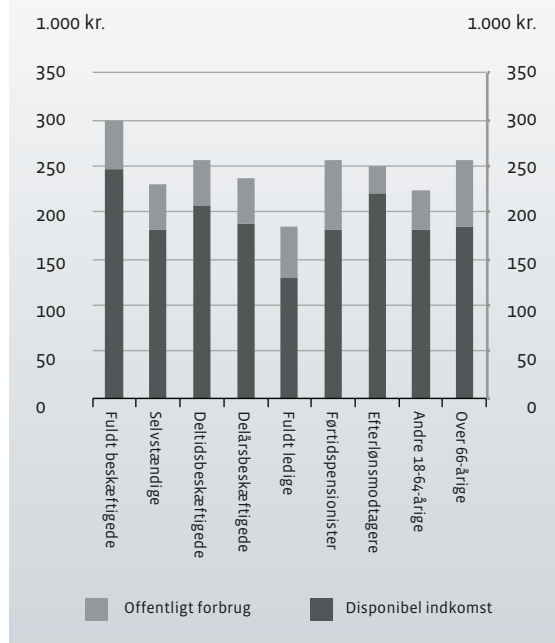
For personer berørt af økonomisk fattigdom udgør offentlig service en stor del af de udvidede forbrugsmuligheder, svarende til ca. 85 pct. i gennemsnit, jf. figur 4.43. Til sammenligning udgør offentlig service en noget mindre andel af de udvidede forbrugsmuligheder for befolkningen som helhed, svarende til ca. 25 pct. i gennemsnit, jf. figur 4.44.

Figur 4.43 Udvidede forbrugsmuligheder for økonomisk fattige opdelt på arbejdsmarkedstilknytning i 2009



Anm.: De udvidede forbrugsmuligheder er her disponibel indkomst tillagt samlet offentlig service (sort/hvid markering).  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur 4.44 Udvidede forbrugsmuligheder for befolkningen opdelt på arbejdsmarkedstilknytning i 2009



Anm.: De udvidede forbrugsmuligheder er her disponibel indkomst tillagt samlet offentlig service.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

## 4.7 Gæld og dårlige betalere

Gæld, og dermed også formue, indgår ikke i den disponible indkomst, men er at betragte som et forbrugselement. Stiftelse af gæld er udtryk for en fremrykning af fremtidigt forbrug, mens dannelse af formue tilsvarende er et udtryk for en udskydelse af forbrug. Den etårige lavindkomstgruppes formuesituation er beskrevet i afsnit 4.2.

Tilstedeværelsen af gæld vil derfor typisk være et udtryk for, at den enkelte har været i stand til at udglatte sit forbrug. Muligheden for at optage gæld gør det fx muligt at udskifte sin vaskemaskine uden at skulle bruge tid på at spare op. Modsat kan stor, og eventuelt uforudset gæld, være med til at fastholde en person

i en situation med relativt lav indkomst. Det gælder blandt andet personer uden for arbejdsmarkedet, der vil skulle afdrage sin gæld i forbindelse med indtræden på arbejdsmarkedet, og dermed har en begrænset gevinst ved at tage et job, jf. også kapitel 8 om fattigdomsfælder.

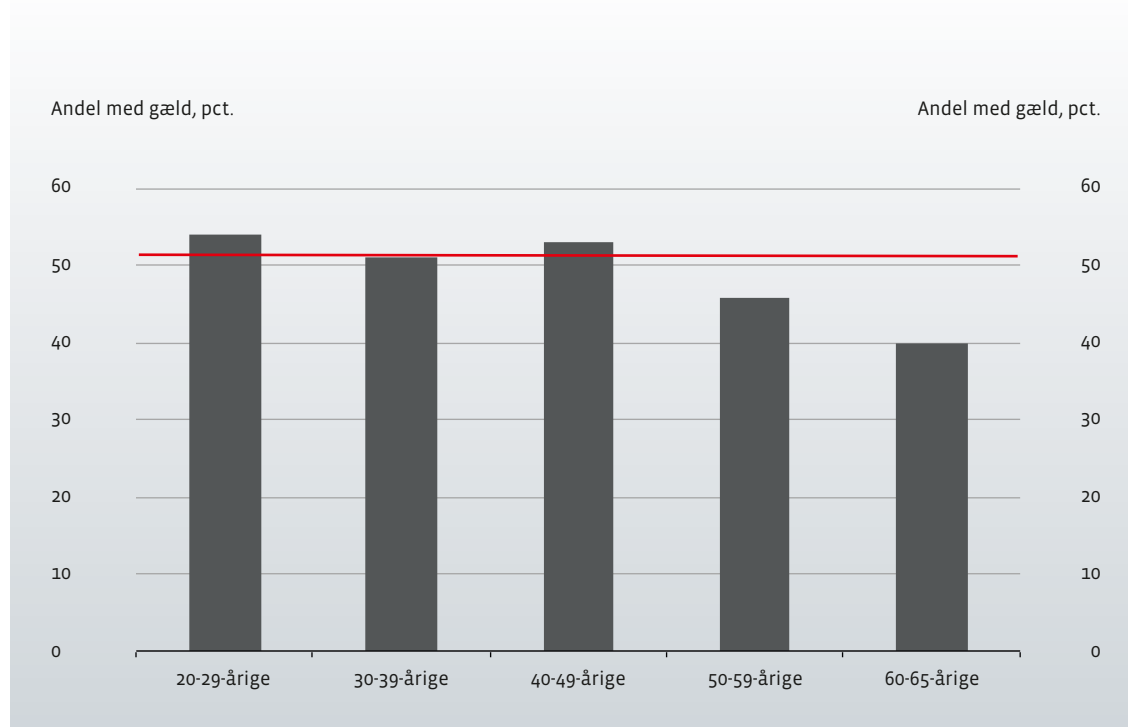
Til trods for at gæld således ikke indgår i opgørelsen af den disponible indkomst, kan stor gæld i praksis have en virkning på familiens forbrugsmuligheder, ligesom en stor gældsbyrde i nogle tilfælde kan virke fastlåsende, jf. kapitel 8.

Dette afsnit belyser gældsbyrder fra forskellige vinkler. Gennemgangen baserer sig på tidligere analyser, som tilsammen kan give et billede af gældsbelastningen i grupper, der typisk har relativ lav indkomst. Nedenfor belyses gældssituationen for kontanthjælpsmodtagere og dårlige betalere.

### Kontanthjælpsmodtageres gældssituation

Omkring halvdelen af personerne med langvarig kontanthjælp er registreret med offentlig gæld<sup>42</sup> i 2004, jf. figur 4.45. En person betragtes her som værende langvarigt på kontanthjælp, hvis vedkommende har modtaget kontanthjælpslignende ydelser, herunder løntilskud, i minimum 83 pct. af ugerne i det betragtede år samt i hvert af de foregående 3 år.

Figur 4.45 Langvarige kontanthjælpsmodtagere med offentlig gæld i 2004



Anm.: Personer på langvarig kontanthjælp er afgrænset til personer, der modtager ydelser i form af kontanthjælp, løntilskud, revalidering mv. i mere end 83 pct. af ugerne i året og hvert år 3 år før.

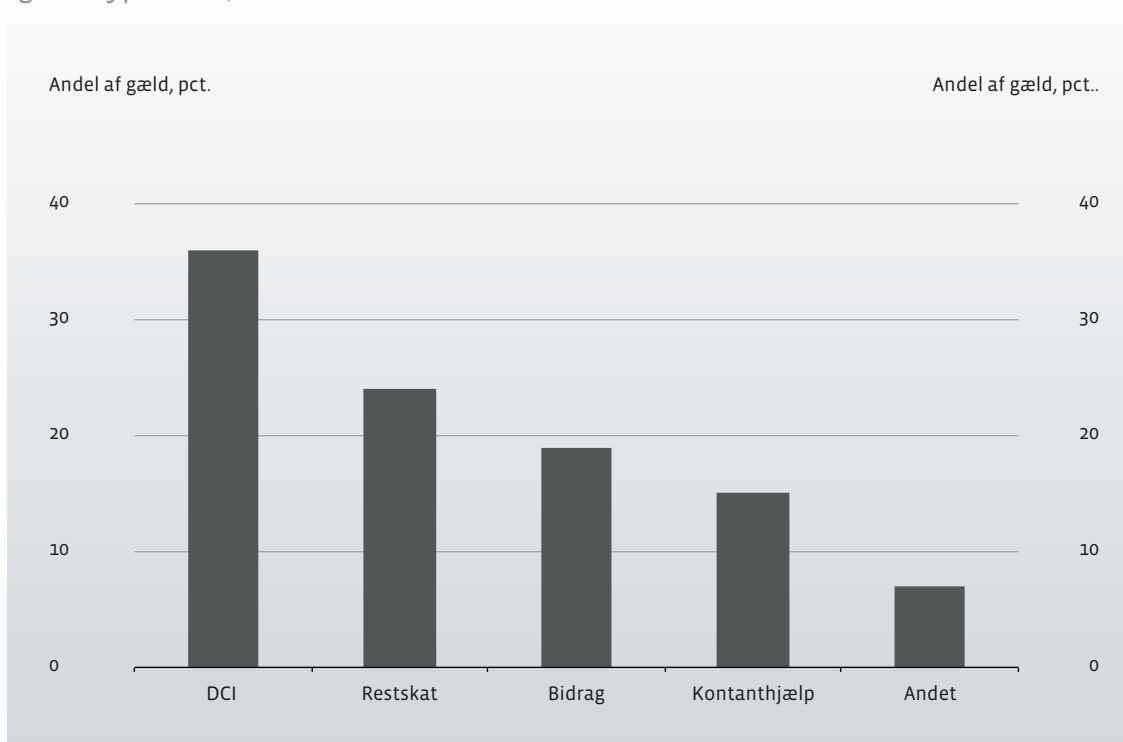
Kilde: "Kontanthjælpsmodtageres gæld", SFI 2006, tabel 5.3.

42 Det fremgår ikke af analysen, hvor stor offentlig gæld der kræves for at optræde i de forskellige registre.

Det er kun 40 pct. af de lidt ældre med langvarig kontanthjælp, som har offentlig gæld. Gruppen var i mindre omfang registreret hos Den Centrale Inddrivelsesenhed (DCI), og en relativ lille andel har tilbagebetalingspligtig kontanthjælp.

En relativt stor del af langvarige kontanthjælpsmodtageres offentlige gæld består af restskat og gæld registreret hos DCI, jf. figur 4.46. Omkring en sjettedel af gælden registreret i DCI består af studiegæld, der ikke er misligholdt.

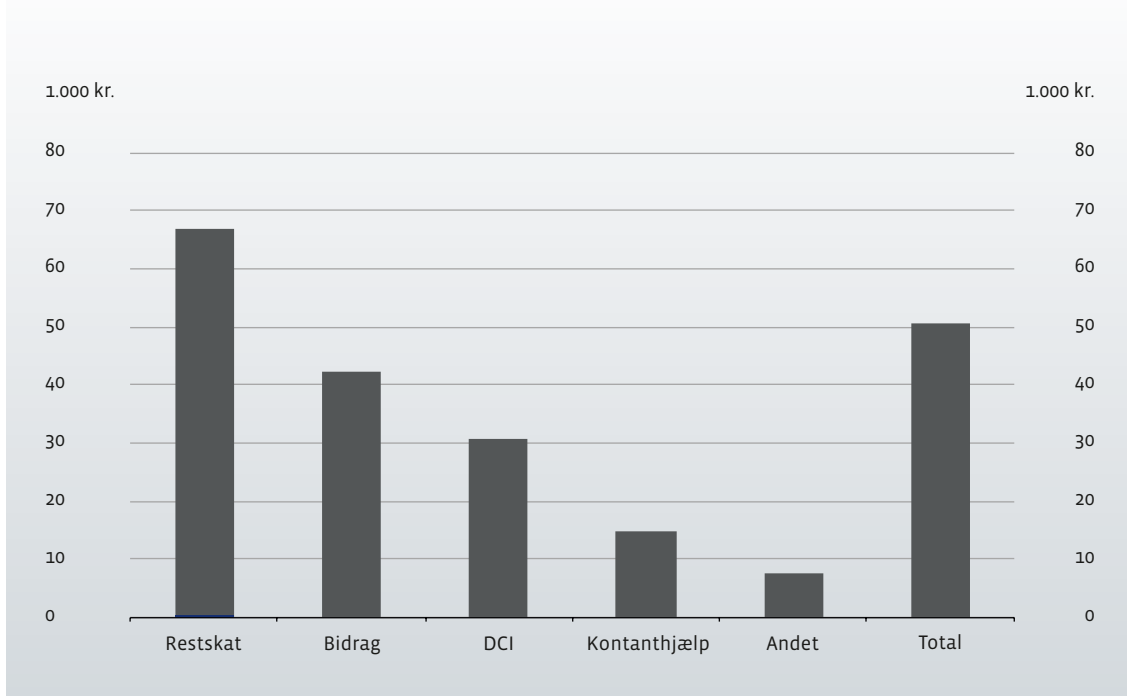
Figur 4.46 Offentlig gæld for langvarige kontanthjælpsmodtagere opdelt på gældstype i 2004



Anm.: Personer på langvarig kontanthjælp er afgrænset til personer, der modtager ydelser i form af kontanthjælp, løntilskud, revalidering mv. i mere end 83 pct. af ugerne i året og hvert år 3 år før. DCI: Den Centrale Inddrivelsesenhed. Registrering i DCI omfatter gæld i forbindelse med blandt andet DR-licens, misligholdt og ikke-misligholdt studiegæld og DSB-billetter mv. Kilde: "Kontanthjælpsmodtageres gæld", SFI (2006), tabel 5.2.

For gæld i forbindelse med restskat og underholdsbidrag gælder, at relativt få personer i gruppen skylder store beløb, jf. figur 4.47. Modsat skylder relativt mange personer små beløb i tilbagebetalingspligtig kontanthjælp.

Figur 4.47 Offentlig gæld for langvarige kontanthjælpsmodtagere med offentlig gæld i 2004

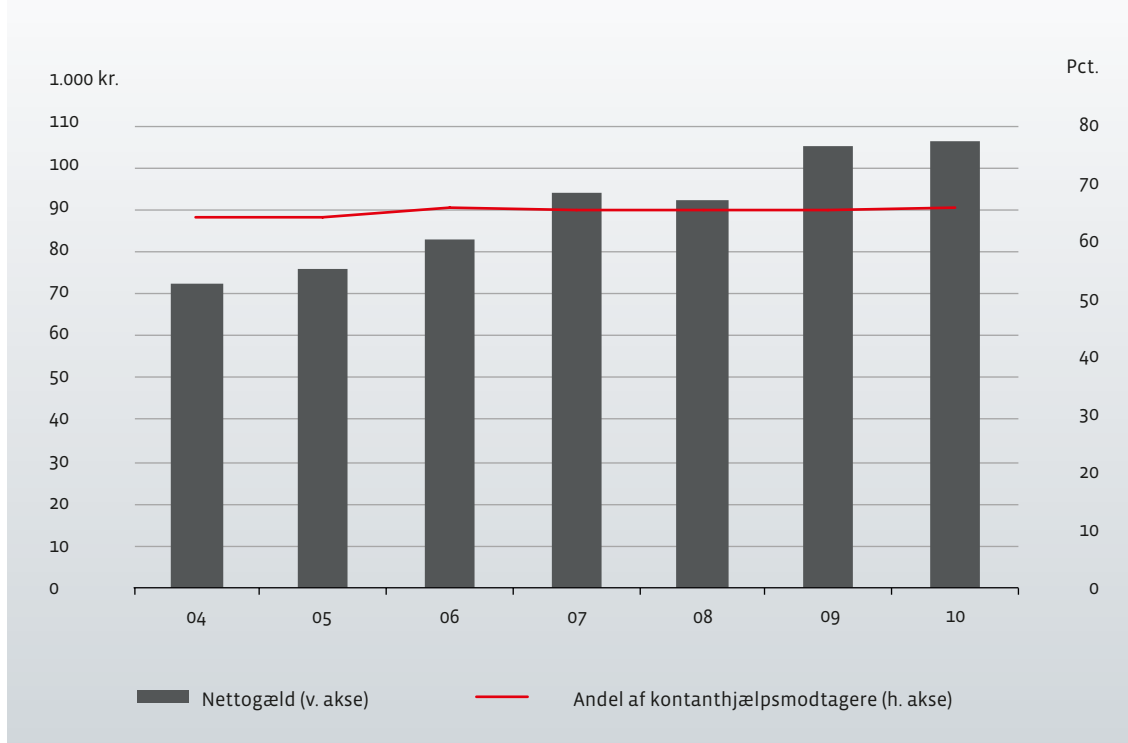


Anm.: Personer på langvarig kontanthjælp er afgrænset til personer, der modtager ydelser i form af kontanthjælp, løntilskud, revalidering mv. i mere end 83 pct. af ugerne i året og hvert år 3 år før. DCI: Den Centrale Indrivelsesenhed.  
 Kilde: "Kontanthjælpsmodtageres gæld", SFI (2006).

Der findes ikke en opgørelse over offentlig gæld blandt langvarige kontanthjælpsmodtagere efter 2004. Til brug for ekspertudvalgets afrapportering er beregnet andelen af langvarige kontanthjælpsmodtagere med nettogæld. Denne gruppe har udgjort ca. 65 pct. i perioden 2004 til 2010.

Fra 2004 til 2010 er den gennemsnitlige nettogæld for langvarige kontanthjælpsmodtagere med nettogæld forøget fra 73.000 kr. til 107.000 kr., svarende til en stigning for denne gruppe på knap 50 pct., jf. figur 4.48.

Figur 4.48 Nettogæld blandt langvarige kontanthjælpsmodtagere med nettogæld (2010-prisniveau) samt andelen denne gruppe udgør af alle langvarige kontanthjælpsmodtagere i 2004-2010



Anm.: Personer på langvarig kontanthjælp er afgrænset til personer, der modtager ydelser i form af kontanthjælp, løntilskud, revalidering mv. i mere end 83 pct. af ugerne i året og hvert år 3 år før. Nettoformuen er her sammensat af aktiver i form af ejendomsaktiver og finansiell formue fratrukket passiver i form af gæld. Nettoformuen indeholder derimod ikke familiernes betydelige pensionsformuer.

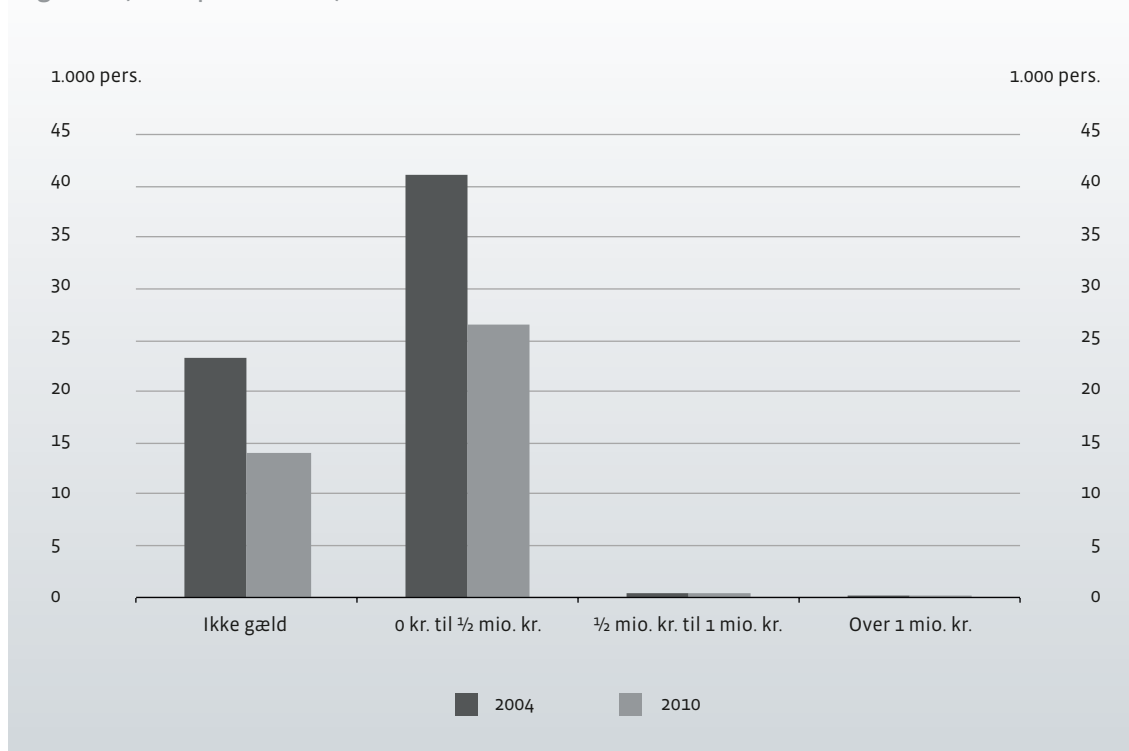
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Stigningen i den gennemsnitlige nettogæld for langvarige kontanthjælpsmodtagere med nettogæld skal også ses i sammenhæng med, at antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere er reduceret med i størrelsesordenen 24.000 personer, svarende til godt 35 pct. fra 2004 til 2010.

Forøgelsen af den gennemsnitlige nettogæld blandt langvarige kontanthjælpsmodtagere skyldes, at antal personer med relativt lav nettogæld er reduceret, samtidig med at antal personer med relativt stor nettogæld er omtrent uændret fra 2004 til 2010.

I perioden fra 2004 til 2010 er antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere med nettoformue reduceret med godt 9.000 personer, og antallet med nettogæld under ½ mio. kr. (2010-prisniveau) er reduceret med knap 15.000 personer, jf. figur 4.49. I den samme periode er antallet af personer i gruppen med nettogæld mellem ½ mio. kr. og 1 mio. kr. forøget med omkring 100 personer.

Figur 4.49 Langvarige kontanthjælpsmodtagere opdelt på niveau for nettogæld i 2004 og 2010 (2010-prisniveau)



Anm.: Personer på langvarig kontanthjælp er afgrænset til personer, der modtager ydelser i form af kontanthjælp, løntilskud, revalidering mv. i mere end 83 pct. af ugerne i året og hvert år 3 år før.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

### Dårlige betalere og personer med restancer til det offentlige

Der findes ingen officiel, fuldt dækkende opgørelse af dårlige betalere i Danmark, men det daværende Økonomi- og Erhvervsministerium indsamlede i 2010 et unikt datamateriale fra Experian (RKI-registret) og Debitor Registret. De 2 kreditoplysningsbureauer udgør langt størstedelen af markedet for skyldnerregistre i Danmark, og personer, der er registreret i et af disse registre, betegnes ”dårlige betalere”. Analysen omfatter også oplysninger om restancer til det offentlige, som SKAT har stillet til rådighed, og denne gruppe betegnes som ”personer med restancer til det offentlige”.

For at blive registreret som dårlig betaler i datamaterialet, skal der være registreret en gæld på mindst 1.000 kr., og der skal foreligge skriftlig dokumentation for gældsforholdet. Der er dårlige betalere i alle befolkningsgrupper uanset indkomst, uddannelsesmæssig baggrund og tilknytning til arbejdsmarkedet mv. Nogle grupper er dog overrepræsenterede. Det gælder fx ledige og især kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed. Studerende og førtidspensionister får derimod ikke oftere problemer med at betale deres regninger end lønmodtagere med samme alder, familiemæssige baggrund og uddannelsesniveau mv.

I fjerde kvartal 2009 var der registreret 154.000 personer som dårlige betalere, hvoraf knap 151.000 kan genfindes i befolkningsregistret primo 2010. Knap 45 pct. af disse er beskæftigede, mens ledighedsberørte udgør lidt over 11 pct., jf. tabel 4.7.

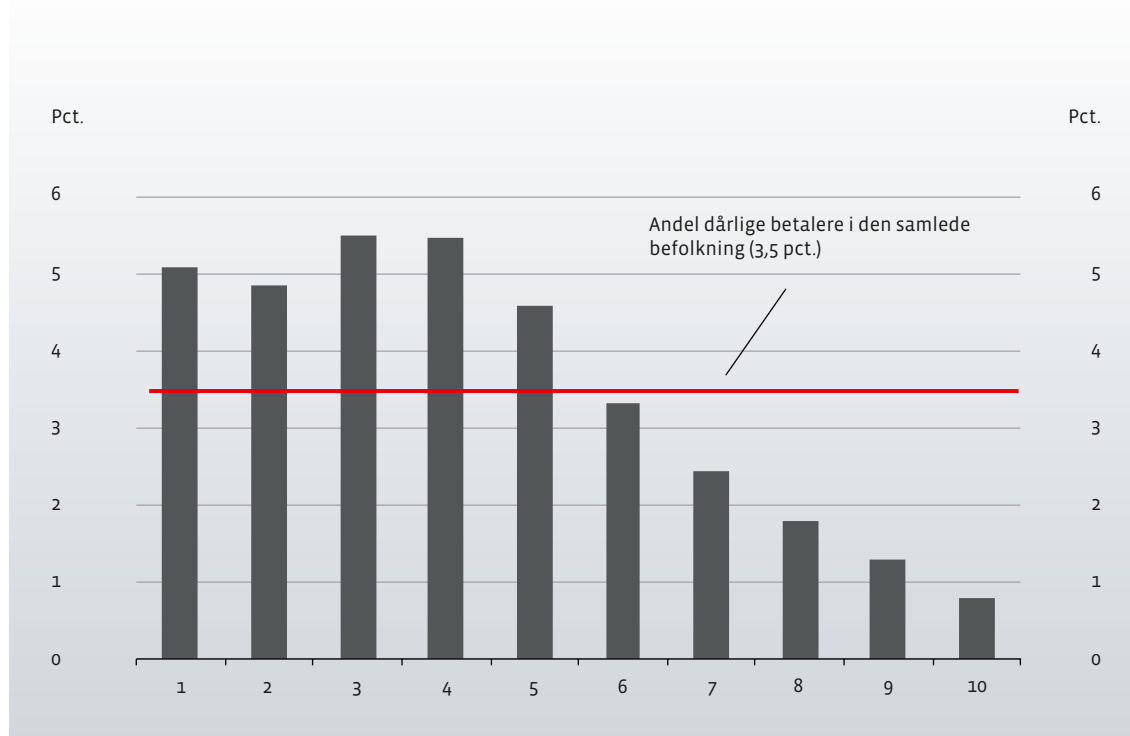
Tabel 4.7 Dårlige betalere efter arbejdsmarkedsstatus

	Antal dårlige betalere	Øvrige	Andel der er dårlige betalere, pct.
Lønmodtagere	59.800	2.245.900	2,6
Selvstændige	5.500	185.900	2,9
Ledige mv.	17.300	177.000	8,9
Studerende	3.100	203.400	1,5
Pensionister	4.400	877.100	0,5
Førtidspensionister	18.200	207.100	8,1
Kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed	23.600	67.200	26,0
Andre uden for arbejdsmarkedet	18.800	204.900	8,4
<b>I alt</b>	<b>150.700</b>	<b>4.168.500</b>	<b>35</b>

Kilde: Familiernes økonomi, Økonomiske tema nr. 10, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

3,5 pct. er registreret som dårlige betalere i 2009. I den nederste halvdel af indkomstfordelingen er omkring 5 pct. dårlige betalere. Det er lidt mere end i de højere indkomstdeciler, dvs. 6. og 7. indkomstdecil. Også i de øverste indkomstgrupper er der nogle, der er registreret som dårlige betalere. Knap 1 pct. i 10. indkomstdecil er registreret som dårlige betalere, jf. figur 4.50.

Figur 4.50 Dårlige betalere fordelt på indkomstdeciler i 2008



Anm.: Personerne i 1. decil repræsenterer de 10 pct. af befolkningen med de laveste indkomster, mens personer i 10. decil har de højeste indkomster. Indkomstdecilerne er beregnet på baggrund af bruttoindkomsten, dvs. indkomst før skat og fradrag. Indkomsten vedrører 2008.

Kilde: Familiernes økonomi, Økonomisk tema nr. 10, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

De dårlige betalere er også kendetegnet ved at have lavere formue end resten af befolkningen set under ét. De dårlige betalere har typisk en nettogæld (median på -100.000 kr.), mens resten af befolkningen typisk har en nettoformue, jf. tabel 4.8.

Tabel 4.8 Indkomst- og formueforhold i 2008

	Dårlige betalere	Øvrige	Befolkningen i alt
	Median, kr.		
Bruttoindkomst	182.000	258.000	255.000
Nettoformue	-98.000	117.000	95.000

Kilde: Familiernes økonomi, Økonomisk tema nr. 10, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Der er dårlige betalere i alle befolkningsgrupper opdelt efter indkomst, alder, uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet mv. Det afspejler, at der kan være forskellige årsager til, at man bliver dårlig betaler. Nogle befolkningsgrupper er imidlertid overrepræsenterede blandt de dårlige betalere, fx ledige, personer uden for arbejdsmarkedet, personer uden en uddannelse ud over folkeskolen og enlige med børn, jf. tabel 4.9.



Tabel 4.9 Dårlige betalere og personer med restancer til offentlige institutioner i en række befolkningsgrupper i 2009

	Andel, pct.		Overrepræsentations-indeks	
	Dårlige betalere	Restancer til det offentlige	Dårlige betalere	Restancer til det offentlige
Alle	3,5	8,6	100	100
<i>Alder:</i>				
-18-24 år	3	10	99	119
-25-29 år	6	14	168	160
-30-39 år	5	13	155	149
-40-49 år	5	12	151	141
-50-59 år	3	8	91	90
- 60 år og derover	1	3	24	30
<i>Socioøkonomisk status:</i>				
- Lønmodtagere	3	6	74	75
- Selvstændige	3	19	82	220
- Ledige mv.	9	18	255	204
- Studerende	2	7	43	87
- Pensionister	0	1	14	16
- Førtidspensionister	8	15	232	171
- Kontanthjælpsmodt. med andre problemer end ledighed	26	49	746	567
- Andre uden for arbejdsmarkedet	8	21	241	246
<i>Uddannelsesniveau:</i>				
- Folkeskole	6	13	360	147
- Gymnasium	2	9	136	108
- Erhvervsfaglig udd.	3	7	91	86
- Videregående udd.	1	4	49	52
<i>Familiekategori:</i>				
- Enlige med børn	13	24	360	278
- Enlig uden børn	5	12	136	138
- Par med børn	3	8	91	96
- Par uden børn	2	4	49	51
<i>Boligforhold:</i>				
- Lejer	7	14	187	173
- Ejer	1	3	28	40
<i>Herkomst:</i>				
- Dansk	3	8	96	94
- Indvandrere	5	13	134	152
- Efterkommere	6	18	162	205

Anm: Repræsentationsindekset er opgjort som 100 gange andelen af lavindkomstgruppen divideret med andelen i befolkningen. Et repræsentativitetsindeks over (under) 100 svarer til, at gruppen er over- (under-) repræsenteret i lavindkomstgruppen.

Kilde: Familiernes økonomi, Økonomiske tema nr. 10, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

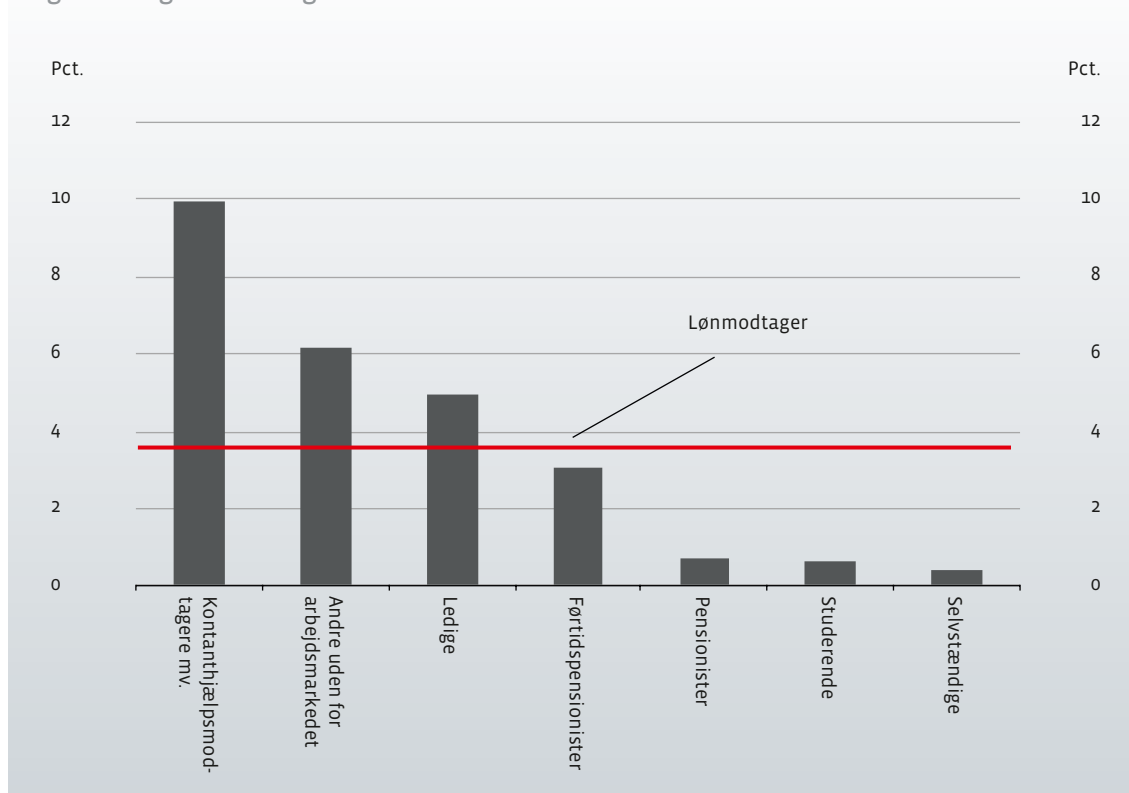
Der er relativt få over 59 år blandt de dårlige betalere, hvilket skal ses i lyset af, at forbrugsmønstret ændrer sig over livet. Der er fx forholdsvis mange nye boligejere blandt de 25-59-årige, mens personer over 59 år i vid udstrækning har konsolideret privatøkonomien og derfor er mindre udsat for at blive registreret som dårlige betalere.

Restancer til det offentlige bliver i nogle tilfælde registreret i private skyldnerregistre. SKATs inddrivelsescenter står for at inddrive de beløb, som offentlige institutioner har til gode hos private virksomheder og personer. Sammensætningen af personer i Inddrivelsescentrets registre afspejler i betydelig grad gruppen i private skyldnerregistre. Der er således relativt få ældre, personer med videregående uddannelse, par uden børn og boligejere med restance til offentlige institutioner. Omvendt er ledige, øvrige kontanthjælpsmodtagere og unge overrepræsenterede.

Selvstændige er i højere grad overrepræsenterede blandt gruppen med restancer til det offentlige end blandt dårlige betalere i private skyldnerregistre. En af forklaringerne kan være, at enkeltmandsvirksomheders misligholdte gældsforhold i forhold til det offentlige registreres efter CPR-nummer og ikke efter CVR-nummeret, hvilket sker i de private skyldnerregistre.

Der kan være sammenhæng mellem blandt andet arbejdsmarkedstilknytning, indkomst, alder og uddannelsesmæssig baggrund. Når der tages højde for dette, bekræftes det, at ledige og især kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed og øvrige uden for arbejdsmarkedet er overrepræsenterede blandt de dårlige betalere. Studerende og folkepensionister er klart underrepræsenterede, jf. figur 4.51.

Figur 4.51 Isoleret betydning af arbejdsmarkedstilknytning for sandsynligheden for registrering som dårlig betaler



Anm.: Standardpersonen er defineret som en lønmodtager med en erhvervsfaglig uddannelse i 6. indkomstdecil, en nettoformue over -200.000 kr., 30-39 år, enlig uden hjemmeboende børn, mand, boligejer, dansk herkomst og bosat i Region Hovedstaden. Standardpersonen er markeret med en rød linje.

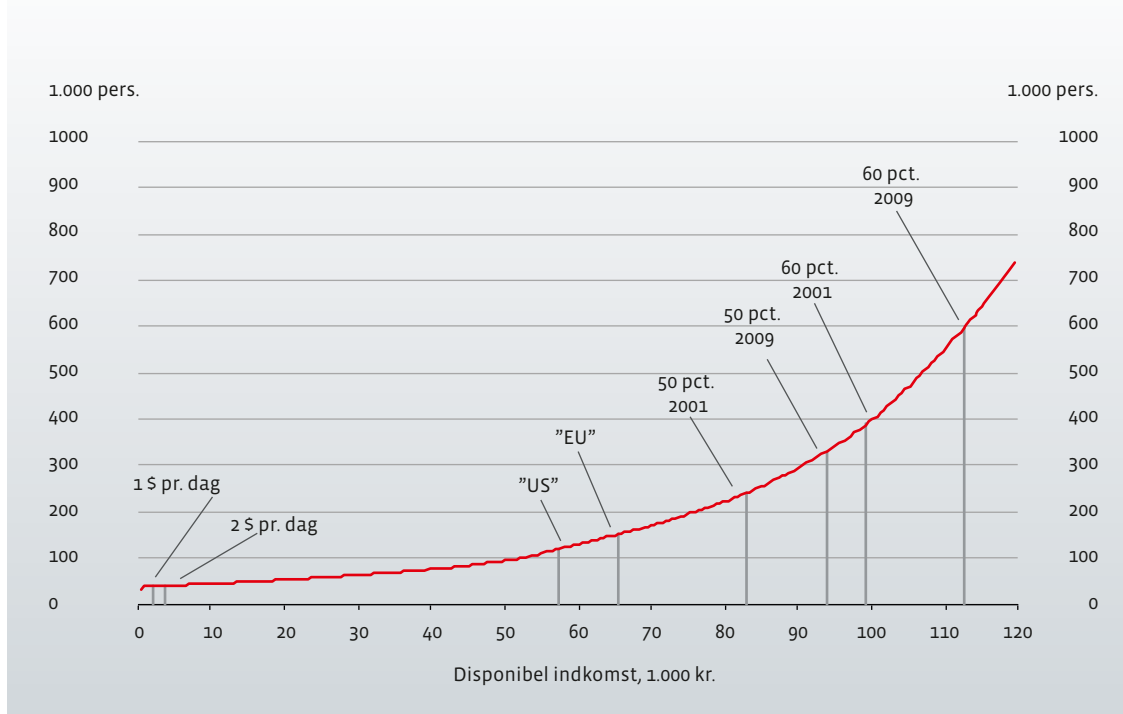
Kilde: Familiernes økonomi, Økonomisk tema nr. 10, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

## Appendiks 4A

# Betydning af metodevalg for opgørelse af lavindkomstgruppen

I mange vestlige lande, herunder Danmark, anvendes normalt en grænse for lavindkomst set i forhold til levestandarden for resten af befolkningen. I USA anvendes et absolut mål – et beløb, der blev fastsat i 1963, og som siden er reguleret i takt med den almindelige prisudvikling. I udviklingslande anvendes normalt en grænse, der ligger mellem 1 og 2 dollar om dagen, hvilket er væsentlig lavere end i såvel Danmark som i USA, jf. figur A1.

Figur A1 Størrelse af "lavindkomstgruppen" i Danmark efter niveauet for lavindkomstgrænsen i 2009



Anm.: Der er regnet med en dollarkurs på 5,25 kr. og en Euro-kurs på 7,46 kr. Fattigdomsgrænsen i USA ("US") er beregnet med udgangspunkt i en fattigdomsgrænse på \$10.956 for en enlig. Grænsen "EU" på 65.300 kr. er opgjort som et befolkningsvægtet gennemsnit af de købekraftskorrigerede nationale lavindkomstgrænser (60 pct. af medianindkomsten) i 2009, som bygger på indkomster fra 2008. Indkomstgrænserne for 2001 er korrigeret for udviklingen i forbrugerpriserne. Opgørelserne er inkl. familier med studerende.

Kilde: Finansministeriets beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen, Eurostat samt det amerikanske census bureau.

I internationale sammenligninger af andelen med relativt lav indkomst anvendes typisk nationale lavindkomstgrænser, der varierer på tværs af EU-lande. Det skyldes, at de er baseret på medianindkomsten i det pågældende land og dermed indkomstniveauet i landet.

Det betyder, at en del af de personer, der har relativt lav indkomst i en dansk opgørelse, ikke vil have relativt lav indkomst i fx en finsk opgørelse, fordi den købekraftskorrigerede lavindkomstgrænse er lavere i Finland

end i Danmark. Omvendt ville der i Danmark være flere med relativ lav indkomst, hvis den norske lavindkomstgrænse blev lagt til grund.

Når EU opgør andelen eller antallet af personer med relativ lav indkomst, er det med udgangspunkt i andelen i hvert land, dvs. baseret på forskellige nationale grænser. Der kunne argumenteres for, at en fælles grænse burde ligge til grund. I Danmark opereres der heller ikke med forskellige regionale grænser for lav indkomst, når lavindkomstgruppen skal opgøres. Der kunne naturligvis anvendes fx kommunespecifikke grænser, men dette matcher ikke den generelle fordelingsdiskussion, og en sådan opdeling kan derfor opfattes som arbitrær. En efterfølgende sammenvægtning af de regionalt opgjorte andele eller antal vil ligeledes være vanskelig at tolke.

Samles de nationale lavindkomstgrænser til en fælles EU-grænse – ved fx at beregne et befolkningsvægtet gennemsnit af de enkelte landes købekraftskorrigerede lavindkomstgrænser – anslås antallet af den danske befolkning med relativt lave indkomster i forhold til den fælles EU-grænse at blive reduceret fra 590.000 personer til ca. 151.000 personer. Det skal ses i sammenhæng med, at Danmark er et relativt rigt land sammenlignet med resten af Europa. En lavindkomstgrænse opgjort som 50 pct. af den europæiske medianindkomst vil derfor være lavere end den tilsvarende danske og dermed medføre en reduktion i antallet af personer i lavindkomstgruppen i Danmark.

I det følgende illustreres virkningerne af at justere opgørelsesmetoden for lavindkomstgruppen, som jævnligt opgøres af Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet, herunder med hensyn til ækvivaleringsmetode, eksklusion af imputeret afkast af ejerbolig, personafgrænsning og familieafgrænsning.

### Ækvivaleringsfaktor

Ækvivaleringen af familiens samlede indkomst søger at tage højde for stordriftsfordele. Ækvivalering af de disponible indkomster bidrager således til at gøre forbrugsmulighederne for personer fra forskellige familietyper sammenlignelige. Ækvivaleringen tager udgangspunkt i den samlede indkomst for personer i samme familie/husstand, som kan siges at indgå i et udgiftsfællesskab.

Der findes flere måder at ækvivalere indkomster på, og metoderne tillægger stordriftsfordele større eller mindre værdi, jf. boks A1.

## Boks A1 Ækvivaleringsskala

Den disponible indkomst ækvivaleres for at tage højde for virkningen af stordriftsfordelene på brugsmulighederne inden for den relevante familie- eller husstandsenhed i forhold til udgiftsfællesskab. Ækvivaleringen foretages ved beregningsteknisk at tildele hvert medlem af familien en indkomst svarende til familiens samlede disponible indkomst delt med familiens ækvivaleringsfaktor.

Der findes flere forskellige ækvivaleringsskalaer. Fælles for dem er, at ækvivaleringsfaktoren er 1 for enlige personer. Samtidig forøges ækvivaleringsfaktoren med mindre end 1 for hver ekstra person i familien, og forøgelsen reduceres for hver ekstra person. De forskellige skalaer adskiller sig ved den betydning stordriftsfordele tillægges, og de kan derfor ikke rangeres entydigt, da skalaerne tillægger familiens sammensætning på antal børn og voksne forskellig betydning. Jo mindre værdi, desto mindre værdi tillægges stordriftsfordele.

Udvalgte ækvivaleringsskalaer:

- *Økonomi- og Indenrigsministeriet (ØIM)*:  $(\text{antal voksne} + \text{antal børn}) \cdot 0,6$
- *Det Økonomiske Råds Sekretariat (DØRS)*:  $(\text{Antal voksne} + 0,6 \cdot \text{antal børn}) \cdot 0,8$
- *Eurostat*:  $1 \cdot \text{ældste familiemedlem over 14 år} + 0,5 \cdot \text{øvrige personer på mindst 14 år} + 0,3 \cdot \text{øvrige personer under 14 år}$
- *OECD*: Kvadratroden af antal personer i familien

**Table A1 Ækvivaleringsfaktor opdelt på antal voksne og antal børn i familien**

Voksne	1				2			
	0	1	2	3	0	1	2	3
Børn								
Simpelt gennemsnit	1,00	2,00	3,00	4,00	2,00	3,00	4,00	5,00
ØIM	1,00	1,52	1,93	2,30	1,52	1,93	2,30	2,63
DØRS	1,00	1,46	1,88	2,28	1,74	2,15	2,54	2,91
Eurostat	1,00	1,30	1,60	1,90	1,50	1,80	2,10	2,40
OECD	1,00	1,41	1,73	2,00	1,41	1,73	2,00	2,24

Anm: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd benytter samme ækvivaleringsfaktor som Økonomi- og Indenrigsministeriet. 'Grå' er højeste ækvivalering, og 'hvid' er mindste.

Kilde: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2011)

OECD: "What are Equivalence Scales".

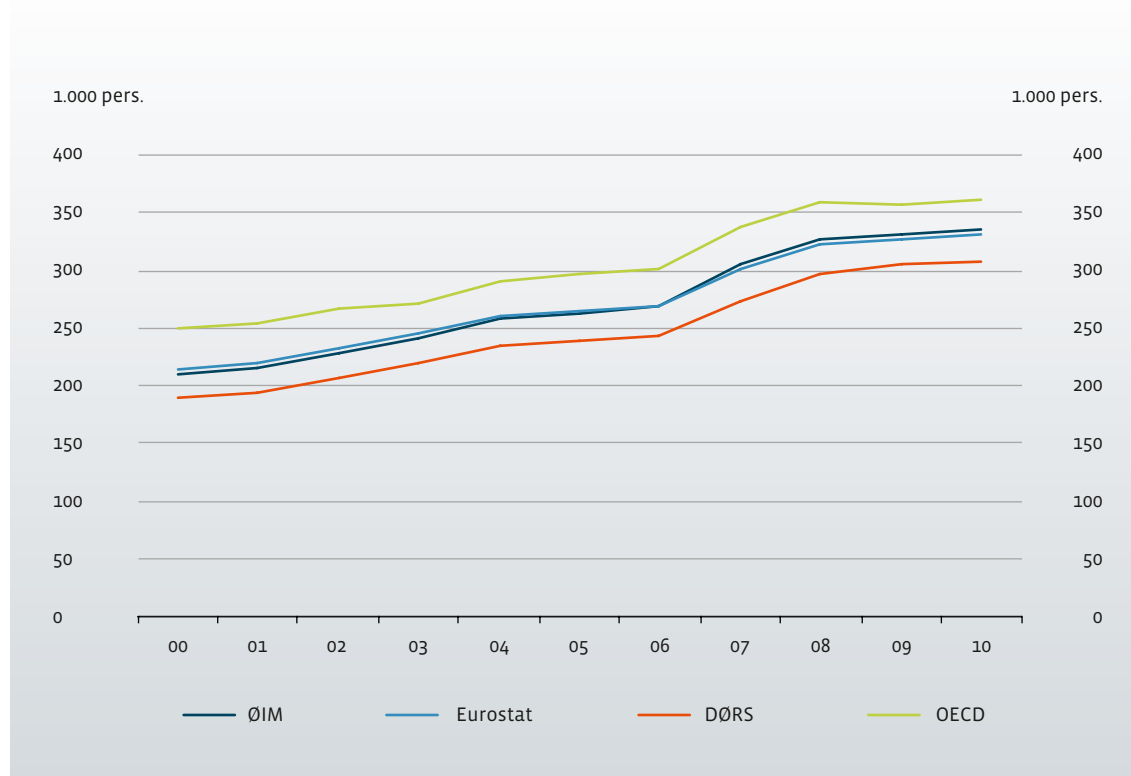
Eurostat, 2012: Income distribution statistics [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Income\\_distribution\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics). Økonomi- og Indenrigsministeriets beregninger på lovmodellen.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Nedenfor belyses virkningen på lavindkomstgruppen for forskellige ækvivaleringsmetoder. Økonomi- og Indenrigsministeriets (ØIM) ækvivaleringsmetode – der er lagt til grund i det øvrige materiale – sammenlignes her med de metoder, der benyttes af henholdsvis Det Økonomiske Råds Sekretariat (DØRS), OECD og Eurostat.

Lavindkomstgruppen bliver isoleret set forøget, når der tages udgangspunkt i OECD's ækvivaleringsmetode, jf. figur A2<sup>43</sup>. Tilsvarende reduceres antal personer i lavindkomstgruppen, når der tages udgangspunkt i DØRS' ækvivaleringsmetode, mens antal personer i lavindkomstgruppen omtrent er uændret, hvis man bruger Eurostats metode. Virkningerne på lavindkomstgruppens størrelse skyldes blandt andet, at ækvivaleringen påvirker niveauet for medianindkomsten og dermed også lavindkomstgrænsen.

Figur A2 Lavindkomstgruppen ved forskellige ækvivaleringsfaktorer i 2000-2010



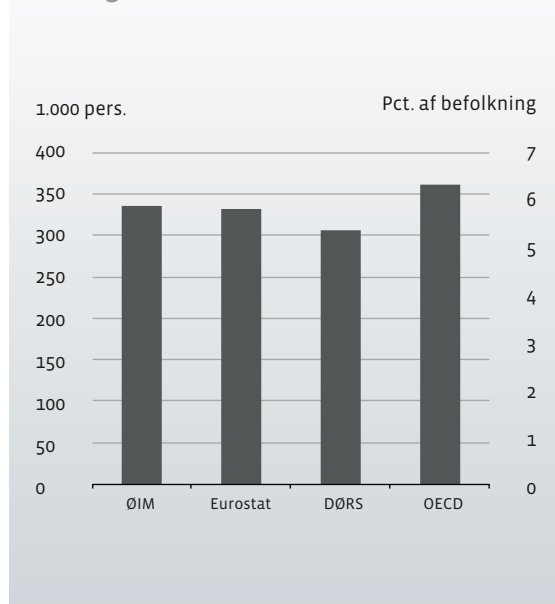
Anm.: Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten. Opgørelserne er inkl. familier med studerende.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

43 I appendiks 4A tages udgangspunkt i den sædvanlige definition af lavindkomstgruppen, som blandt andet benyttes af Økonomi- og Indenrigsministeriet, dvs., studerende er som udgangspunkt ikke udeladt, og lavindkomstgrænsen er beregnet med udgangspunkt i årets medianindkomst.

Udviklingen i antallet af personer i lavindkomstgruppen er omtrent uafhængig af den valgte ækvivaleringsmetode.

De ækvivalerede indkomster i lavindkomstgruppen er højest med OECD's metode og lavest med DØRS' metode, jf. figur A3. Valget af ækvivaleringsfaktor har lille virkning på indkomstspredningen i lavindkomstgruppen, jf. figur A4.

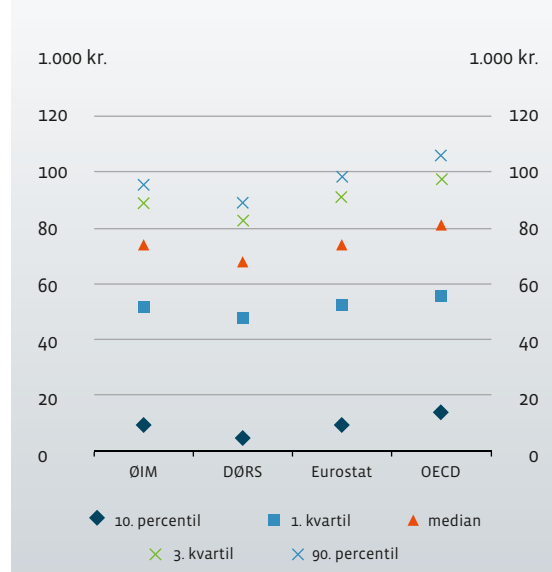
Figur A3 Lavindkomstgruppe ved forskellige ækvivalensfaktorer i 2010



Anm.: Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten. Opgørelserne er inkl. familier med studerende.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur A4 Indkomstspredning i lavindkomstgruppen ved forskellige ækvivalensfaktorer i 2010



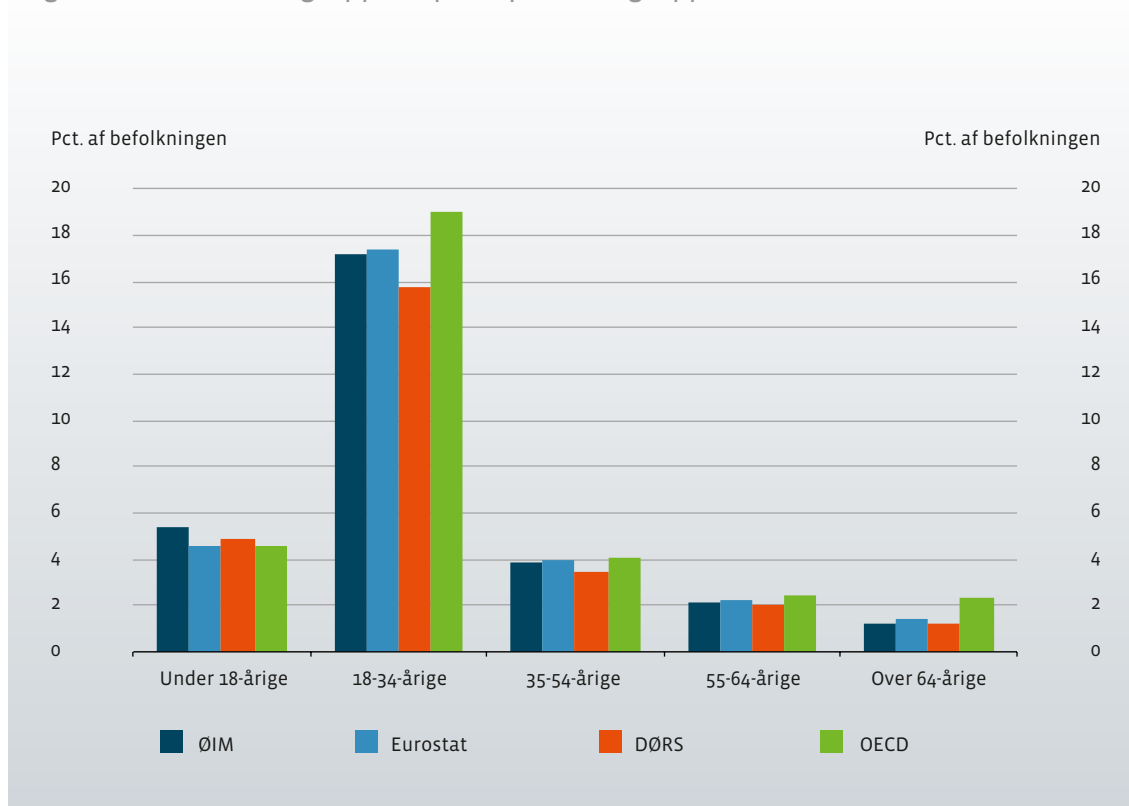
Anm.: Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten. Opgørelserne er inkl. familier med studerende.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

De forskellige ækvivaleringsmetoder medfører ikke samme antal personer i lavindkomstgruppen. Der er ikke tale om store forskelle i forhold til det samlede antal, men metoderne giver anledning til mindre variationer i forhold til de underliggende grupper. Det skyldes forskellige vurderinger af stordriftsfordele og relativ forskel på forbruget hos børn og voksne.

OECD's ækvivaleringsmetode indeholder en stor grad af stordriftsfordele for børnefamilier. Der er forholdsvis mange under 35 år og over 64-årige, som er enlige, og der er derfor flere af disse i lavindkomstgruppen med OECD's metode, jf. figur A5.

Figur A5 Lavindkomstgruppen opdelt på aldersgrupper i 2010



Anm.: Andel af den samlede gruppe i befolkningen.

Anm.: Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten. Opgørelserne er inkl. familier med studerende.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

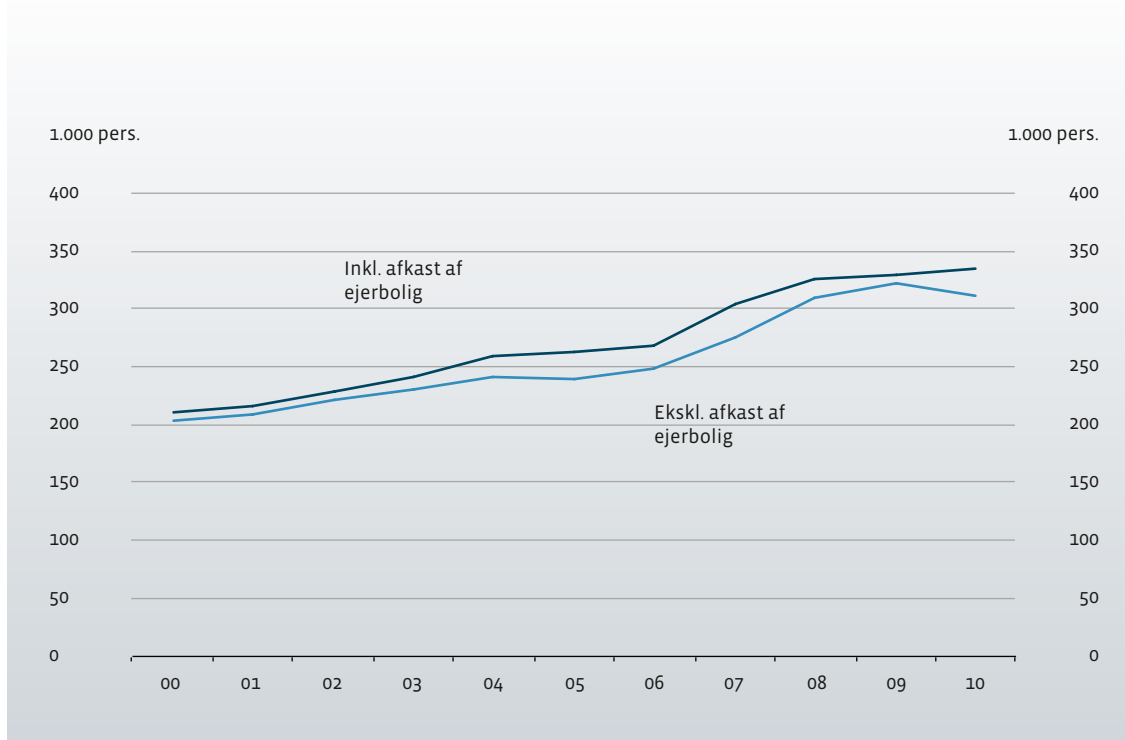
### Afkast af ejerbolig

For at sikre sammenlignelighed mellem ejeres og lejeres disponible indkomster, forøges ejernes kapitalindkomst med et imputeret afkast af ejerboligen, en såkaldt økonomisk lejeværdi. Det skal afspejle, at boligejere, i form af ejerboligen, besidder et formueaktiv, hvis afkast består i, at ejeren frit kan bo i ejendommen. I modsætning hertil skal lejere betale husleje ud af den disponible indkomst.

Opgøres den disponible indkomst ekskl. afkast af ejerbolig, reduceres antallet af personer i lavindkomstgruppen, jf. figur A6.



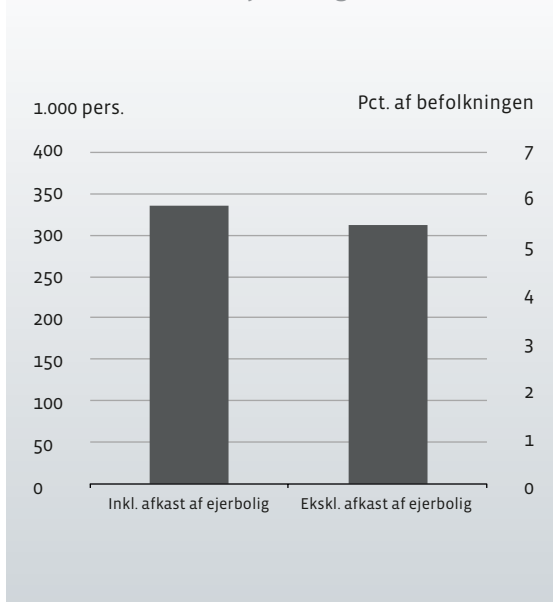
Figur A6 Lavindkomstgruppen inkl. og ekskl. afkast af ejerbolig i 2000-2010



Anm.: Det imputerede afkast forudsættes i hvert af årene at udgøre 4 pct. af ejendomsvurderingen uafhængigt af renteniveauet. Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten. Opgørelserne er inkl. familier med studerende. Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Opgøres indkomsterne ekskl. afkast af ejerbolig, reduceres antallet af personer i lavindkomstgruppen, idet indkomsterne reduceres for personer i ejerbolig (afhænger af ejendomsvurderingen). Dermed reduceres medianindkomsten i befolkningen, og flere personer har en indkomst over indkomstgrænsen for lavindkomstgruppen, jf. figur A7 og A8.

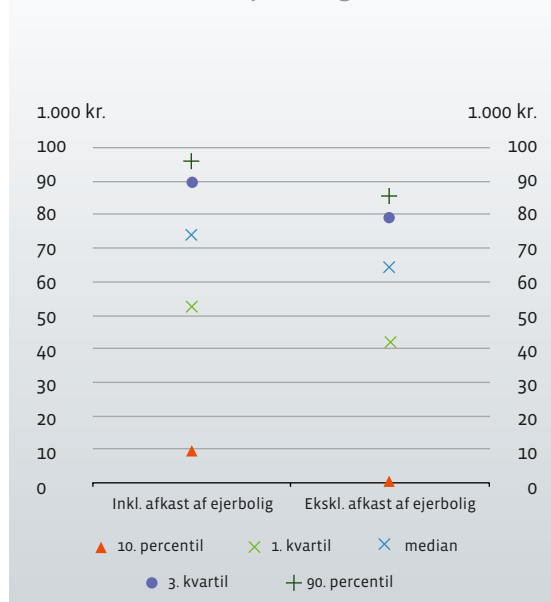
Figur A7 Lavindkomstgruppe inkl. og ekskl. afkast af ejerbolig i 2010



Anm.: Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten. Opgørelserne er inkl. familier med studerende.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur A8 Lavindkomstgruppe inkl. og ekskl. afkast af ejerbolig i 2010

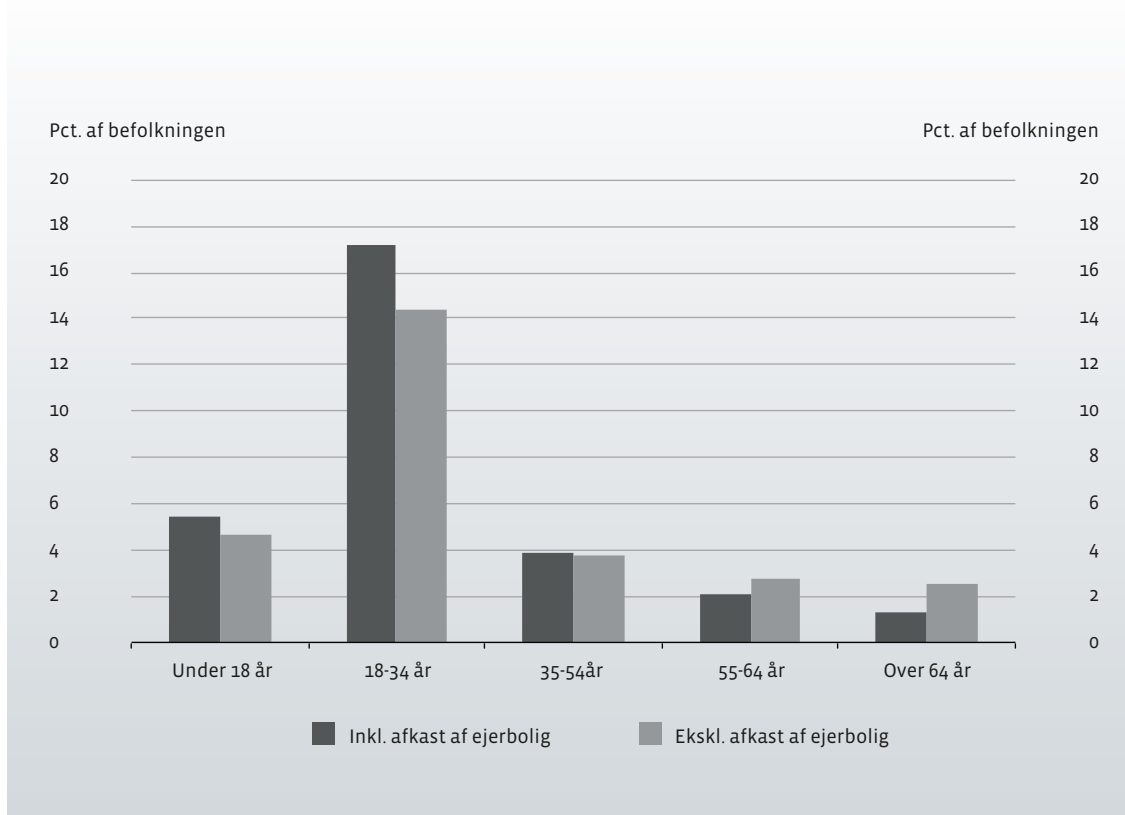


Anm.: Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten. Opgørelserne er inkl. familier med studerende.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Forøgelsen af den opgjorte disponible indkomst for personer i ejerbolig som følge af afkast af ejerbolig betyder, at boligejere er placeret højere i indkomstfordelingen, end hvis den disponible indkomst opgøres ekskl. afkast af ejerbolig. Det ses blandt andet ved, at personer over 54 år, som i højere grad end yngre personer er boligejere, hyppigere optræder i lavindkomstgruppen, når afkast af ejerbolig ikke indgår i indkomstopgørelsen, jf. figur A9.

Figur A9 Lavindkomstgruppen inkl. og ekskl. afkast af ejerbolig i 2010

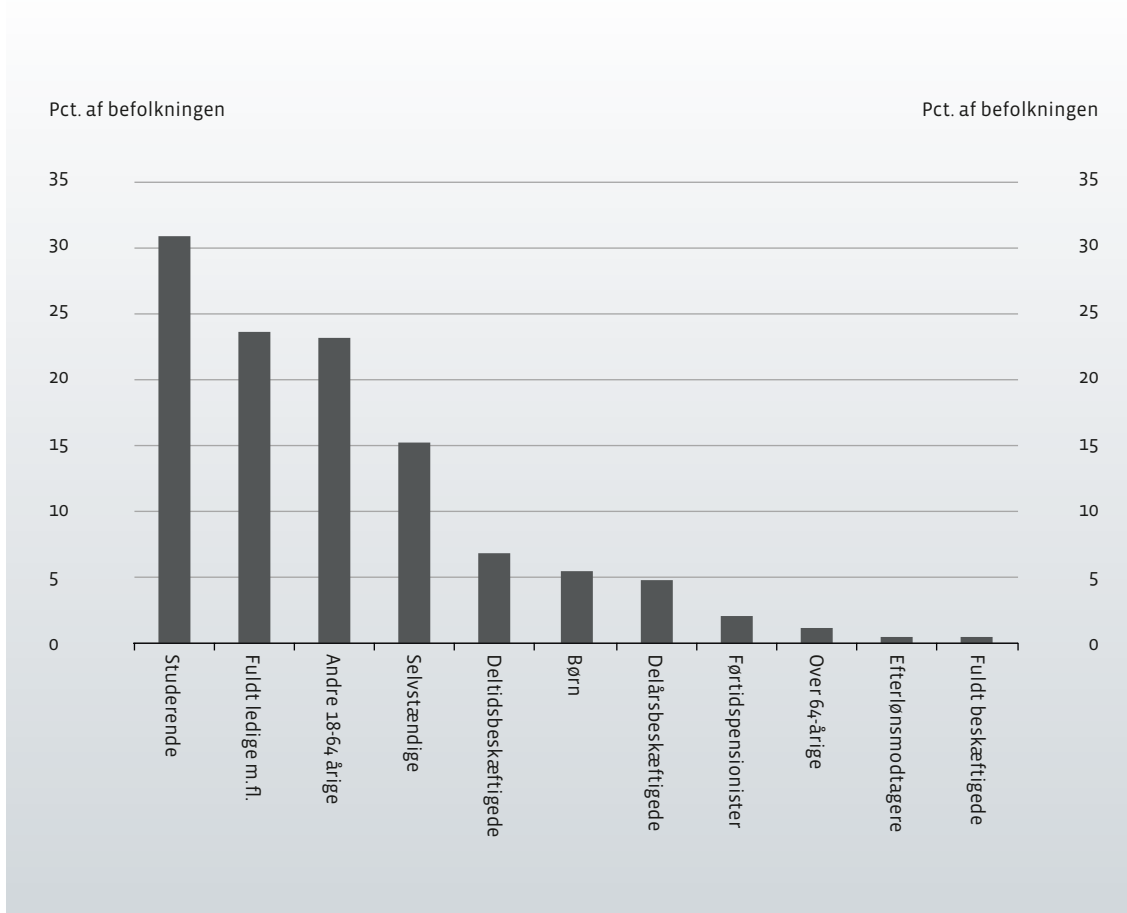


Anm.: Andel af den samlede gruppe i befolkningen. Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten. Opgørelserne er inkl. familier med studerende.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

### Personafgrænsning

Selvstændige, studerende og indvandrere med midlertidigt ophold (fx jobsøgende på green-card) kan i et vist omfang siges at have selvvalgt indkomst og dermed i visse tilfælde selvvalgt lav indkomst. Særligt studerende og selvstændige udgør en relativt stor andel af lavindkomstgruppen, jf. figur A10.

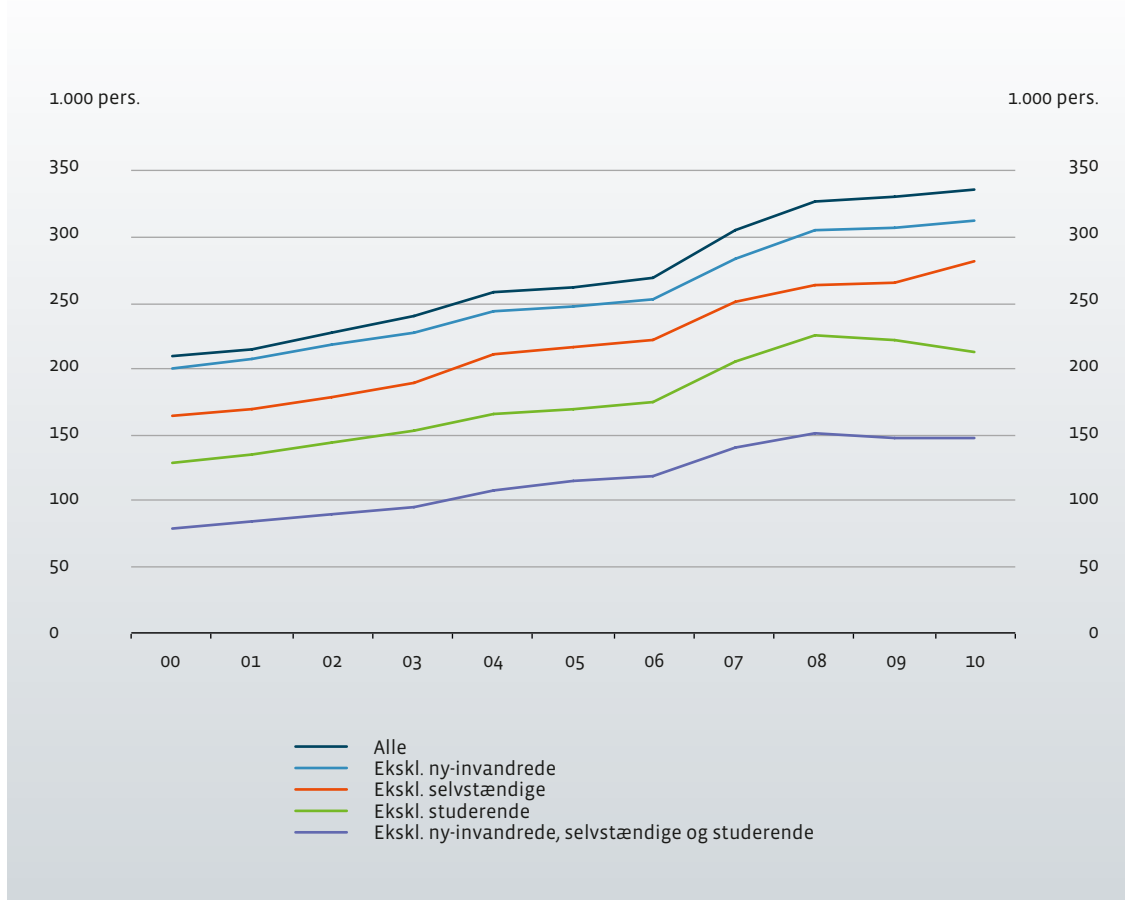
Figur A10 Lavindkomstgruppen opdelt på arbejdsmarkedstilknytning i 2010



Anm.: Andel af den samlede gruppe i befolkningen. Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten. Andre 18-64-årige omfatter blandt andet sæsonarbejdere. Opgørelserne er inkl. familier med studerende.  
 Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Opgøres lavindkomstgruppen uden at inddrage henholdsvis studerende, selvstændige og ny-indvandrede, reduceres antallet af personer i lavindkomstgruppen med ca. 23.000 til ca. 123.000. Reduktionen er isoleret set størst, når studerende udelades af opgørelsen, og mindst når nyindvandrede udelades, jf. figur A11.

Figur A11 Lavindkomstgruppen ved forskellige personafgrænsninger i 2000-2010



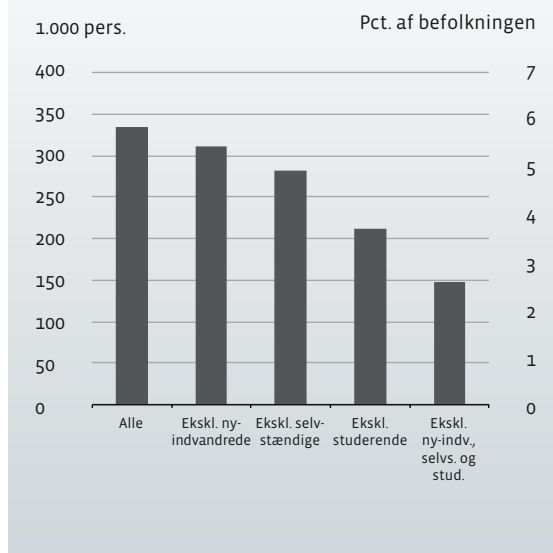
Anm.: Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Antallet af personer i lavindkomstgruppen reduceres isoleret set, fordi en del af de personer, som indgår i gruppen, udelades af opgørelsen, jf. figur A12. Hertil kommer, at udeladelsen af en gruppe af befolkningen kan ændre den opgjorte medianindkomst en smule og dermed også påvirke lavindkomstgrænsen. Øges (reduceres) lavindkomstgrænsen, så øges (reduceres) antallet af personer i lavindkomstgruppen også.

I 2010 betyder udeladelsen af de 3 persongrupper en forøgelse af medianindkomsten i befolkningen på op til knap 9.000 kr. Udeladelsen af persongrupperne har en forholdsvis begrænset virkning på indkomstspredningen i lavindkomstgruppen, jf. figur A13.

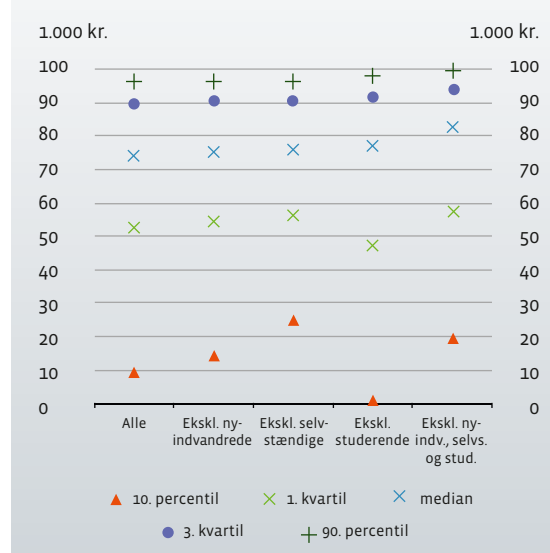
Figur A12 Lavindkomstgruppe ved forskellige personafgrænsninger i 2010



Anm.: Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur A13 Lavindkomstgruppe ved forskellige personafgrænsninger i 2010



Anm.: Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

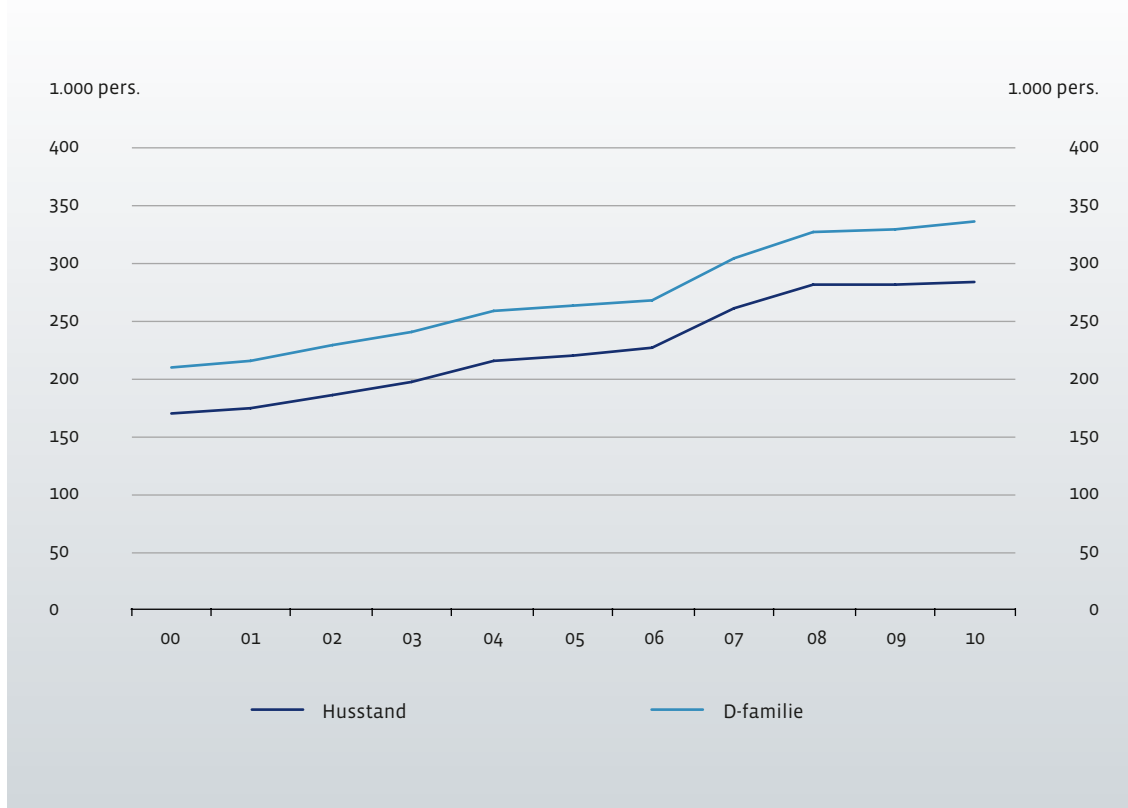
## Familieafgrænsning

Ved opgørelse af lavindkomstgruppen ækvivaleres den disponible indkomst med udgangspunkt i de disponible indkomster hos personerne i samme såkaldte D-familie. En D-familie består enten af en enlig eller et samboende par med eventuelle hjemmeboende børn, uanset alder. Dvs., at en 23-årig, som bor hos forældrene, indgår i deres D-familie, jf. boks 2 om familiebegreb.

Den disponible indkomst kan alternativt ækvivaleres med udgangspunkt i de disponible indkomster hos alle personer i husstanden. Det medfører en beregningsteknisk antagelse om, at udgiftsfællesskabet dækker alle personer i samme husstand, og således lægges det dermed beregningsteknisk til grund, at blandt andet ejer og logerende har et udgiftsfælleskab. Ækvivalering på husstandsniveau må dog betragtes som et ekstremt tilfælde, idet der ikke typisk vil være udgiftsfælleskab og stordriftsfordele inden for alle husstande.

Ækvivalering med udgangspunkt i de disponible indkomster for alle personer i samme husstand betyder, at indkomstspredningen reduceres, idet flere personer dermed antages at have samme ækvivalerede disponible indkomst. Dermed reduceres antallet af personer i lavindkomstgruppen, jf. figur A14.

Figur A14 Lavindkomstgruppen med husstanden som enhed i 2000-2010

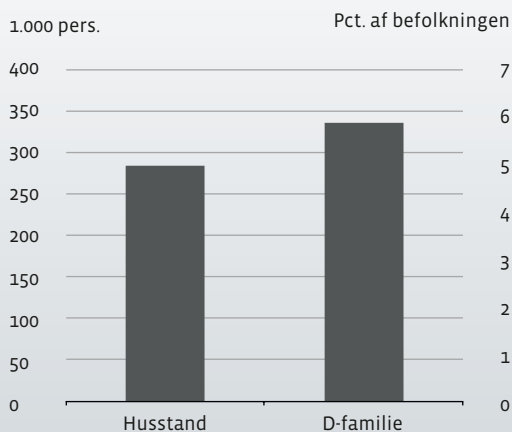


Anm.: Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten. Opgørelserne er inkl. familier med studerende.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Valget mellem husstanden og D-familien som udgangspunkt for ækvivaleringen af de disponible indkomster har en begrænset virkning på indkomstspredningen i lavindkomstgruppen, jf. figur A16.

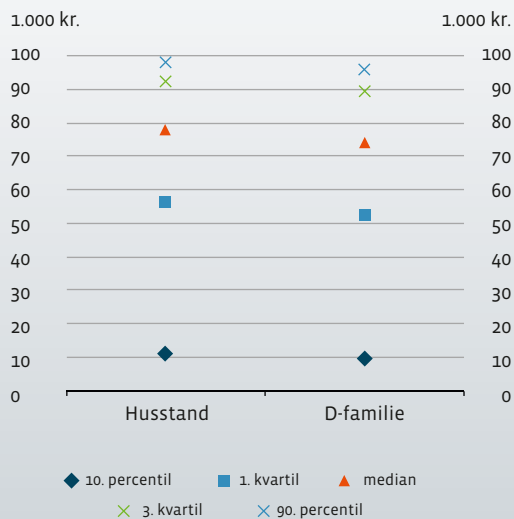
Figur A15 Lavindkomstgruppe med husstanden som enhed i 2010



Anm.: Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten. Opgørelserne er inkl. familier med studerende.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur A16 Lavindkomstgruppe ved forskellige personafgrænsninger i 2010



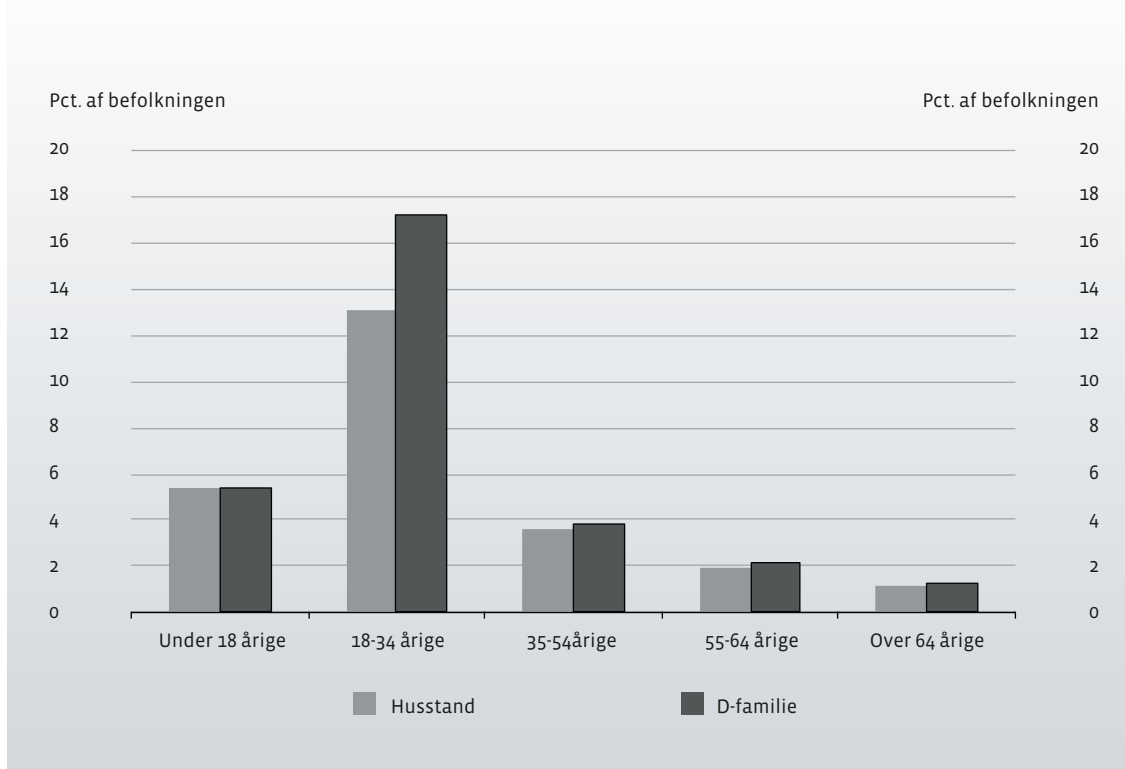
Anm.: Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten. Opgørelserne er inkl. familier med studerende.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Tages udgangspunkt i husstanden ved ækvivalering af de disponible indkomster, reduceres særligt antallet af under 35-årige voksne i lavindkomstgruppen. Det skyldes formentlig, at disse personer i relativt høj grad "deler boliger" i forhold til personer i andre aldersgrupper, jf. figur A17.



Figur A17 Lavindkomstgruppen med husstanden som enhed opdelt på aldersgrupper i 2010



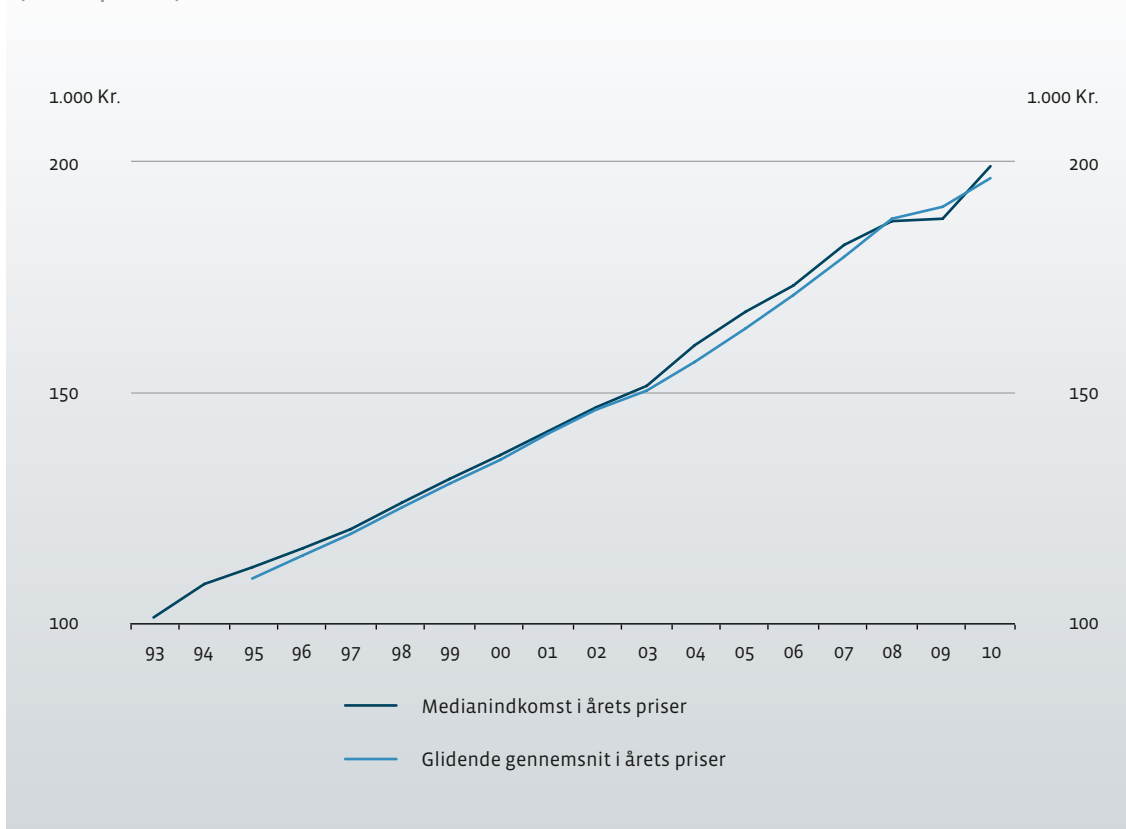
Anm.: Andel af den samlede gruppe i befolkningen. Lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten. Opgørelserne er inkl. familier med studerende.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

### Lavindkomstgrænsen

Lavindkomstgrænsen opgøres typisk som 50 pct. af medianindkomsten i det enkelte år. Det betyder, at udsving i medianindkomsten kan have en virkning på antallet af personer i lavindkomstgruppen.

Beregnes lavindkomstgrænsen i stedet med udgangspunkt i et glidende gennemsnit af medianindkomsten for året og 2 år tidligere (korrigeret for lønudviklingen), så udjævnes de årlige udsving i medianindkomsten, jf. figur A18. Midlertidige udsving renses på den måde bort, og der fremkommer et mere klart billede af det underliggende niveau.

Figur A18 Medianindkomst og glidende gennemsnit for medianindkomst (årets priser)



Anm.: Glidende gennemsnit er beregnet med udgangspunkt i medianindkomsten i året og 2 år tidligere korrigeret for lønudviklingen. Opgørelserne er inkl. familier med studerende.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Det glidende gennemsnit for medianindkomsten er lavere end årets medianindkomst i 2010 og vil isoleret set medføre en reduktion af lavindkomstgruppen i dette år og modsat i andre år.

## Appendiks 4B

# Afgrænsning af personer i beregningsgrundlaget

Alle personer indgår i beregningsgrundlaget, dog undtaget følgende grupper:

- Personer, hvor ligningsmyndighederne ikke har godkendt indkomstoplysningerne i årsopgørelsen medio november i det efterfølgende år<sup>44</sup>, samt børn og andre familiemedlemmer til sådanne.
- Børn under 18 år, der ikke bor hos forældrene<sup>45</sup>.
- Personer, der er blevet enker eller enkemænd i løbet af året (og deres eventuelle børn)<sup>46</sup>.
- Personer, der ikke er fuldt skattepligtige, men ”kun” begrænset skattepligtige til Danmark<sup>47</sup>.
- Personer, der har været (fuldt) skattepligtige til Danmark i mindre end 3 måneder<sup>48</sup>.
- Familier, der får beregnet en disponibel indkomst på 0 kr.<sup>49</sup>.

I 2010 er der omkring 140.000 personer, der af ovennævnte grunde ikke indgår i beregningsgrundlaget. Antallet steg forholdsvis kraftigt fra 2009 til 2010 især som følge af en stigning i antal personer i gruppen ikke-lignede, jf. tabel B1.

44 Udtræk fra SKATs edb-systemer om indkomster på individniveau til Danmarks Statistik tages på dette tidspunkt. For så vidt angår gifte, gælder, at hvis der mangler oplysninger om én af ægtefællerne, foretages ikke en årsopgørelse/skatteberegning for nogen af personerne. Personer, der dør i starten af det efterfølgende år, inden årsopgørelserne dannes, indgår dog som hovedregel, også i de tilfælde, hvor der ikke skal laves en årsopgørelse.

45 Opgørelse af forældres indkomst er ikke mulig. En opgørelse af barnets indkomstforhold baseret på plejeforældrenes indkomstforhold er næppe retvisende.

46 Som følge af registreringsprincipperne, hvor den samlede skattebetaling er registreret for den efterladte, kan den disponible indkomst ikke (umiddelbart) beregnes ud fra data.

47 Det drejer sig primært om udenlandske statsborgere, der (kun) opholder sig midlertidigt i Danmark. I det omfang disse personer har haft indkomster fra udlandet, vil de ikke være registreret, så en opgørelse over personens samlede indkomster er ikke mulig.

48 For personer, der har været skattepligtige til Danmark i 3 måneder eller mere, men under et helt år, omregnes de registrerede indkomster (der kun vedrører en periode af mindre end 1 års varighed) til et fuldt års indkomst.

49 Det vurderes, at der er enten tale om personer, der reelt er forsørgt af andre eller anbragt i institutioner, fængsel eller lignende, eller hvor ligningsoplysningerne reelt er mangelfulde (således at den de facto godkendte årsopgørelse uden indkomster vil blive ændret senere). I disse tilfælde vurderes, at oplysninger om indkomstforhold for personen (familien) er så mangelfulde, at de ikke kan indgå i beregningsgrundlaget. I 2010 foretages afgrænsningen ekskl. grøn check.

Tabel B1. Antal personer, for hvem der ikke kan beregnes en disponibel indkomst

Årsag til manglende opgørelse	2008	2009	2010
	<i>Antal personer</i>		
Ikke skattepligtig eller begrænset skattepligtig	9.900	9.200	12.900
Ikke lignet	20.300	26.000	36.200
Efterlevende	13.700	13.600	13.400
Anbragt barn under 18 år	17.000	17.200	16.800
Skattepligtig < 90 dage	4.600	7.500	7.700
Person i familie med person fra ovennævnte grupper	24.300	25.400	32.700
Familieindkomst = 0 kr.	17.000	20.200	22.400
<b>I alt</b>	<b>113.000</b>	<b>119.100</b>	<b>142.200</b>

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Derudover ses der ved opgørelserne bort fra studerende samt personer, der er i familie med studerende, jf. kapitel 2. Studerende er personer, der er registreret som værende i gang med en uddannelse pr. 1. oktober i året, samt enkelte andre der ikke har været på arbejdsmarkedet, ikke har ledighedsperioder eller lignende, og som har modtaget SU-stipendier, jf. kapitel 4, boks 3.

Endvidere ses der bort fra personer med en formue over en formuegrænse på 100.000 kr. pr voksen (2010-niveau).

Antallet af personer i disse grupper fremgår af appendiks 4C.

## Appendiks 4C

### Tabeller

En delgruppe af befolkningen betragtes som værende overrepræsenteret, hvis andelen af lavindkomstgruppen overstiger andelen af hele befolkningen. Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af lavindkomstgruppen divideret med andelen i befolkningen.

Tabel C1 Antal og repræsentativitet ved indkomstgrænse på hhv. 40 pct., 50 pct. og 60 pct. af medianindkomst i 2010

	40 pct. af median		50 pct. af median		60 pct. af median	
	Antal	Indeks	Antal	Indeks	Antal	Indeks
<b>Antal i alt</b>	93.666	100	166.590	100	322.599	100
<b>Arbejdsmarkeds-tilknytning<sup>2</sup>:</b>						
-Fuldt beskæftigede	2.916	8	4.698	8	10.719	11
-Selvstændige	10.848	330	14.949	275	19.836	219
-Deltidsbeskæftigede	4.539	130	8.682	151	15.168	159
-Delårsbeskæftigede	5.013	81	11.415	111	23.976	140
-Fuldt ledige m.fl.	17.466	445	38.547	596	71.628	664
-Førtidspensionister	1.371	26	3.774	43	11.028	76
-Efterlønsmodtagere	138	5	327	7	948	13
-Andre 18-64-årige	29.271	704	35.586	519	43.284	379
<b>Alder:</b>						
-Under 18-årige	19.410	96	42.210	117	101.418	145
-18-24-årige	28.140	356	37.599	267	48.876	180
-25-34-årige	16.410	152	30.138	157	52.032	140
-35-54-årige	22.242	84	41.613	88	80.343	88
-55-64-årige	4.770	39	8.628	40	15.336	37
-Over 64-årige	2.694	17	6.402	23	24.597	45
<b>Ny-indvandrede:</b>	11.262	1089	15.369	836	19.620	551
<b>Region:</b>						
-Hovedstaden	35.532	125	61.887	122	115.953	118
-Sjælland	10.845	98	20.847	94	42.822	94
-Syddanmark	18.078	89	33.171	92	66.360	95
-Midtjylland	19.581	92	34.215	90	65.835	90
-Nordjylland	9.627	78	16.467	85	31.629	90
<b>Familiekategori<sup>2</sup>:</b>						
-Enlig uden børn – under 65 år	47.745	303	73.377	279	104.928	225
-Enlig med børn	3.510	105	8.778	157	27.492	278
-Enlige over 64 år	1.380	22	3.642	34	15.930	84
-Par med børn	13.194	60	24.291	66	45.642	70
-Par uden børn, under 65 år	7.122	38	11.400	37	18.450	34
-Par uden børn, over 64 år	681	9	1.425	11	5.436	24

Tabel C1, fortsat..	40 pct. af median		50 pct. af median		60 pct. af median	
	Antal	Indeks	Antal	Indeks	Antal	Indeks
<b>18-24-årige ikke-forsørgere<sup>2</sup></b>	26.742	576	34.332	443	41.553	303
<b>Herkomst:</b>						
-Danmark	59.712	70	104.469	69	209.772	72
-Vestlige efterkommere	936	320	1.407	271	2.394	238
-Ikke-vestlige efterkommere	6.207	322	15.051	439	33.801	509
-Vestlige indvandrere	9.993	415	13.710	320	19.608	236
-Ikke-vestlige indvandrere	16.818	412	31.953	440	57.027	406
<b>Boligforhold:</b>						
-Lejer	70.587	205	132.165	216	263.259	222
-Ejer	23.079	39	34.425	33	59.343	29
<b>Uddannelsesniveau<sup>3</sup>:</b>						
-Ufaglært <sup>3</sup>	52.431	186	86.301	183	147.954	177
-Faglært	11.814	47	21.924	52	45.045	60
-KVU	3.132	85	4.584	74	7.242	66
-MVU	3.963	36	6.537	35	11.664	35
-LVU	2.292	43	3.576	40	5.982	38

1) 18-64-årige.

2) Over 17-årige.

3) Herunder personer med gymnasial uddannelse (under 18-årige ikke med).

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Tabel C2 Antal og repræsentativitet ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomst for hhv. 3 år, 5 år og 10 år i 2010

	3 år		5 år		10 år	
	Antal	Indeks	Antal	Indeks	Antal	Indeks
<b>Antal i alt</b>	42.183	100	15.564	100	2.655	100
<b>Arbejdsmarkeds-tilknytning<sup>1</sup>:</b>						
-Fuldt beskæftigede	1.020	7	294	6	72	11
-Selvstændige	4.278	332	1.557	347	192	316
-Deltidsbeskæftigede	1.509	111	516	109	150	233
-Delårsbeskæftigede	1.401	57	249	29	12	10
-Fuldt ledige m.fl.	12.399	806	4.596	859	486	671
-Førtidspensionister	1.341	44	591	56	87	61
-Efterlønsmodtagere	87	4	3	0	0	0
-Andre 18-64-årige	6.000	368	1.950	344	321	419
<b>Alder:</b>						
-Under 18-årige	10.704	117	3.447	102	267	46
-18-24-årige	5.262	148	1.038	79	18	8
-25-34-årige	7.179	147	2.367	132	240	78
-35-54-årige	12.660	106	5.010	113	765	101
-55-64-årige	2.934	54	1.341	66	297	86
-Over 64-årige	3.444	48	2.361	90	1.068	237
<b>Region:</b>						
-Hovedstaden	16.335	128	6.387	135	1.281	159
-Sjælland	4.989	80	1.692	74	234	60
-Syddanmark	8.508	93	3.114	92	435	76
-Midtjylland	8.208	85	2.886	81	498	82
-Nordjylland	4.143	94	1.485	91	207	74
<b>Familiekategori<sup>2</sup>:</b>						
-Enlig uden børn – under 65 år	16.986	255	6.246	242	903	177
-Enlig med børn	1.701	120	471	86	30	28
-Enlige over 64 år	2.268	84	1.662	159	786	380
-Par med børn	7.008	75	2.358	65	267	37
-Par uden børn, under 65 år	2.394	31	801	26	165	27
-Par uden børn, over 64 år	786	25	504	41	231	95

Tabel C2, fortsat..	3 år		5 år		10 år	
	Antal	Indeks	Antal	Indeks	Antal	Indeks
<b>18-24-årige ikke-forsørgere<sup>2</sup></b>	4.761	243	945	124	15	106
<b>Herkomst:</b>						
-Danmark	23.274	61	7.761	55	1.038	43
-Vestlige efterkommere	453	344	189	389	39	470
-Ikke-vestlige efterkommere	4.641	535	1.518	474	69	126
-Vestlige indvandrere	2.736	252	1.260	315	450	659
-Ikke-vestlige indvandrere	11.079	603	4.836	713	1.059	916
<b>Boligforhold:</b>						
-Lejer	34.434	222	13.146	230	2.277	233
-Ejer	7.749	29	2.418	25	378	23
<b>Uddannelsesniveau<sup>3</sup>:</b>						
-Ufaglært <sup>3</sup>	21.471	180	8.448	183	1.770	194
-Faglært	5.619	53	2.073	50	321	39
-KVU	1.518	97	627	104	117	98
-MVU	1.614	34	531	29	96	27
-LVU	921	41	363	42	78	45

1) 18-64-årige.

2) Over 17-årige.

3) Herunder personer med gymnasial uddannelse (under 18-årige ikke med).

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.



## Appendiks 4D

# Dynamik i den etårige lavindkomstgruppe

Overordnet set er der en betydelig bevægelse ind og ud af den etårige lavindkomstgruppe, herunder ændringer som følge af indvandring, udvandring, andre demografiske ændringer, og ændringer som følger af, at en familie i det enkelte år ikke indgår i den etårige lavindkomstgruppe, hvis der er studerende i familien, hvis familien har en formue over formuegrænsen, eller hvis der ikke kan beregnes en disponibel indkomst for familien, jf. appendiks 4B.

De samlede dynamiske bevægelser er sammenfattet i tabel D1, hvor opgørelsen sker med udgangspunkt i befolkningen (ultimo) 2009 og i tabel D2, hvor opgørelsen sker med udgangspunkt i befolkningen ultimo 2010.

Antallet af personer i den etårige lavindkomstgruppe falder fra 2009 til 2010 fra 182.000 til 167.000. Der er 76.000 personer, der er i den etårige lavindkomstgruppe i begge år. Ca. 40.000 af personerne i den etårige lavindkomstgruppe forsvinder således fra gruppen, uden at de bliver placeret over lavindkomstgrænsen. For omkring 55 pct. er årsagen til "frafaldet", at personen er blevet studerende eller, at der er kommet studerende i familien. For ca. 25 pct. er grunden, at der ikke kan opgøres en disponibel indkomst for familien. Årsager til, at det kan ske, er omtalt i appendiks 4B

Tabel D1 Personer i befolkningen (ultimo) 2009 efter status ultimo 2010/årsag til "frafald"

1.000 personer	I alt	Død i 2010	Udvan- ret	Indkomst kan ikke opgøres	Stude- rende	Over formue- grænse	Ikke i LI-gruppe	I LI- gruppe
Status 2009								
Indkomst kan ikke opgøres	119,1	1,0	11,1	49,1	9,3	0,8	40,4	7,4
Studerende i familie	703,2	0,5	6,5	7,1	434,0	1,7	236,5	16,9
Under LI-grænse, over formue-grænse	41,9	0,4	0,5	1,4	3,1	13,2	19,7	3,8
Ikke i LI-gruppe	4.491,4	51,9	16,9	49,4	269,6	10,6	4.045,2	47,7
I lavindkomst-gruppe	181,9	0,8	6,1	9,5	21,8	1,5	66,0	76,1
<b>Antal i alt</b>	<b>5.537,5</b>	<b>54,6</b>	<b>41,1</b>	<b>116,5</b>	<b>737,8</b>	<b>27,7</b>	<b>4.407,9</b>	<b>151,9</b>

Anm.: Antal personer er opgjort med udgangspunkt i en stikprøve på ca. 1/3 af befolkningen, hvor hver observation opregnes med en faktor 3. Det samlede antal personer i befolkningen er ca. 2.000 lavere, da stikprøven ikke er på eksakt 1/3. Der er ikke korrigeret for dette forhold.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Tabel D2 Personer i befolkningen ultimo 2010 efter status ultimo 2009/årsag til tilgang

Status 2010						
1.000 personer	I alt	Indkomst kan ikke opgøres	Studerende	Over formuegrænse	Ikke i lavindkomstgruppe	I lavindkomstgruppe
Status 2009/tilgang						
Nyfødt	63,8	1,3	7,3	0,3	51,6	3,4
Indvandret	57,1	24,4	2,7	0,6	18,1	11,3
Indkomst kan ikke opgøres	107,0	49,1	9,3	0,8	40,4	7,4
Studerende	696,2	7,2	434,0	1,7	236,5	16,9
Over formuegrænse	41,0	1,4	3,1	13,2	19,7	3,8
Ikke i LI-gruppe	4.422,6	49,4	269,6	10,6	4.054,2	47,7
I lavindkomstgruppe	174,9	9,5	21,8	1,5	66,0	76,1
<b>I alt</b>	<b>5.562,6</b>	<b>142,2</b>	<b>747,8</b>	<b>28,5</b>	<b>4.447,5</b>	<b>166,6</b>

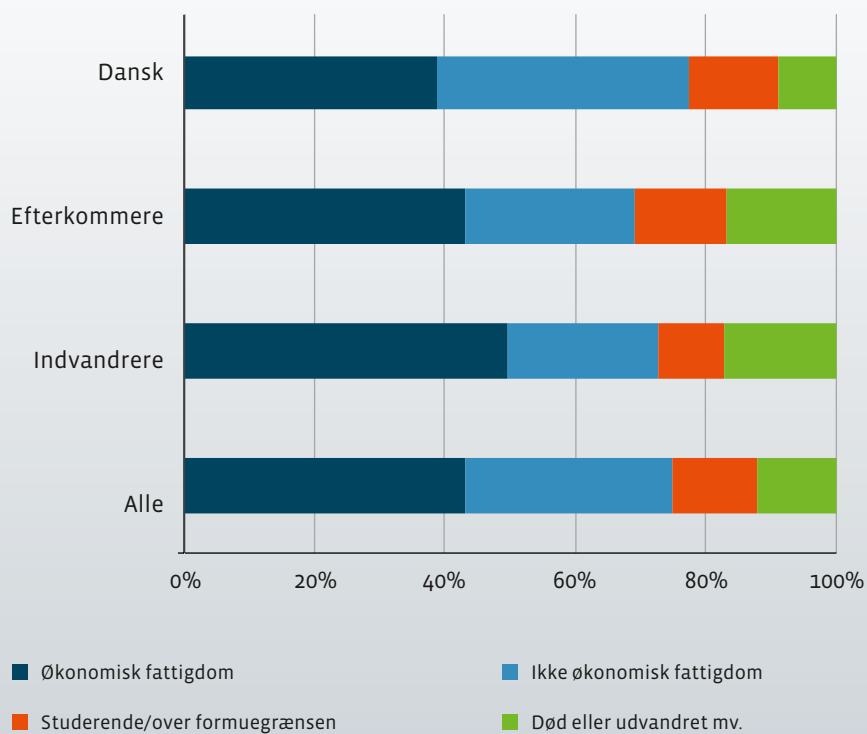
Anm.: Antal personer er opgjort med udgangspunkt i en stikprøve på ca. 1/3 af befolkningen, hvor hver observation opregnes med en faktor 3. Det samlede antal personer i befolkningen er ca. 2.000 lavere, da stikprøven ikke er på eksakt 1/3. Der er ikke korrigeret for dette forhold.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Gruppen berørt af økonomisk fattigdom består af personer, der har været i lavindkomstgruppen i 3 år i træk. Den nævnte gruppe for perioden 2008-2010 består således af de nævnte ca. 76.000 personer, der også var i den etårige lavindkomstgruppe i 2008 – og gruppen omfatter ca. 42.000 personer, jf. appendiks 4C.

Dynamikken i gruppen berørt af økonomisk fattigdom er beskrevet i afsnit 4.4. Figurerne nedenfor supplerer analysen af dynamikken i denne gruppe.

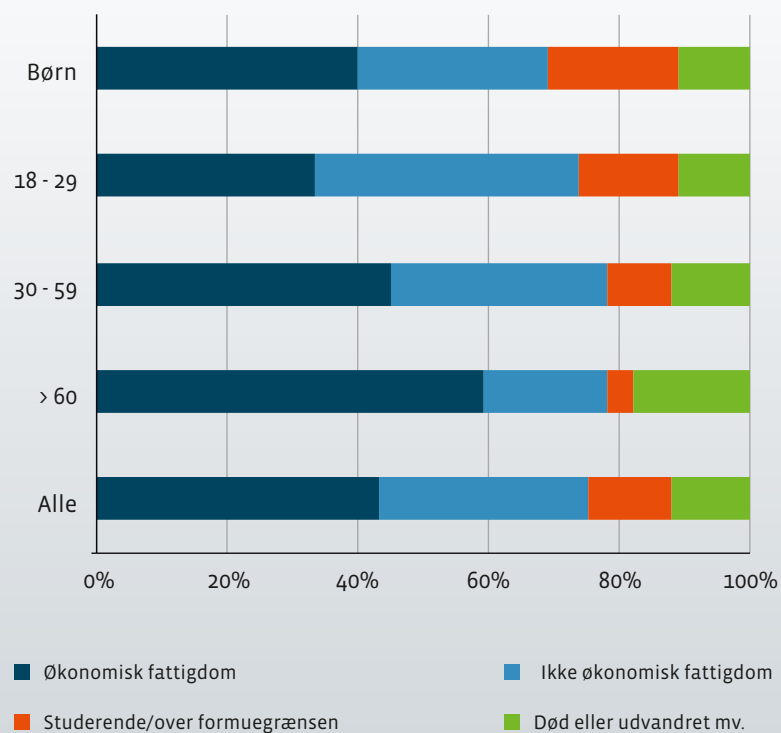
Figur D1 Gruppen berørt af økonomisk fattigdom i 2007 opdelt efter, om de indgår i gruppen eller ej i 2010 samt efter herkomst.



Anm.: Personer, der ikke er døde eller udvandrede, men hvor der ikke foreligger oplysning om indkomst, eller hvor personen i slutåret er studerende eller er i en familie med studerende over 17 år, er inkluderet i gruppen "Død, udvandret mv." Der indgår følgende antal personer: Indvandrere: 10.900; efterkommere: 3.100; dansk herkomst: 17.600.

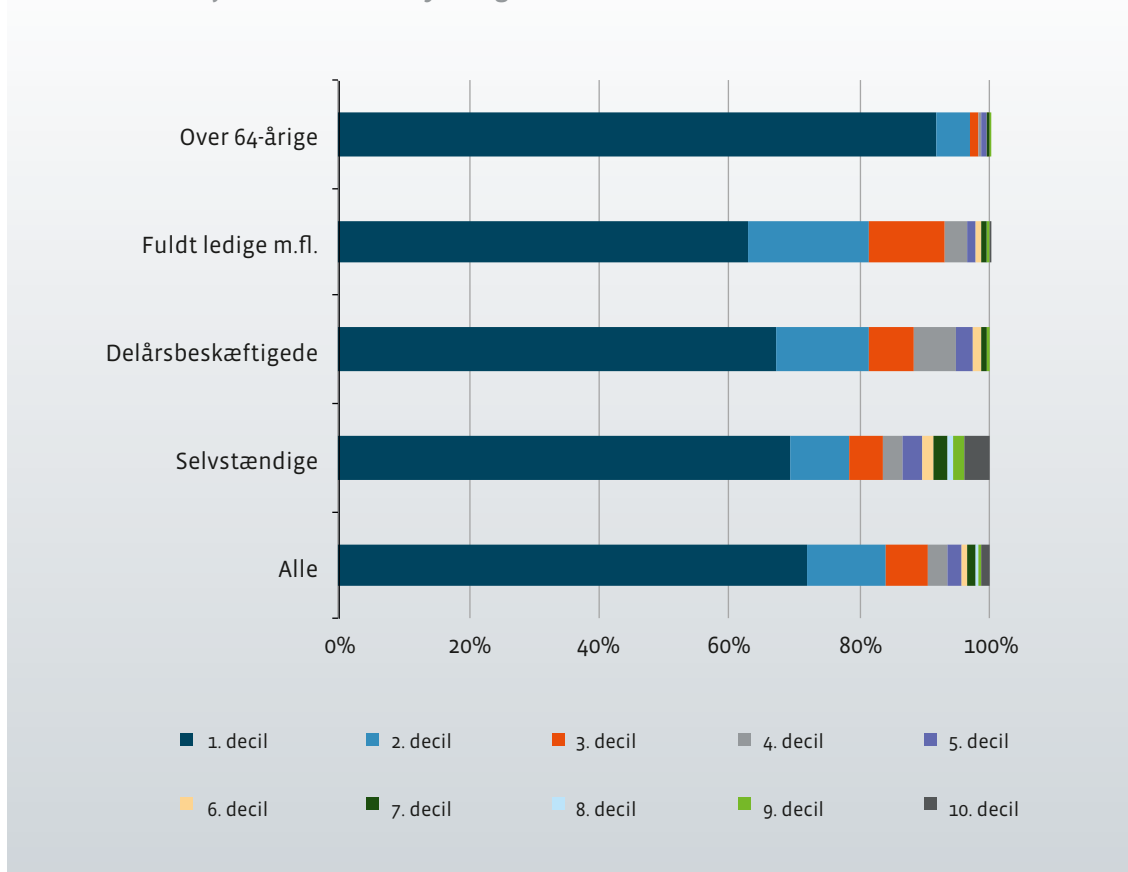
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur D2 Gruppen berørt af økonomisk fattigdom i 2007 opdelt efter, om de indgår i gruppen eller ej i 2010 samt efter alder



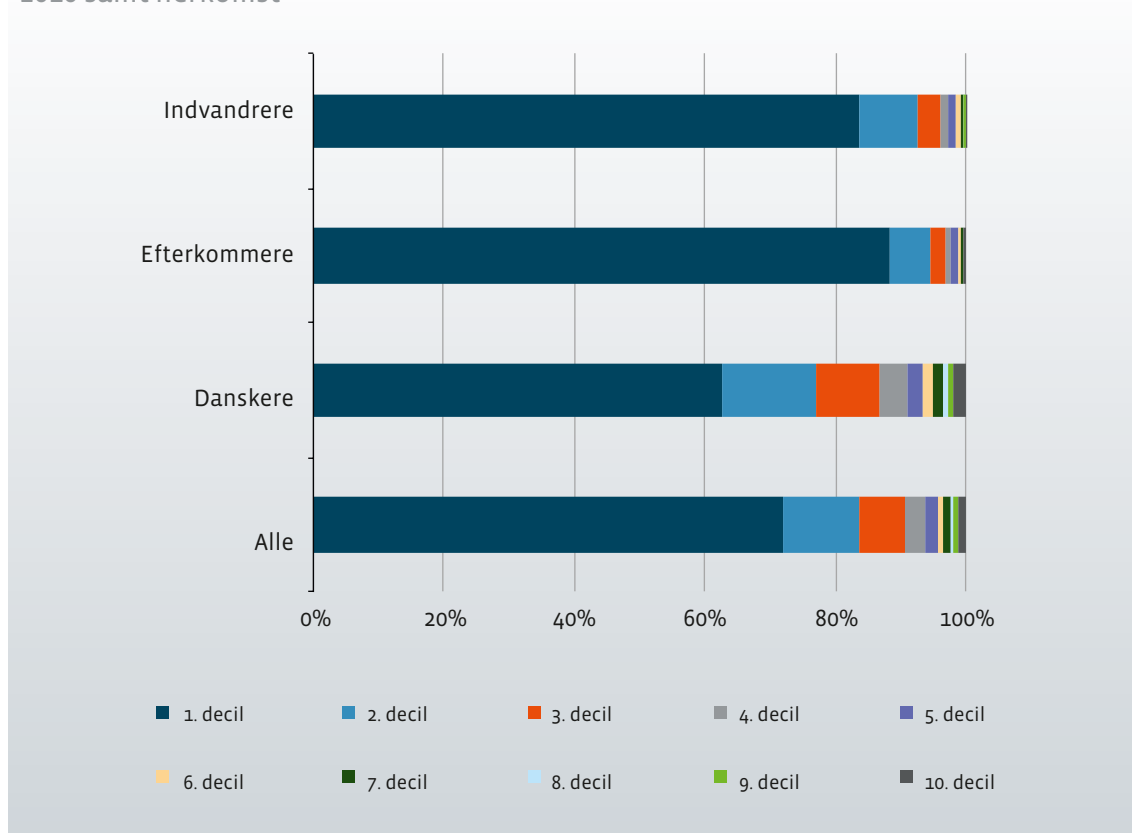
Anm.: Personer, der ikke er døde eller udvandrede, men hvor der ikke foreligger oplysning om indkomst, eller hvor personen i slutåret er studerende eller er i en familie med studerende over 17 år, er inkluderet i gruppen "Død, udvandret mv.". Der indgår følgende antal personer: 0-17-årige: 7.700; 18-29-årige: 6.800; 30-59-årige: 13.200; 60-årig og ældre: 3.800.  
 Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur D3 Gruppen berørt af økonomisk fattigdom i 2007 opdelt efter indkomstdecil i 2010 samt arbejdsmarkedstilknytning mv. i 2007



Anm.: Personer, der ikke er døde eller udvandrede, men hvor der ikke foreligger oplysning om indkomst, eller hvor personen i slutåret er studerende eller er i en familie med studerende over 17 år, indgår ikke i denne opgørelse. Nogle delgrupper (efter arbejdsmarkedstilknytning) er ikke vist, da antallet af personer i delgruppen er forholdsvis lille se dog figur 4.29 for børn. Der indgår følgende antal personer: Delårsbeskæftigede: 1.300; Selvstændige: 2.300; fuldt ledige mv.: 7.300; over 64-årige 3.000.  
 Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

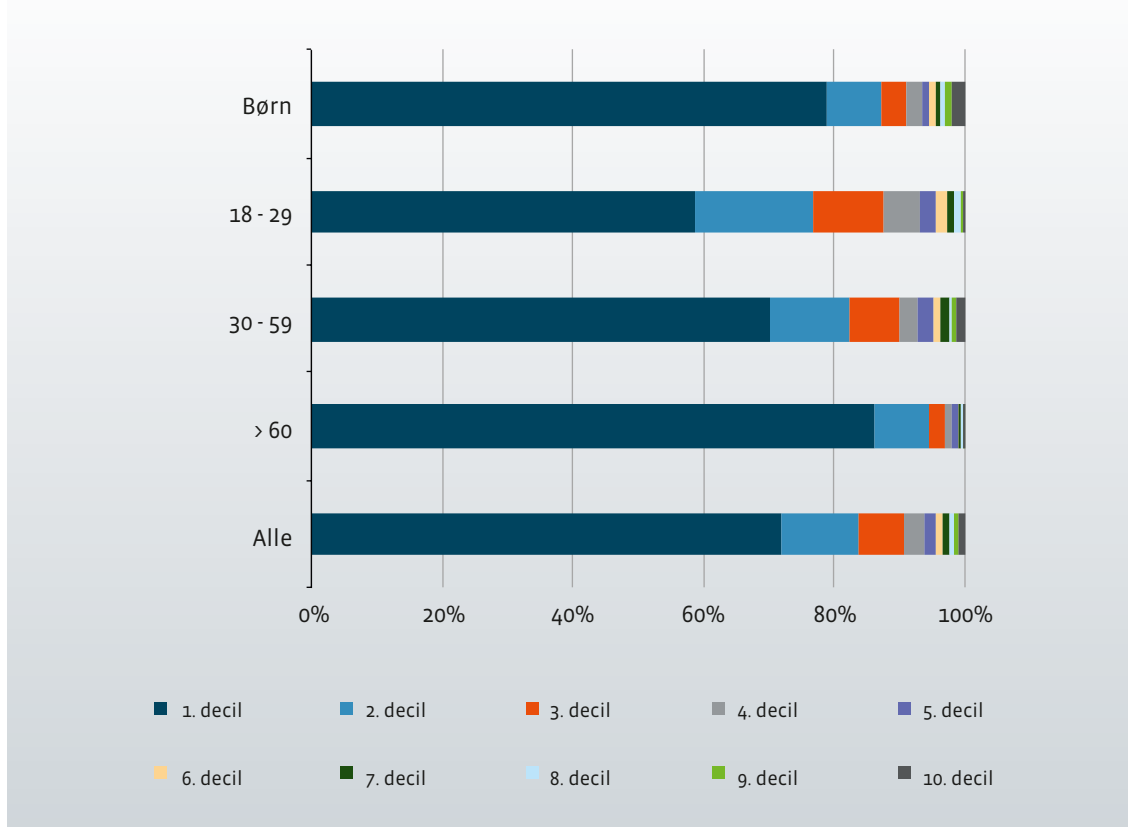
Figur D4 Gruppen berørt af økonomisk fattigdom i 2007 opdelt efter indkomstdecil i 2010 samt herkomst



Anm.: Personer, der ikke er døde eller udvandrede, men hvor der ikke foreligger oplysning om indkomst, eller hvor personen i slutåret er studerende eller er i en familie med studerende over 17 år, indgår ikke i denne opgørelse. Nogle delgrupper (efter arbejdsmarkedstilknytning) er ikke vist, da antallet af personer i delgruppen er forholdsvis lille. Der indgår følgende antal personer: Indvandrere: 7.900; efterkommere: 2.100; dansk herkomst: 13.700.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur D5 Gruppen berørt af økonomisk fattigdom i 2007 opdelt efter indkomstdecil i 2010 samt alder



Anm.: Personer, der ikke er døde eller udvandrede, men hvor der ikke foreligger oplysning om indkomst, eller hvor personen i slutåret er studerende eller er i en familie med studerende over 17 år, indgår ikke i denne opgørelse. Der indgår følgende antal personer: 0-17-årige: 5.400; 18-29-årige: 5.000; 30-59-årige: 10.400; 60-årig og ældre: 3.000.  
 Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

## Appendiks 4E

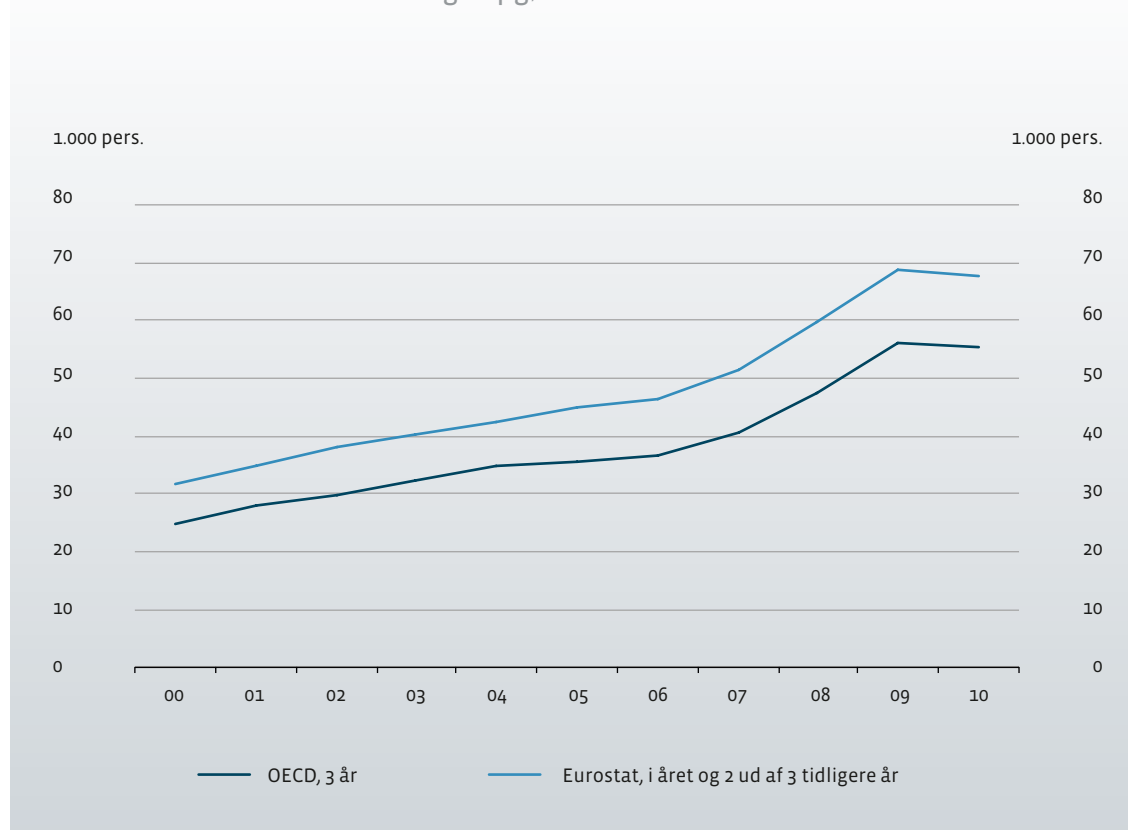
# Definitioner af længerevarende lavindkomst

Længerevarende lav indkomst kan defineres på flere måder. Ekspertudvalget har valgt at tage udgangspunkt i OECD's definition, hvor længerevarende lav indkomst defineres som lav indkomst i 3 år i træk. Til sammenligning definerer Eurostat "Persistent Risk of Poverty" som lav indkomst i 3 ud af 4 år.

Internationale definitioner af længerevarende lav indkomst:

- OECD: I lavindkomstgruppen 3 år i træk.
- Eurostat: I lavindkomstgruppen i året og 2 ud af 3 foregående år.

Figur E1 Længerevarende i lavindkomstgruppen ved indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten ved forskellige opgørelsesdefinitioner i 2010



Kilde: OECD (2008), European Commission (2010) og Økonomi- og Indenrigsministeriets beregninger på lovmodellen for ekspertudvalget.



## Appendiks 4F

# Afgrænsning af den etårige lavindkomstgruppe

En delgruppe af befolkningen betragtes som værende overrepræsenteret, hvis andelen af lavindkomstgruppen overstiger andelen af hele befolkningen. Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange andelen af lavindkomstgruppen divideret med andelen i befolkningen.

Tabel F1 Afgrænsning af den etårige lavindkomstgruppe i 2010

	50 pct. af median		Og inkl. formuegrænse		Og ekskl. studerende	
	Antal	Indeks	Antal	Indeks	Antal	Indeks
<b>Antal i alt</b>	323.124	100	283.032	100	166.590	100
<b>Arbejdsmarkeds-tilknytning:</b>						
- Fuldt beskæftigede	6.954	6	5.169	5	2.916	8
- Selvstændige	22.866	197	16.428	159	10.848	330
- Deltidsbeskæftigede	10.611	86	9.213	84	4.539	130
- Delårsbeskæftigede	12.990	59	12.114	62	5.013	81
- Studerende	41.175	398	40.257	409	0	0
- Fuldt ledige m.fl.	108.657	297	99.354	326	17.466	445
- Førtidspensionister	4.530	581	3.987	597	1.371	26
- Efterlønsmodtagere	624	47	327	47	138	5
- Andre 18-64-årige	44.238	4	38.037	3	29.271	704
<b>Alder:</b>						
- Under 18-årige	59.643	85	51.708	84	19.410	96
- 18-24-årige	119.196	437	110.985	465	28.140	356
- 25-34-årige	62.130	166	57.612	176	16.410	152
- 35-54-årige	56.961	62	47.298	59	22.242	84
- 55-64-årige	14.358	34	8.991	24	4.770	39
- Over 64-årige	10.836	20	6.438	13	2.694	17
<b>Ny-indvandrede:</b>	21.132	592	20.541	657	11.262	1089
<b>Region:</b>						
- Hovedstaden	119.931	122	106.857	124	35.532	125
- Sjælland	35.604	99	30.804	96	10.845	98
- Syddanmark	61.998	89	54.018	88	18.078	89
- Midtjylland	72.162	98	62.889	98	19.581	92
- Nordjylland	33.426	75	28.461	74	9.627	78
<b>Familiekategori:</b>						
- Enlig uden børn - under 65 år	170.763	308	155.139	318	47.745	303
- Enlig med børn	13.248	113	11.631	112	3.510	105
- Enlige over 64 år	5.256	23	3.642	18	1.380	22
- Par med børn	36.993	48	31.146	46	13.194	60
- Par uden børn, under 65 år	29.556	45	25.047	44	7.122	38
- Par uden børn, over 64 år	3.105	12	1.425	6	681	9

Tabel F1, fortsat...	50 pct. af median		Og inkl. formuegrænse		Og ekskl. studerende	
	Antal	Indeks	Antal	Indeks	Antal	Indeks
<b>18-24-årige ikke-forsørgere<sup>2</sup></b>	111.864	685	104.664	728	26.742	576
<b>Herkomst:</b>						
-Danmark	230.928	79	196.149	76	59.712	70
-Vestlige efterkommere	2.475	245	2.205	250	936	320
-Ikke-vestlige efterkommere	22.449	338	21.279	365	6.207	322
-Vestlige indvandrere	22.743	274	20.928	287	9.993	415
-Ikke-vestlige indvandrere	44.529	316	42.471	345	16.818	412
<b>Boligforhold:</b>						
-Lejer	257.244	217	242.295	233	70.587	205
-Ejer	65.880	32	40.737	23	23.079	39
<b>Uddannelsesniveau<sup>2</sup>:</b>						
-Ufaglært <sup>3</sup>	184.320	186	168.594	193	52.431	186
-Faglært	34.458	39	27.471	35	11.814	47
-KVU	9.030	70	6.942	61	3.132	85
-MVU	24.495	63	20.097	58	3.963	36
-LVU	6.639	35	4.935	30	2.292	43

1) 18-64-årige.

2) Over 17-årige.

3) Herunder personer med gymnasial uddannelse (under 18-årige ikke med).

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.



# 5 Børnefattigdom

## 5.1 Indledning om metoder til belysning af børnefattigdom

Den danske velfærdsstat har mange institutioner, der skal sikre børns levevilkår. Enhedsskolen skal give børn lige mulighed for uddannelse, gratis adgang til sundhedsydelser skal sikre børns helbred, og de sociale ydelser kan modvirke, at børn oplever fattigdom, hvis deres forældre står uden for arbejdslivet. I internationale sammenligninger af børns økonomiske situation ligger Danmark, sammen med de andre nordiske lande, godt (se fx Innocenti Research Center 2012a). Andelen af børn, der lever i familier i lavindkomst, er lavere i Danmark end i næsten alle de andre europæiske lande (Eurostat, 2000). Temaet børnefattigdom har været fraværende i den danske offentlige debat i mange år, men det sidste tiår er børnefattigdom dukket op som et socialpolitisk tema. Flere undersøgelser har slået fast, at der også i Danmark er børn, der vokser op under dårlige økonomiske vilkår (Hussain 2003, Deding & Gerstoft 2009).

Børnefattigdom er problematisk for såvel samfundet som for de børn, der rammes. Et barn har ikke selv indflydelse på den situation, der har gjort, at forældrene er kommet i en vanskelig økonomisk situation. Et barn kan ikke selv gøre noget for at komme ud af situationen. Børnefattigdom kan have negative konsekvenser for børns levekår under opvæksten, såvel som for de muligheder som børnene får senere i livet. Børnefattigdom bryder derfor med princippet om lige muligheder.

Et andet aspekt ved børnefattigdom er betydningen af varigheden. For voksne antages længerevarende fattigdom at have større negative konsekvenser end kortvarig. Studier viser, at selv kortvarige perioder med lavindkomst kan få varige effekter på levevilkårene for et barn (Ermisch & Francesconi, 2001). Derudover er det ikke irrelevant, hvornår barnet oplever at leve i lavindkomst i barndommen (Duncan m. fl, 1998).

En opgørelse af børnefattigdom kan tage udgangspunkt i de samme fattigdomsdefinitioner og målemetoder, der anvendes for at opgøre fattigdom for voksne. Man kan beregne, hvor mange børn der lever i familier, som falder inden for de anvendte mål for lavindkomst, afsavn eller social marginalisering. I internationale studier af børnefattigdom er det som regel lavindkomst og materielle afsavn, som anvendes til at opgøre børnefattigdom, og i den senere tid er det blevet mere almindeligt at kombinere afsavnsindikatorer med mål på økonomisk fattigdom (Innocenti Research Center, 2012b).

Ved opgørelse af børnefattigdom bør man være opmærksom på, at børn kan have bedre eller dårligere levevilkår, end familiens indtægt tilsiger. Børnenes samlede situation afhænger af forældrenes prioriteringer. Forældre med få økonomiske ressourcer kan vælge at prioritere forbruget, så børnene oplever færrest mulige afsavn. Der kan omvendt være eksempler på familier, der har almindelige eller høje indkomster, men hvor børnene oplever økonomiske og materielle afsavn, fordi forældrene fx har et omkostningsfuldt misbrug eller har stor gæld.

Derudover skal det understreges, at familiens økonomiske ressourcer ikke er den eneste indikator på, hvad slags opvækst barnet får – måske ikke engang den vigtigste. Forældrenes adfærd og sociale ressourcer har stor betydning, og børn, der vokser op i en familie, som lever i lavindkomst, kan godt have en opvækst, som giver gode fremtidsudsigter (Heckman, 2006, Jæger & Holm, 2004). Ekspertudvalget giver ikke en fuldstændig beskrivelse af børns opvækstvilkår eller de ulige levevilkårsproblemer, børn kan opleve. Det falder uden for Ekspertudvalgets opgave at opstille mere brede mål for, hvornår børn er socialt udsatte. Udvalget fokuserer på de konsekvenser, der kan henføres til eller ofte optræder samtidig med manglende økonomiske ressourcer.

I Danmark har blandt andre Red Barnet været med til at sætte fokus på måling børnefattigdom samt analyser af konsekvenserne, men også andre har gennemført undersøgelser af børnefattigdom, jf. nedenstående eksempler. I eksemplerne har forskellige definitioner og mål på fattigdom været benyttet:

- **Børnerådets definition**

Børnerådet har valgt at definere børnefattigdom som ”børn, der oplever afsavn”<sup>50</sup>. Afsavn er her økonomi eller andre problemer i familierne, fx sociale eller psykiske. Børnerådets udgangspunkt har været, at afsavn er det, som børnene oplever som afsavn – uanset hvad de skyldes. Der er tale om et relativt mål ud fra den betragtning, at børns oplevelser står i relation til deres kammeraters.

- **SFI’s børneforløbsundersøgelse**

SFI påbegyndte i 1995 en børneforløbsundersøgelse (BFU), som omfatter 6.000 børn – alle født af danske forældre i efteråret 1995. Hvert tredje år indsamles data om børnenes levevilkår og opvækst, og den seneste afrapportering fra 2012 er derved den femte i rækken. Forløbsundersøgelse belyser familiernes situation ud fra 3 indikatorer:

- a. lavindkomstgruppe ud fra 50 pct. af medianindkomsten
- b. en survey, hvor der spørges ind til oplevede afsavn
- c. en selvurdering af familiens økonomi

Surveyen om afsavn er inddelt i 4 kategorier - *daglige nødvendigheder* (mad, medicin, mv.), *sociale aktiviteter*, *boligaktiviteter* (reparationer, varme mv.) og *personlige aktiviteter* (ferie, frisør mv.). Oplevet afsavn i samtlige 4 kategorier betegnes multiafsavn. Der er i afsavnsmetoden spurgt, om familierne ikke havde råd til de pågældende aktiviteter/nødvendigheder, eller om de var fravalgt af andre årsager. Selvurderingen af familiens økonomi er baseret på moderens vurdering.

- **SFI undersøgelsen ”Børnefattigdom i Danmark”**

SFI undersøgelsen ”Børnefattigdom i Danmark” fra 2008 belyser udviklingen i andelen af børn i lavindkomstgruppen i Danmark i perioden 2002-2006.

I det følgende præsenteres en opgørelse af børnefattigdom baseret på lavindkomstmetoden. Både etårig og længerevarende lavindkomst bliver beskrevet. Svaghederne ved denne metode er de samme, som når man opgør fattigdom blandt voksne (jf. kapitel 4). Derudover må det bemærkes, at der rent statistisk ikke findes information om familiernes interne fordeling af indkomsten. Som tidligere understreget, afhænger børnenes samlede situation også af forældrenes prioriteringer, og beregningerne bygger dermed på en forudsætning om, at ressourcerne fordeles ligeligt internt i familierne. I kapitlet beskrives endeligt nogle hovedtræk fra danske studier af børns sociale afsavn, de mulige kort- og langsigtede konsekvenser af at vokse op i fattigdom samt den sociale mobilitet i Danmark.

---

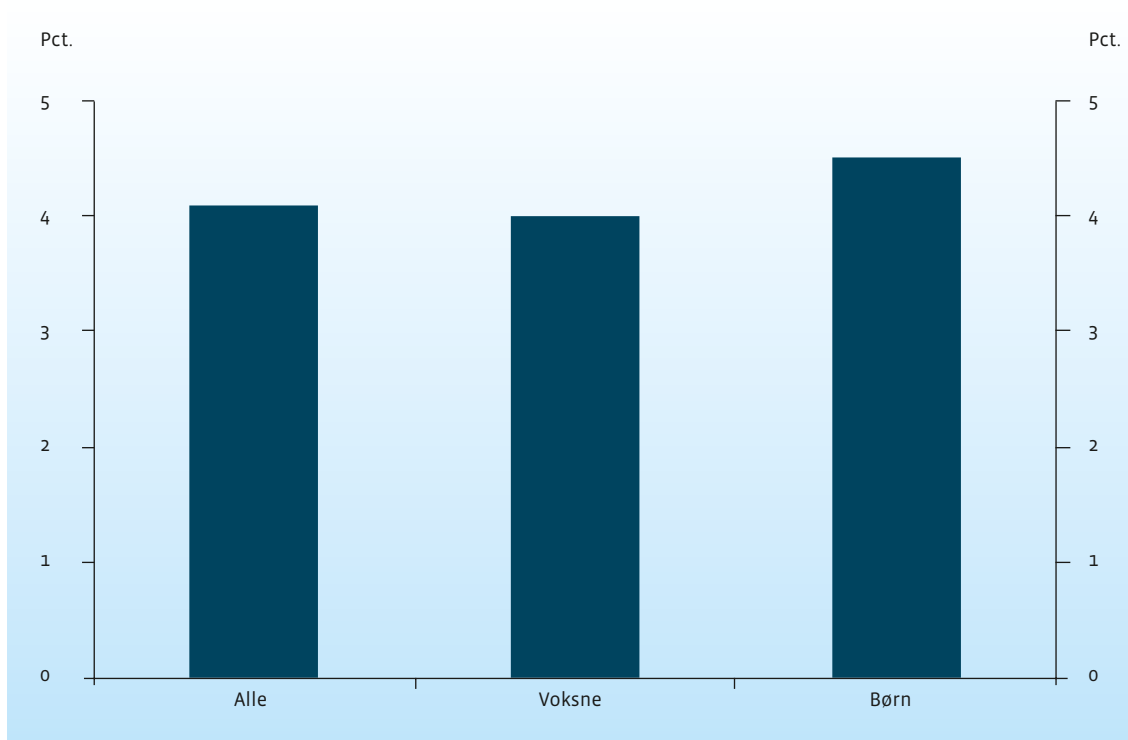
50 Ovenstående er blandt andet baseret på indlæg fra Lisbeth Wilms, Børnerådet, på udvalgets seminar den 13. september 2012 (Wilms, 2012).

## 5.2 Børnefamilier med lav indkomst

### 5.2.1 Børn i den etårige lavindkomstgruppe

I 2010 udgjorde den etårige lavindkomstgruppe 167.000 personer, svarende til 3 pct. af befolkningen. Af disse var knap 42.000 børn, svarende til ca. 3½ pct. af alle børn i landet.

Figur 5.1 Andel af børn og voksne i den etårige lavindkomstgruppe, 2010

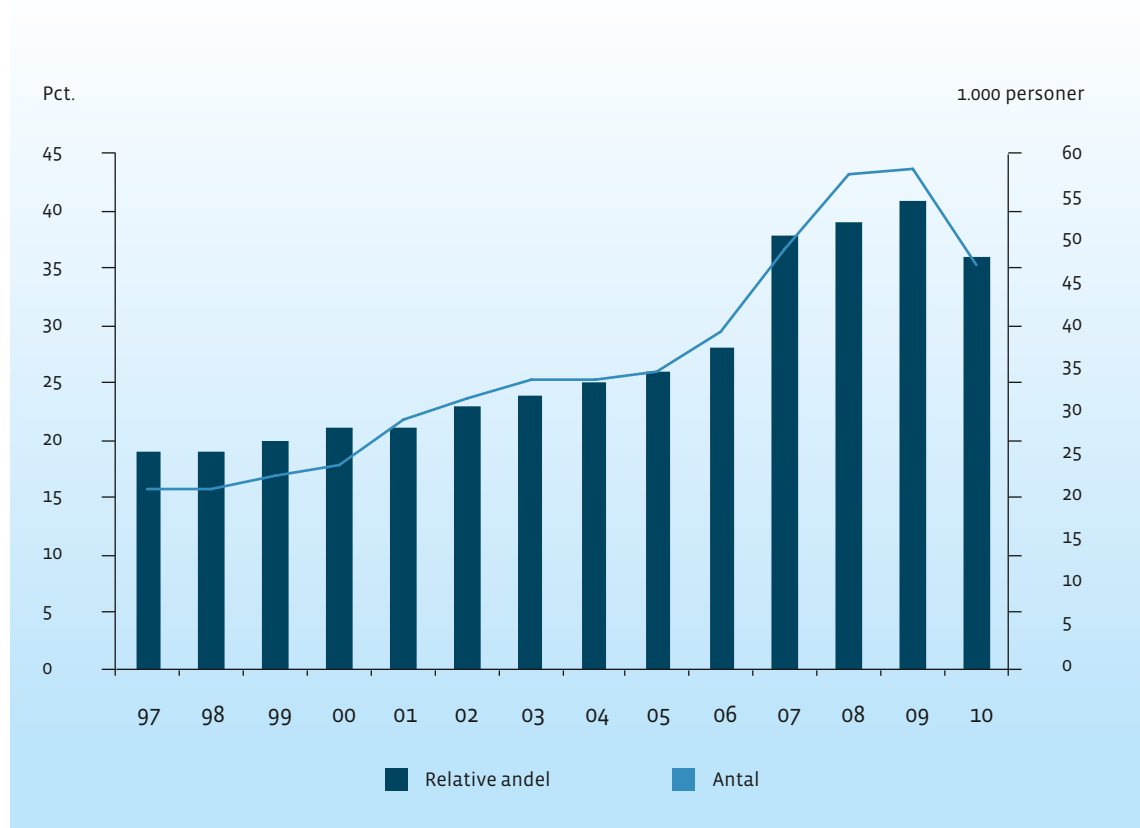


Anm.: Andele er opgjort i forhold til befolkningen for familier, hvor der er indkomstoplysninger. Der indgår 1.175.000 børn i opgørelsen.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Der er, ud over de 42.000 børn i lavindkomstgruppen, omkring 11.000 børn af studerende i familier med indkomst under 50 pct. af medianen. Når disse ikke er medtaget i opgørelserne, skyldes det, at ekspertudvalget vurderer, at der typisk vil være tale om ressourcestærke forældre, samt at studerende har låneadgang og på sigt har udsigt til at forbedre mulighederne for job og løn senere i livet.

Andelen af børn i den etårige lavindkomstgruppe er steget siden 2000, hvor andelen var omkring 2 pct. Andelen steg især i perioden 2005-2008, men faldt forholdsvis kraftigt fra 2009 til 2010 (fra 4 til 3½ pct.). Udviklingen skyldes primært udviklingen i lavindkomstgrænsen, der steg frem til 2009 og faldt fra 2009 til 2010.

Figur 5.2 Børn i den etårige lavindkomstgruppe, 1997-2010

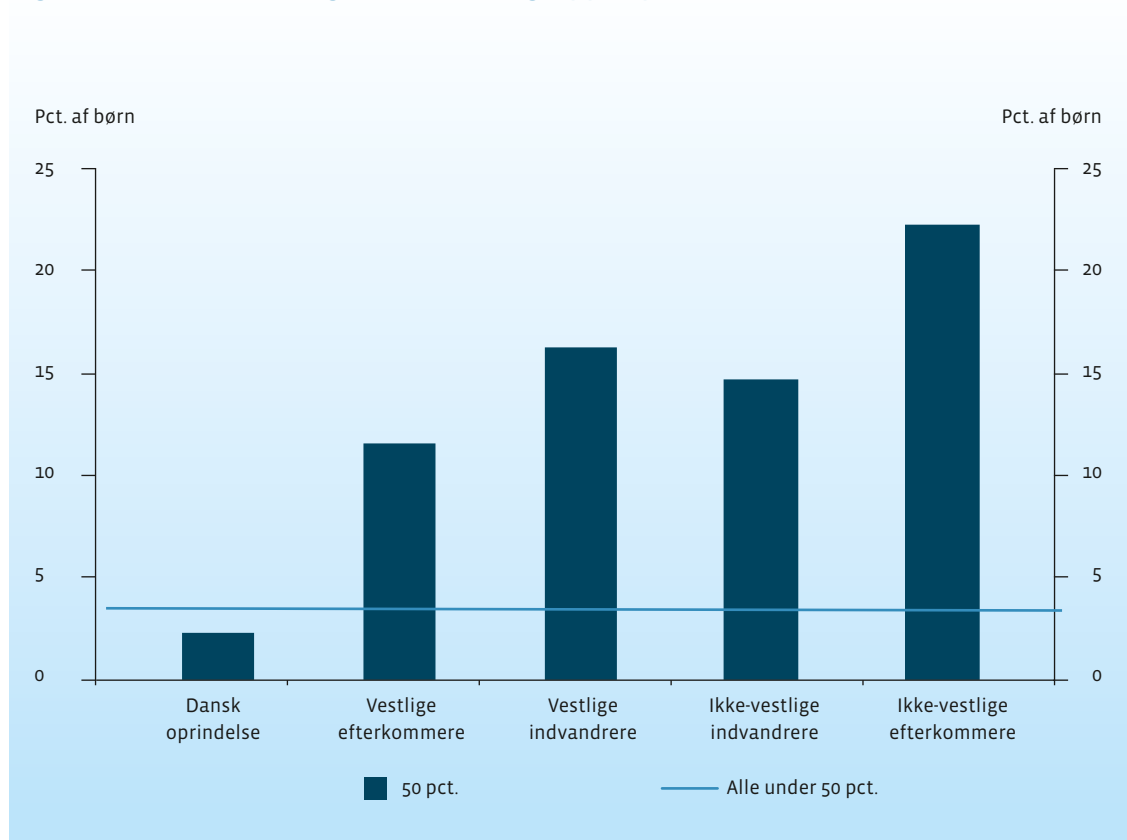


Anm.: Andele er opgjort i forhold til befolkningen for familier, hvor der er indkomstoplysninger.  
Der indgår 1.175.000 børn i opgørelsen.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Andelen af børn i den etårige lavindkomstgruppe med dansk herkomst er væsentlig lavere end gennemsnittet – knap 2½ pct. – mens andelen er klart højere for børn af indvandrere og efterkommere. For disse grupper er andelen omkring 15 pct. Andelen er stort set den samme for vestlige og for ikke-vestlige indvandrere, jf. figur 5.3.



Figur 5.3 Børn i den etårige lavindkomstgruppe opdelt efter herkomst



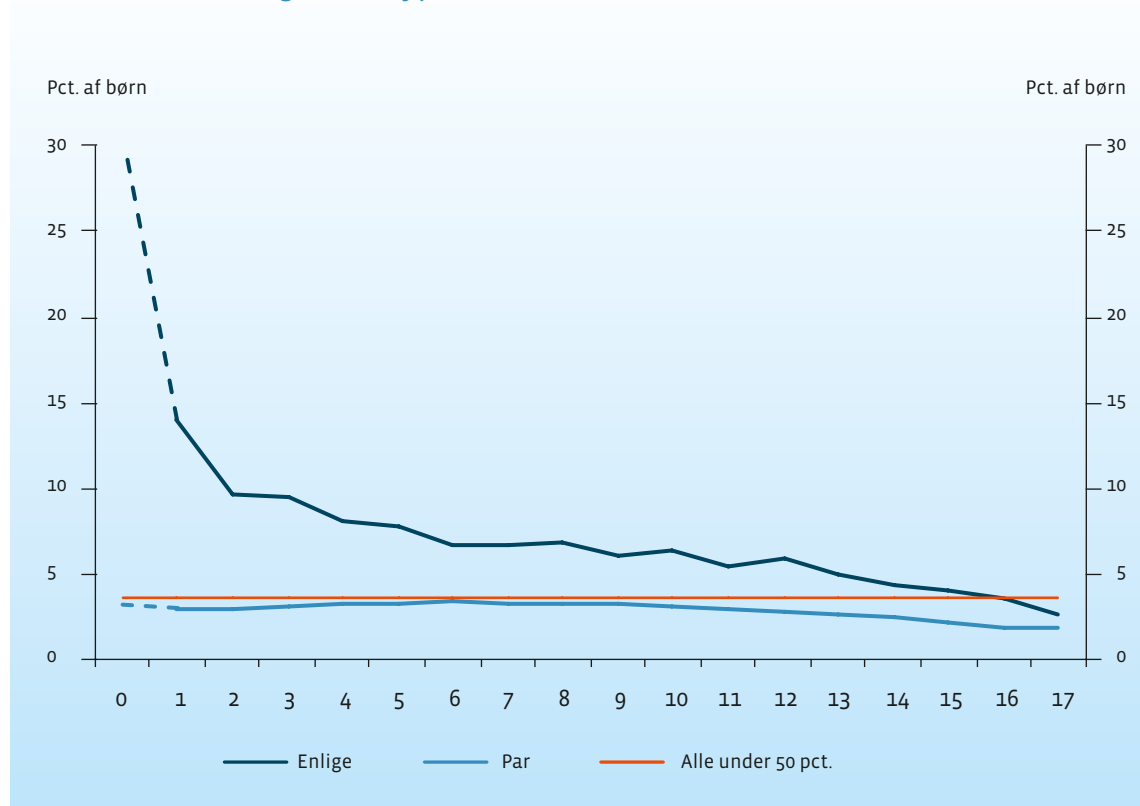
Anm.: Se anmærkning til figur 5.1. Der indgår følgende antal børn i opgørelsen: Dansk oprindelse: 1.060.000; Vestlige efterkommere: 9100; Vestlige indvandrere: 8.500; Ikke-vestlige indvandrere: 15.800; Ikke-vestlige efterkommere: 81.900.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Børn af enlige forsørgere er meget klart overrepræsenterede i den etårige lavindkomstgruppe. Overrepræsentationen varierer markant med barnets alder; jo yngre barnet er, jo større er risikoen for at være i den etårige lavindkomstgruppe, jf. figur 5.4. Forældrene til de yngste børn er selv typisk forholdsvis unge og har dermed gennemgående lavere lønindkomst (i det omfang, de er beskæftigede). Nogle af forældrene har modtaget barselsdagpenge i dele af året. Overrepræsentationen af enlige er særlig markant for børn af forældre med dansk oprindelse.<sup>51</sup>

Omkring 3 pct. af børn i parfamilier er i den etårige lavindkomstgruppe. Andelen er stort set uafhængig af barnets alder.

51 Andelen i den etårige lavindkomstgruppe for børn af dansk oprindelse inden for grupperne enlige forsørgere og parfamilier er hhv. 5,2 pct. og 1,6 pct.

Figur 5.4 Børn i familier med indkomst under 50 pct. af medianindkomsten, 2010, opdelt efter barnets alder og familietype

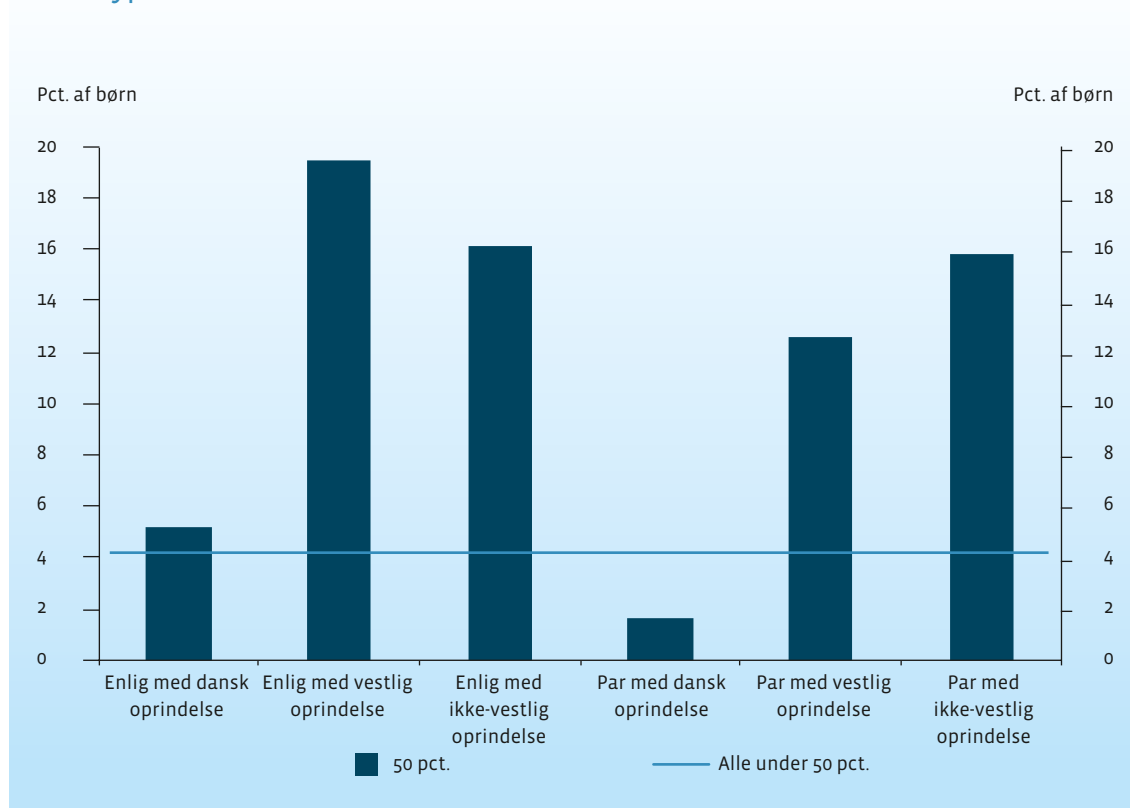


Anm.: Se anmærkning til figur 5.1. Indkomsterne for enlige forsørgere med nulårige børn vil af tekniske grunde kunne være undervurderet. Fx medregnes børnetilskud mv. kun forholdsmæssigt for den del af året, der ligger efter barnets fødsel, mens der anvendes en ækvivaleringsfaktor, som om barnet har været i familien i hele året.  
 Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

For både enlige og parfamilier gælder, at børn med udenlandsk herkomst er overrepræsenteret i den etårige lavindkomstgruppe, jf. figur 5.5. Fx er godt 5 pct. af børn af enlige med dansk oprindelse i den etårige lavindkomstgruppe, mens andelen af børn af enlige af ikke-vestlig herkomst udgør omkring 16 pct.

Forskellene er endnu mere markante for børn i parfamilier, idet knap 1½ pct. af børn i parfamilier med dansk oprindelse er i den etårige lavindkomstgruppe – mod knap 16 pct. af børn i parfamilier af ikke-vestlig oprindelse.

Figur 5.5 Børn i den etårige lavindkomstgruppe, 2010, opdelt efter herkomst og familietype



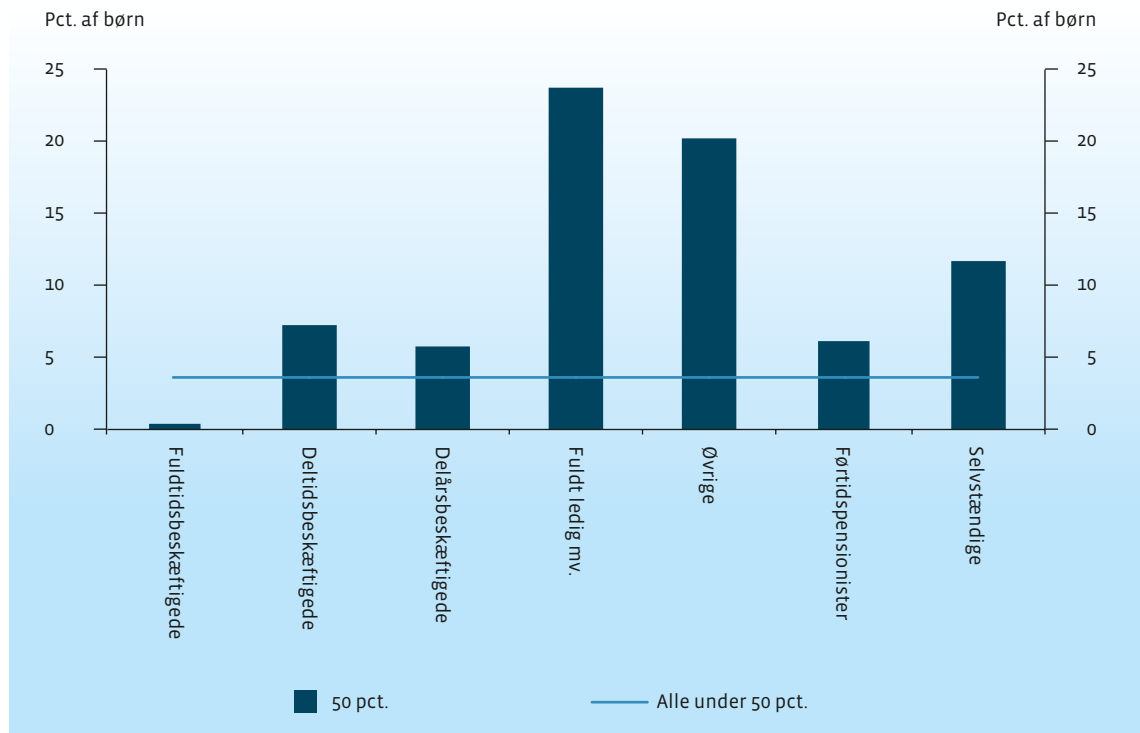
Anm.: Se anmærkning til figur 5.1. Der indgår følgende antal børn i opgørelsen: Enlig, dansk oprindelse: 191.100; enlig, vestlig oprindelse: 3400; enlig ikke-vestlig oprindelse: 23.500; par, dansk oprindelse: 868.800; par, vestlig oprindelse: 14.100; par, ikke-vestlig oprindelse: 74.200.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Børn i familier, hvor ingen af forældrene har været aktive på arbejdsmarkedet, er klart overrepræsenterede i den etårige lavindkomstgruppe, jf. figur 5.6. Knap 25 pct. af børn i familier, der rubriceres i gruppen ”fuldt ledige mv.”, er i den etårige lavindkomstgruppe. Børn i familier, hvor en eller begge voksne er selvstændige, er også overrepræsenterede i den etårige lavindkomstgruppe – andelen er ca. 12 pct.

Omvendt er børn i familier, hvor mindst én af forældrene er fuldtidsbeskæftiget lønmodtager, ganske sjældent i den etårige lavindkomstgruppe.

Figur 5.6 Børn i den etårige lavindkomstgruppe, 2010, fordelt efter forældres arbejdsmarkedstilknytning



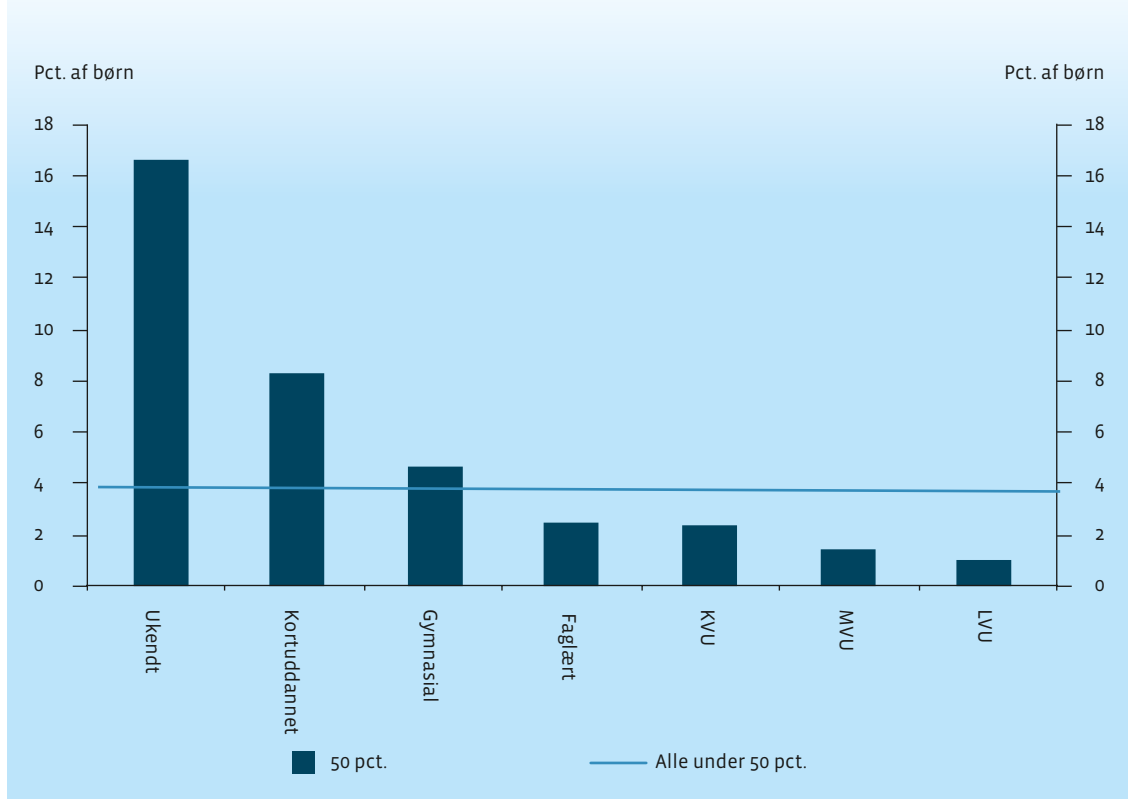
Anm.: Se anmærkning til figur 5.1. Ved gruppering efter arbejdsmarkedstilknytning benyttes en prioriteret gruppering: Selvstændig, fuldtidsbeskæftiget, deltidsbeskæftiget, delårsbeskæftiget, fuldt ledig mv., øvrige og førtidspensionist. Familien (og dermed barnet), rubriceres som selvstændig, hvis én af forældrene er selvstændige, ellers som fuldtidsbeskæftiget, hvis én af forældre er fuldtidsbeskæftiget osv. Der indgår følgende antal personer i opgørelsen: Fuldtidsbeskæftiget: 840.200; Selvstændige: 112.500; Deltidsbeskæftigede: 34.500; Delårsbeskæftigede: 68.600; Fuldt ledige mv.: 60.700; Førtidspensionister: 18.600. Øvrige: 19.400. Tal for efterlønsmodtagere og folkepensionister er ikke vist (der er under 1.000 børn i basis for disse delgrupper).  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Børn, hvis mor eller far højst har en grundskoleuddannelse, gymnasial uddannelse, eller hvor oplysninger om uddannelse mangler<sup>52</sup>, er overrepræsenterede i den etårige lavindkomstgruppe. Børn, hvis far eller mor er enten faglærte eller har en videregående uddannelse er underrepræsenterede<sup>53</sup>, jf. figur 5.7 og figur 5.8.

52 Oplysning om fuldført uddannelse mangler relativt hyppigt for indvandrere.

53 Børn, hvis far har en kort videregående uddannelse, er dog overrepræsenterede i den etårige lavindkomstgruppe, jf. dog noten til tabel 5.8.

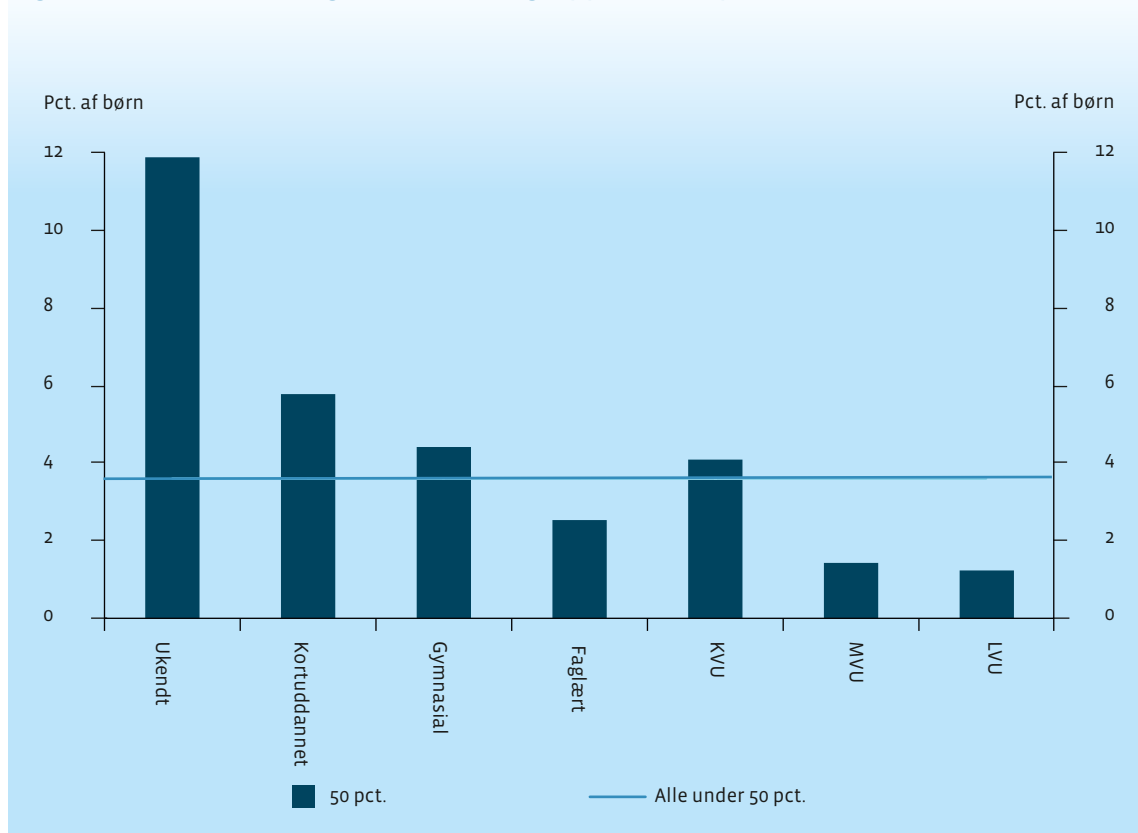
Figur 5.7 Børn i den etårige lavindkomstgruppe, 2010, opdelt efter moderens uddannelse



Anm.: Se anmærkning til figur 5.1. Der indgår følgende antal børn i opgørelsen: Ukendt: 36.900; kortuddannet: 187.500; Gymnasial: 76.900; Faglært: 395.000; kort videregående (KVVU): 61.900; Mellemlang videregående (MVU): 297.700; Lang videregående (LVU): 119.100.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur 5.8 Børn i den etårige lavindkomstgruppe, 2010, opdelt efter faderens uddannelse



Anm.:Se anmærkning til figur 5.1. Der indgår følgende antal børn i opgørelsen: Ukendt: 67.400; kortuddannet: 203.300; Gymnasial: 64.400; Faglært: 449.400; kort videregående (KVV):100.300; Mellemlang videregående (MVU): 152.700; Lang videregående (LVU): 137.400. I gruppen Kort videre gående uddannelse (KVV), er inkluderet relativt mange personer med en landbrugsfaglig uddannelse, hvoraf relativt mange er beskæftiget som selvstændige i landbrug. Det bidrager formentlig til den relativt høje lavindkomstandel for KVV-gruppen.

### 5.2.2 Børn i familier berørt af økonomisk fattigdom

Knap 11.000 børn har været i lavindkomstgruppen i 3 år i træk i perioden 2008-2010, svarende til ca. 1 pct. af børn (i 2010), jf. tabel 5.1.<sup>54</sup> Disse børn falder således inden for udvalgets afgrænsning af økonomisk fattigdom. 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. I perioden 2002-2004 var der omkring 5.500 børn, der var berørt af økonomisk fattigdom, svarende til 0,5 pct. af alle børn. Antallet af børn berørt af økonomisk fattigdom er steget kraftigt siden 1997. Siden 1999 er antallet tredoblet, jf. figur 5.9 – men det er dog sket fra et meget lavt niveau. Stigningen har været kraftigst for børn af indvandrere, for børn hvis forældre er fuldt ledige mv. og for børn i familier med kun én forsørger.

54 Andelen af børn er dog beregnet i forhold til børn i alle familier med indkomstoplysninger.

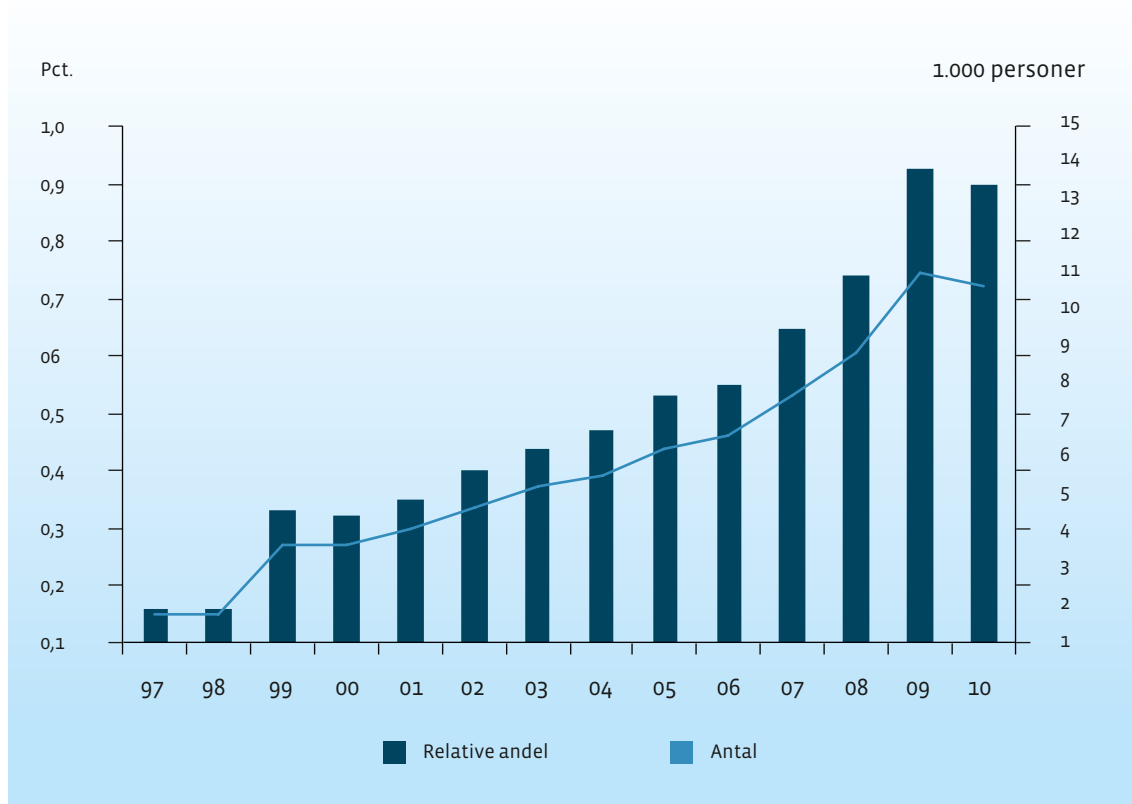
Tabel 5.1 Børn i familier berørt af økonomisk fattigdom efter familiens arbejdsmarkedstilknytning, barnets herkomst og familieforhold

	2004	2007	2010
	Antal	Antal	Antal
<b>I alt</b>	<b>5.500</b>	<b>7.700</b>	<b>10.700</b>
<b>Familiens arbejdsmarkedstilknytning:</b>			
Fuldt beskæftiget	300	400	500
Selvstændig	3.500	3.500	4.200
Deltidsbeskæftiget	200	200	500
Delårsbeskæftiget	300	800	800
Fuldt ledig mv.	800	2.200	3.800
Pensionist eller efterlønsmodtager	100	100	300
Andet	300	500	600
<b>Herkomst:</b>			
Dansk	3.500	3.500	4.800
Efterkommere	1.400	2.800	4.400
Indvandrere	700	1.500	1.500
<b>Familietype</b>			
Enlige	800	1.600	2.300
Par	4.700	6.200	8.400
	Andel af alle børn (pct.)		
	0,5	0,7	0,9

Anm.: Se anmærkning til figur 5.1 og 5.6.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur 5.9 Børn berørt af økonomisk fattigdom, 1997-2010



Anm.: Andele er opgjort i forhold til befolkningen for familier, hvor der er indkomstoplysninger. Der indgår 1.175.000 børn i opgørelsen. Stigningen fra 1998 til 1999 vedrører stort set kun gruppen af børn af selvstændige.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

## 5.3 Andre metoder til opgørelse af børnefattigdom

SFI's børneforløbsundersøgelse fra 2012 er baseret på moderens selv vurdering af familiens økonomi (Heide Ottosen, 2012). Undersøgelsen viste, at der i 2011 var 3 pct. af mødre, som vurderede familiens økonomi som dårlig. Set over tid (1996-2011) ser selv vurderingen af familiens økonomi ud at hænge sammen med den økonomiske udvikling i samfundet generelt.

Ifølge børneforløbsundersøgelsen er der for de enkelte år flere mødre, der vurderer familiens indkomst til at være nogenlunde eller dårlig blandt dem, der er relativt fattige ud fra grænsen ved 50 pct. af medianindkomsten end de mødre, der ikke falder under denne grænse.

I forbindelse med børneforløbsundersøgelsen har SFI gennemført en survey, hvor der spørges ind til oplevede afsavn. Undersøgelsen viser, at 6 pct. af de 15-åriges familier oplevede multiafsavn i 2011, hvilket er en stigning i forhold til 1996 og 1999, hvor 3 pct. oplevede multiafsavn (Heide Ottosen, 2012). Dette resultat baserer sig på svar fra i alt 4.285 unge på 15 år.

Der er lavet mange undersøgelser på internationalt plan vedrørende relativ fattigdom samt materielle afsavn blandt børn, der vokser op i fattigdom. Der er ofte tale om surveys, der foretages med faste intervaller i et antal lande. På trods af, at undersøgelserne er dybdegående såvel som veldokumenterede, bør der dog tages forbehold for deres relevans i en dansk kontekst, idet ikke alle parametre er retvisende i forhold til



fattigdom i Danmark, jf. kapitel 6 afsnit 6.2. Visse undersøgelser medtænker dog ovenstående problemstilling og harmonerer i højere grad med danske forhold heriblandt "Report Card 10 – Measuring Child Poverty" fra UNICEF (Innocenti Research Center, 2012b). Rapporten bygger på tal fra 2009 og omhandler omfanget af børns afsavn og fattigdom i verdens rige lande. Rapporten er struktureret omkring 2 tabeller, der henholdsvis illustrerer afsavn og relativ fattigdom. Ved førstnævnte opstilles 14 afsavnskriterier, hvoraf manglen på 2 eller flere er ensbetydende med et decideret afsavn. Der spørges fx ind til, hvorvidt barnet har adgang til en internetforbindelse, om der er råd til skoleudflugter mv. Ifølge rapporten oplever 2,6 pct. af børn i alderen 1 til 16 år i Danmark afsavn. Det placerer Danmark som det fjerdebedste land.

## 5.4 Social mobilitet og konsekvenser af børnefattigdom

Undersøgelser af børnefattigdom har i stort omfang fokuseret på, hvorledes familiens indtægtssituation påvirker børns livsbetingelser og de muligheder, børnene får senere hen i livet (negativ social arv). Der er i Danmark og andre lande gennemført en lang række undersøgelser, hvor dette belyses, herunder SFI's forløbsundersøgelser og SFI's undersøgelse "Børnefattigdom i Danmark" (Deding, M. & Gerstoft, F., 2009). Men rent forskningsmæssigt er det meget svært at skelne mellem familiernes indkomstsituation og de bagvedliggende sociale årsager til, at familien har lav indkomst.

Der er fx en klar sammenhæng mellem forældrenes sociale baggrund og børnenes uddannelse, men det er vanskeligt entydigt at afgøre, hvad der skyldes forskelle i indtægt, og hvad der skyldes forældrenes uddannelsesmæssige baggrund og de værdier og normer, der i øvrigt har præget opvæksten.

På tilsvarende måde kan det være vanskeligt at måle, om oplevede sociale afsavn i barndommen, fx oplevelser med forældrene, fritidstilbud og forhold til vennerne, skyldes forældrenes indtægt eller de forhold, der i øvrigt har ført til forældrenes udsatte sociale situation, fx sygdom eller alkoholmisbrug.

De fleste studier af levevilkårene for børn i lavindkomstfamilier begrænser sig derfor til at belyse statistiske sammenhænge mellem indkomstsituationen og ulige levevilkårsproblemer uden at konkludere, om der er tale om årsag eller konsekvens.

### 5.4.1 Konsekvenser af børnefattigdom

#### Forbrug og fritid

SFI's børneforløbsundersøgelse viser, at manglende økonomiske midler sætter grænser for familiens forbrug og fritidsaktiviteter (Heide Ottosen, 2012). 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. På samme måde er der risiko for, at fritidsaktiviteter bliver sparet væk, hvilket bevirker, at børnene oftere er overladt til sig selv og i øvrigt går glip af vigtige sociale begivenheder. Samtidig peger SFI's undersøgelse på, at mange af børnenes forældre har dårligt psykisk eller fysisk helbred.

#### Skolegang

Børneforløbsundersøgelsen viser, at kun 5 pct. af de unge, der vokser op i det, SFI kalder "langtidsfattige" familier<sup>55</sup>, havde et karaktergennemsnit på 10,0 eller højere ved folkeskolens afgangsprøve mod hele 14 pct.

---

55 SFI skelner mellem:

- Aldrig fattige: de, der aldrig har været i lavindkomstgruppen.
- Korttidsfattige: de, der et enkelt år har været i lavindkomstgruppen.
- Mellemlangtidsfattige: de, der har været i lavindkomstgruppen i 2-3 år.
- Langtidsfattige: de, der har været i lavindkomstgruppen i 4 år eller mere.

hos de unge, der aldrig har været fattige. 42 pct. af de ”langtidsfattige” børn havde pjækket fra skole, mod 29 pct. blandt de børn, der aldrig har været fattige. I forhold til fritidsaktiviteter er der ligeledes en forskel mellem de 2 grupper af unge. De unge, der lider multiafsavn, dyrker således mindre sport end unge, der ikke lider multiafsavn (Heide Ottosen, 2012).

### **Sundhed og kost**

Børneforløbsundersøgelsen viser også en sammenhæng mellem sundhed og familiernes økonomiske ressourcer. Generelt set lever de unge, der medvirker i børneforløbsundersøgelsen, et sundt liv. Ikke desto mindre tegnes der et billede af, at de unge i lavindkomstgruppe sjældnere spiser frugt, grønt og morgenmad, mens de lidt oftere drikker sodavand. Det samme gør sig gældende blandt de, der lider multiafsavn samt de unge, hvis mor vurderer familiens økonomi til at være dårlig (Heide Ottosen, 2012).

### **Alkohol og euforiserende stoffer**

Der er ligeledes en klar sammenhæng mellem misbrug og unge, der lider multiafsavn. De unge, der lider multiafsavn, har et større forbrug af både alkohol, stoffer og cigaretter, end de unge der ikke gør. Ca. 20 pct. af de ”langtidsfattige” ryger dagligt, hvor det samme kun gør sig gældende for 7 pct. af de unge, der aldrig har været fattige. Samtidig har 26 pct. af de langtidsfattige drukket minimum 5 genstande ved 4 eller flere lejligheder i løbet af de sidste 30 dage mod 16 pct. blandt de unge, der aldrig har været fattige. Et tilsvarende mønster gør sig gældende, når det drejer sig om hash, pot og andre euforiserende stoffer (Heide Ottosen 2012). Overordnet lever unge, der på den ene eller anden måde defineres som relativt fattige, altså et mere risikofyldt liv end deres jævnaldrende.

### **Konsekvens af forældres ledighed**

En undersøgelse foretaget i 1996 af Mogens N. Christoffersen analyserer, hvordan langtidsledighed blandt forældrene senere påvirker børnene socialt og helbreds mæssigt (Christoffersen, 1996). Analysen viser, at omfanget af langtidsledighed hos forældrene senere hen har betydning for børnenes liv. Det drejer sig fx om hospitalsforbrug, skilsmisser, kriminalitet, dødelighed og børns anbringelser uden for hjemmet. I forhold til risikoen for at børn af langtidsledige ender i lavindkomstgruppen som voksne, viser analysen, at børnenes skoleforløb, erhvervsuddannelse og fremtidige arbejdsløshed synes at være forbundet med forældrenes ledighedsomfang. Således er der en overhyppighed af kortere skolegang, manglende erhvervsuddannelse og arbejdsløshed blandt de længerevarende lediges børn som 27-årige, selv når der kontrolleres for forældrenes erhvervsuddannelse og en rækkes baggrundsforhold.

Studier fra Norge viser, at lavindkomst og det at modtage kontanthjælp går i arv (Lorentzen & Nielsen, 2008 og Epland & Kirkeberg, 2007). Et tilsvarende mønster kan ses i Danmark, jf. afsnit 5.4.2. og figur 5.16).

### **Anbragte og udsatte børn**

I forhold til de mest udsatte børn – børn der modtager forebyggende støtte eller er anbragt uden for hjemmet – viser en række forløbsanalyser, at disse børn ofte kommer fra socialt marginaliserede familier, og at mange af børnene senere hen selv bliver socialt marginaliserede. SFI's undersøgelse af tidligt anbragte børn (Egelund, Hestbæk og Andersen, 2004) viser således, at forældrenes sociale forhold adskiller sig markant fra andre børnefamilier. Halvdelen af forældrene har ikke skoleuddannelse ud over 9. klasse, og 3 ud af 4 forældre er marginaliserede på arbejdsmarkedet. Selvom mange anbragte børn og udsatte børn senere hen klarer sig godt, er der dog også mange, der får samme sociale problemer som deres forældre. Danmarks Statistiks undersøgelse fra 2010 (Danmarks Statistik, 2010) viser således, at børn, der tidligere har været anbragt eller modtaget forebyggende støtte, har en markant overrepræsentation i forhold til kriminalitet og misbrug. Halvdelen af de 20-39-årige, der tidligere har været anbragt eller modtaget forebyggende støtte, har ikke gennemført uddannelse ud over grundskolen, og der er godt 8 pct., som slet ikke har taget en 9. classes eksamen.

### **Børn med anden etnisk baggrund**

Betydningen af etnicitet for børn og unges sociale mobilitet, belyses blandt andet af Tina Gudrun Jensen i et litteraturstudie af årsager til marginalisering blandt etniske børn og unge (Jensen, 2009).

En gennemgående diskussion er spørgsmålet om social arv i forhold til uddannelse. Her er litteraturen ikke entydig. Undersøgelser har vist, at ringe kvalifikationer hos indvandrersforældre videreføres til deres børn, og at den sociale arv derved slår igennem på samme måde over for unge med henholdsvis etnisk dansk og minoritetsbaggrund. Andre undersøgelser viser, at unge ikke-vestlige efterkommere synes at være bedre til at bryde den sociale arv end danske unge, når det drejer sig om, hvorvidt de fortsætter på en erhvervskompetencegivende uddannelse eller fuldfører en gymnasial uddannelse (Jensen, 2009)

Statistisk set starter efterkommere i næsten lige så høj grad som andre unge på en ungdomsuddannelse, men deres frafald er langt højere. Der er desuden påvist en stor restgruppe, som hverken er i uddannelsesforløb eller har gennemført en erhvervskompetencegivende uddannelse. Undersøgelser viser, at det er et samspil af forskellige faktorer, der fører til frafald, og som vedrører både familiebaggrund, uddannelsessystem og samfund.

Mange af de faktorer, som marginaliserer de unge i forhold til uddannelse, viser sig også i forhold til beskæftigelse. Dårlige sprogkunderskaber i dansk og manglende uddannelse er således grundlæggende årsager til marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet og dermed bedre indkomstmuligheder.

### **5.4.2 Social mobilitet**

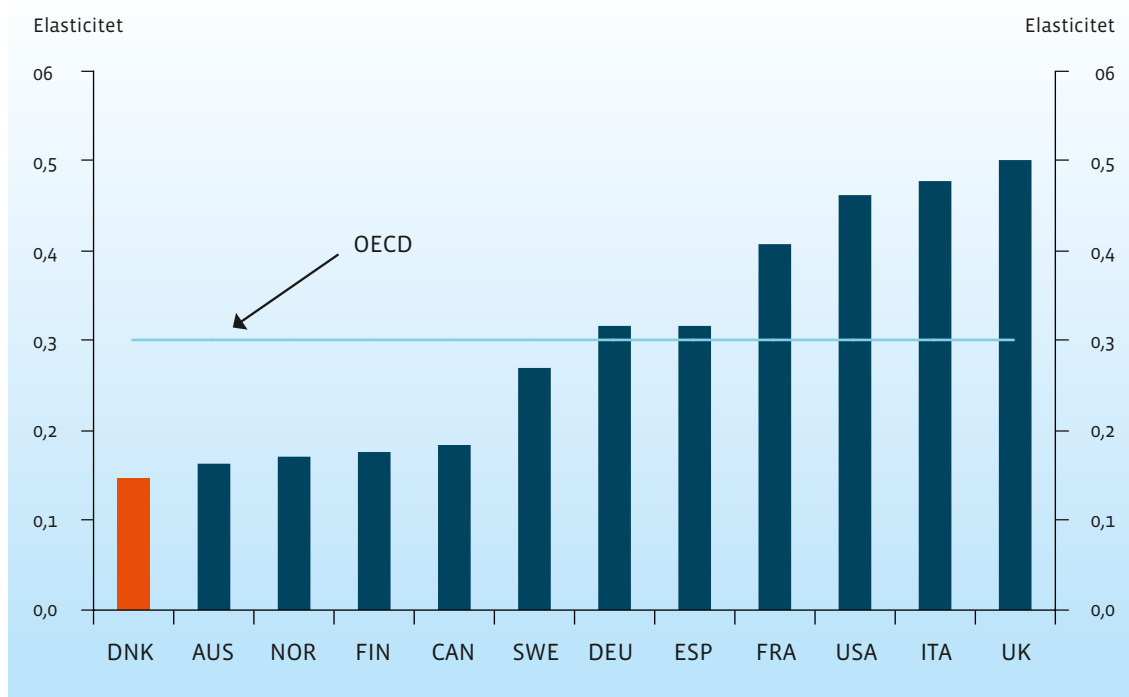
En indikation på de langsigtede konsekvenser af fattigdom er graden af social mobilitet. En høj grad af social mobilitet indebærer, at forældrenes indkomst eller uddannelse har lille betydning for børnenes situation som voksne. En lav grad af social mobilitet kan føre til, at børn af forældre med lavt uddannelsesniveau eller lav indkomst ikke selv har mulighed for som voksne at opnå en højere uddannelse eller en højere indkomst.

Sammenlignet med andre lande er den sociale mobilitet, forstået som mobiliteten mellem generationer, høj i Danmark. Men der er stadig tegn på negativ social arv, hvilket blandt andet kommer til udtryk i en sammenhæng mellem forældre og børns uddannelses- og indkomstforhold. Den sociale arv skyldes mange forhold, og som tidligere anført kan det forskningsmæssigt være svært at skelne mellem virkningen af lav indkomst og virkningen af forældrenes situation og sociale og kulturelle kapital. Forskningen tyder dog på, at ”bløde forhold”, som fx forældrenes uddannelse, smag og præferencer samt kendskab til uddannelsessystemet mv., har stor betydning set i forhold til den isolerede virkning af indkomst (Jæger & Holm, 2004).

### Social mobilitet i indkomst

Danmark er blandt de OECD-lande, hvor forældrenes indkomst har mindst betydning for den indkomst, børnene får som voksne, jf. figur 5.10.

Figur 5.10 Betydningen af faderens indkomst for en søns indkomst som voksen



Anm.: Erhvervsindkomst. Jo større elasticiteten er, desto større gennemslag er der fra faderens indkomst til sønnens indkomst som voksen. Udvalgte OECD-lande.  
Kilde: OECD (2007).

I Danmark er der formelt lige muligheder for uddannelse mv., hvilket kan være med til at forklare betydelig social mobilitet i både indkomster og uddannelse. Der er imidlertid stadig tegn på negativ social arv, hvilket kan afspejle, at de formelle lige muligheder ikke fuldt ud omsætter sig i reelt lige muligheder for alle. Social arv kan være begrænset af blandt andet biologisk arv, ønske om at ligne forældre (eller ikke at ligne), interessefællesskab med forældre og omgangskreds, livsform mv.

Der er stor indkomstmobilitet i Danmark, det gælder dog i mindre omfang befolkningen med de højeste og laveste indkomster, jf. tabel 5.2. Børn af forældre med de laveste indkomster opnår forholdsvis ofte selv lave indkomster og forholdsvis sjældent høje indkomster som voksne. For børn af forældre med mellemindkomster (2.-4. kvintil) er barnets indkomst som voksen stort set uafhængig af forældrenes indkomst.

Tabel 5.2 Sandsynligheden for, at et barn som voksen hører til i en given kvintil opdelt efter forældrenes indkomstkventil, 2009

	Barnets indkomstkventil					
	1	2	3	4	5	I alt
	<b>Pct.</b>					
Alle	20	20	20	20	20	100
1. kvintil	30	23	19	15	12	100
2. kvintil	22	23	21	19	15	100
3. kvintil	18	21	22	21	17	100
4. kvintil	16	19	21	23	22	100
5. kvintil	15	14	16	22	34	100

Anm. Indkomstgrupperingen er dannet på baggrund af erhvervsindkomsten i 2009 for 40-årige. Forældrenes markedsindkomst er beregnet som gennemsnittet af mor og fars erhvervsindkomst i 1989.

Kilde: Schytz, Juul & Baadsgaard (2011).

Hvis der var fuld mobilitet i indkomsten, ville der stå 20 pct. i hver celle. Sandsynligheden for at et barns indkomst som voksen hører til i en given kvintil, ville i så fald være uafhængig af forældrenes indkomstkventil. Hvis der modsat var fuldstændig fravær af mobilitet, ville alle børns indkomster som voksen høre til i samme kvintil, som forældrenes indkomst.

Børn af forældre i 1. indkomstkventil ender dog forholdsvis sjældent i 5. indkomstkventil, og børn af forældre i 5. indkomstkventil ender forholdsvis sjældent i 1. indkomstkventil.

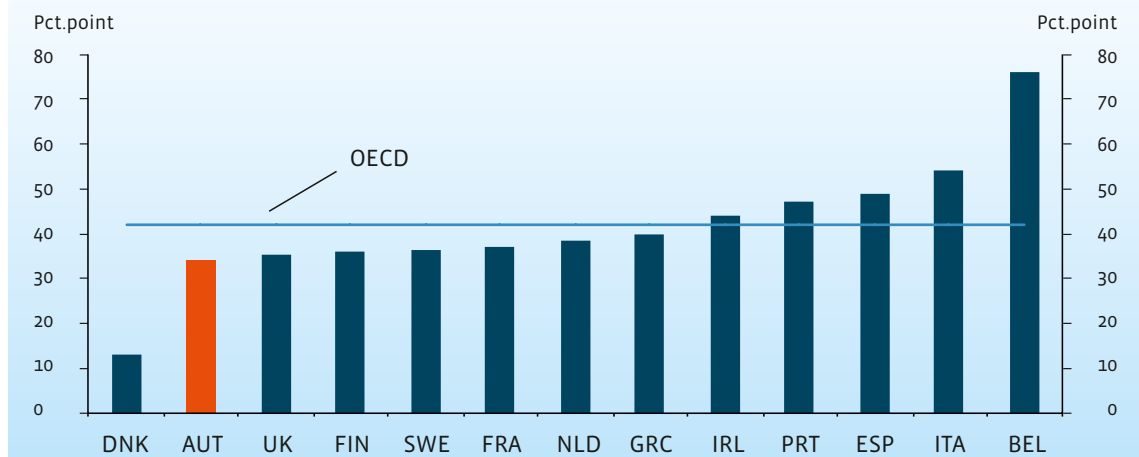
Det faktum, at Danmark er kendetegnet ved små indkomstforskelle, gør det nemmere at flytte placering i indkomstfordelingen. Det kræver således en relativt lille forøgelse af den disponible indkomst at bevæge sig fra en indkomstkventil til en anden.

### Mobilitet i uddannelse

I international sammenligning har Danmark også en relativt høj social mobilitet, når det gælder uddannelse. Fx er sandsynligheden for at få en videregående uddannelse i Danmark mindre afhængig af forældrenes uddannelsesmæssige baggrund end i de fleste andre OECD-lande, jf. figur 5.11 og 5.12.

**Figur 5.11 Betydningen af faderens uddannelsesniveau for barnets sandsynlighed for at få en videregående uddannelse**

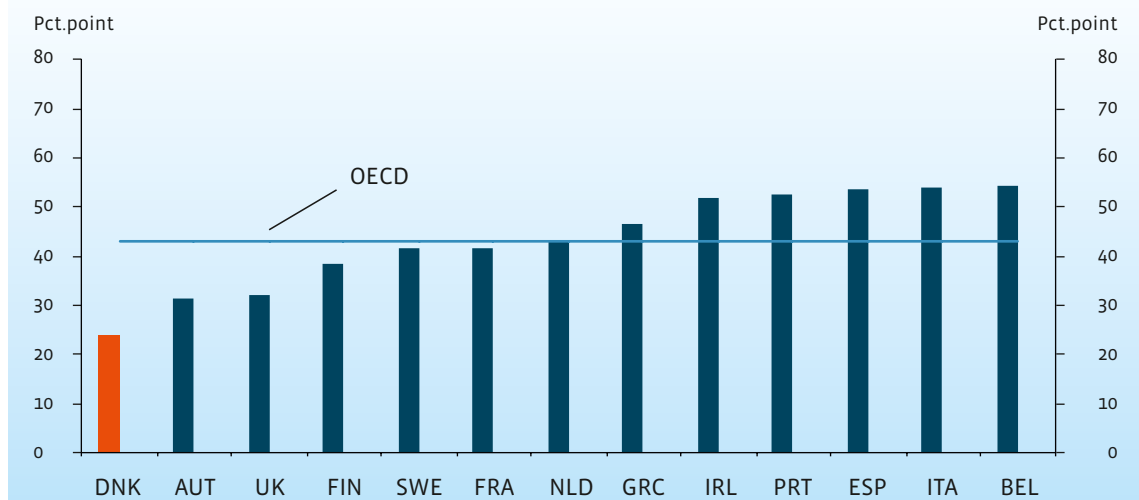
**mænd**



Anm.: Forskellen i sandsynligheden for at opnå en videregående uddannelse for børn af fædre med en videregående uddannelse og børn af fædre uden en ungdoms- eller videregående uddannelse. Jo større forskellen er i pct.point, desto mindre er den sociale mobilitet i uddannelse. 35-44-årige, udvalgte OECD-lande. I den internationale litteratur på området måles social mobilitet i uddannelse af historiske grunde generelt ud fra faderens uddannelsesniveau. Mødres uddannelsesniveau må dog formodes at være at være lige så relevant i denne sammenhæng.  
Kilde: Causa, O. og Johansson (2010).

**Figur 5.12 Betydningen af faderens uddannelsesniveau for barnets sandsynlighed for at få en videregående uddannelse**

**kvinder**



Anm.: Forskellen i sandsynligheden for at opnå en videregående uddannelse for børn af fædre med en videregående uddannelse og børn af fædre uden en ungdoms- eller videregående uddannelse. Jo større forskellen er i pct.point, desto mindre er den sociale mobilitet i uddannelse. 35-44-årige, udvalgte OECD-lande. I den internationale litteratur på området måles social mobilitet i uddannelse af historiske grunde generelt ud fra faderens uddannelsesniveau. Mødres uddannelsesniveau må dog formodes at være at være lige så relevant i denne sammenhæng.  
Kilde: Causa, O. og Johansson (2010).

Mobiliteten i uddannelse er dog lavere end mobiliteten i indkomst. Fx får børn af forældre med en lang videregående uddannelse i langt højere grad end børn af ufaglærte en lang videregående uddannelse, jf. tabel 5.3.

**Tabel 5.3 Sandsynligheden for at et barn opnår et givet uddannelsesniveau opdelt efter forældrenes uddannelsesniveau, 2009**

	Barnets uddannelsesniveau					
	Ufaglært	Faglært	KVU	MVU	LVU	I alt
	<b>Pct.</b>					
Alle	24,1	39,4	7,6	18,5	10,4	100
Ufaglært	32,7	44,1	6,6	12,3	4,4	100
Faglært	21,6	45,7	8,1	17,8	6,7	100
KVU	20,7	35,8	11,2	21,5	10,8	100
MVU	17,1	23,2	8,3	30,8	20,5	100
LVU	15,0	10,0	4,4	23,0	47,6	100

Anm.: Barnets højeste fuldførte uddannelse som 40-årig. Forældrenes uddannelsesniveau fremgår af kolonnen yderst til venstre og udtrykker uddannelsesniveauet for den forælder med den højeste fuldførte uddannelse.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

At mobiliteten i uddannelse er mindre end indkomstmobiliteten, kan blandt andet skyldes, at indkomstniveauet for flere grupper af videregående uddannelser ikke er højere end indkomsten for fx faglærte, selv om længere uddannelse generelt er forbundet med højere indkomst.

Når børn af højtuddannede i højere grad får en lang videregående uddannelse, kan det blandt andet skyldes, at unge med samme faglige forudsætninger i højere grad påbegynder og gennemfører en lang videregående uddannelse, hvis deres forældre er højtuddannede.

Fx får studenter med et højt karaktergennemsnit fra gymnasiet i langt mindre grad en lang videregående uddannelse, hvis deres forældre er ufaglærte eller faglærte, end hvis forældrene har en lang videregående uddannelse, jf. tabel 5.4

**Tabel 5.4 Sandsynligheden for at en student med et gennemsnit på over 9 opnår et givet uddannelsesniveau opdelt efter forældrenes uddannelsesniveau, 2009**

	Uddannelsesniveau					
	GYM	Faglært	KVU	MVU	LVU	I alt
	<b>Pct.</b>					
Alle	5,2	1,0	1,6	18,1	74,1	100
Ufaglært	5,2	2,1	2,1	25,0	65,5	100
Faglært	5,7	1,8	2,9	22,2	67,4	100
KVU	5,7	0,7	1,9	21,6	70,1	100
MVU	5,1	0,9	1,3	18,8	74,0	100
LVU	4,8	0,4	0,9	12,8	81,2	100

Anm.: Højeste fuldførte uddannelse for 30-39-årige med en studentereksamen (stx) senest afsluttet i 1999. Karaktergennemsnit efter 13-skalaen. Forældrenes uddannelsesniveau fremgår af kolonnen yderst til venstre og udtrykker uddannelsesniveauet for den forælder med den højeste fuldførte uddannelse.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Forældrenes uddannelsesmæssige baggrund har således i sig selv betydning for elevernes faglige færdigheder. PISA-undersøgelserne har her blandt andet vist, at social arv synes at spille en forholdsvis stor rolle for danske 15-åriges læsefærdigheder (Danmarks Pædagogisk Universitet, 2010).

*Der er en kompleks sammenhæng mellem forældrenes baggrund, indkomst og den sociale arv*

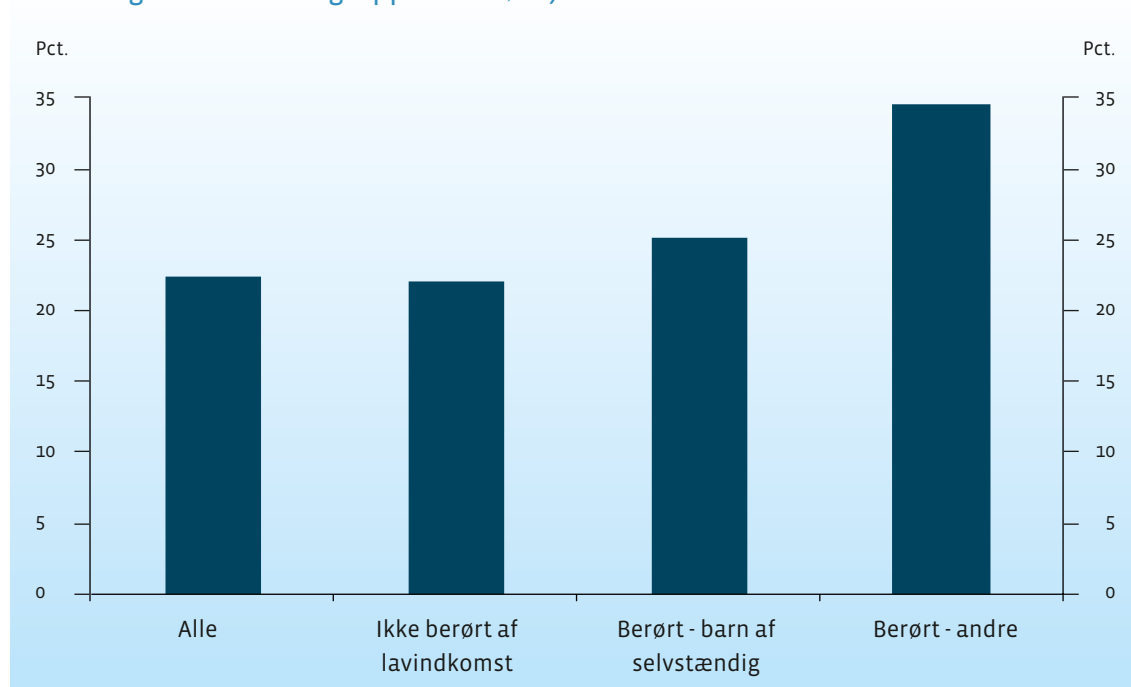
Med gratis uddannelse, SU og lave indkomstforskelle, må forskelle i børns uddannelseschancer forklares ud fra bredere faktorer end alene de økonomiske muligheder. Forskningen peger på, at de "bløde" forhold i barndomshjemmet såsom kulturel kapital, uddannelsesnormer og sociale kontakter spiller en større rolle for børns uddannelseschancer end de isolerede økonomiske forhold (Jæger & Holm, 2004).

### **Berørt af etårig lavindkomst som barn og uddannelse**

Nedenfor er vist de ukorrigerede tal for, hvordan børn, der har været berørt af lavindkomst (etårige lavindkomstgruppe) som barn, har klaret sig i uddannelsessystemet. Tallene er således ikke korrigeret for sammenhængen til forældrenes øvrige sociale og økonomiske situation, jf. ovenfor.

Godt 22 pct. af de 30-årige har ikke 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 overrepræsenteret blandt de 30-årige uden uddannelse ud over grundskolen. Børn berørt af etårig lavindkomst, hvor forældrene var selvstændige, er imidlertid kun en smule overrepræsenteret, jf. figur 5.13. Dette indikerer, at det ikke er lavindkomst i sig selv, der er årsagen til, at gruppen af berørte lidt hyppigere forbliver ufaglærte.

**Figur 5.13 30-årige uden uddannelse ud over grundskolen opdelt efter tilknytning til den etårige lavindkomstgruppe som børn, 2010**



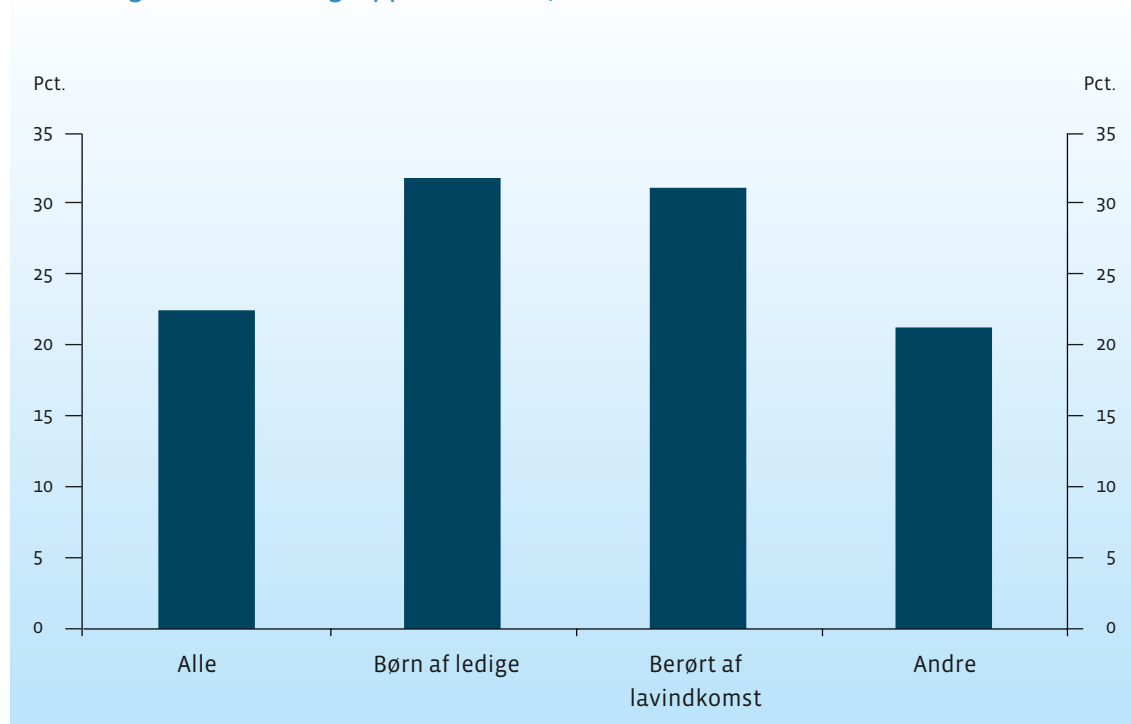
Anm.: Der tages udgangspunkt i 30-årige i 2010. Datamaterialet gør det muligt at følge populationen tilbage til 1993. Barndommen er dækket fra 13 års alderen (1993) til 17 års alderen (1999). 'Berørt - andre' er børn berørt af etårig lavindkomst, hvis forældre ikke var selvstændige i året. Der er ikke tilgængelige oplysninger før 1993, hvorfor der tages udgangspunkt i årets indkomstgrænse og formuegrænse ved afgrænsning af den etårige lavindkomstgruppe.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.



Blandt personer, der ikke har været i den etårige lavindkomstgruppe, men hvor forældrene var ledige i en årrække (hele perioden, mens personen var 13-17-år), er det omkring 32 pct., der ikke får uddannelse ud over grundskolen, jf. figur 5.14. Denne gruppe er markant overrepræsenteret, mens børn i gruppen berørt af etårige lavindkomst er en smule mindre overrepræsenteret.

**Figur 5.14 30-årige uden uddannelse ud over grundskolen opdelt efter tilknytning til den etårige lavindkomstgruppe som børn, 2010**



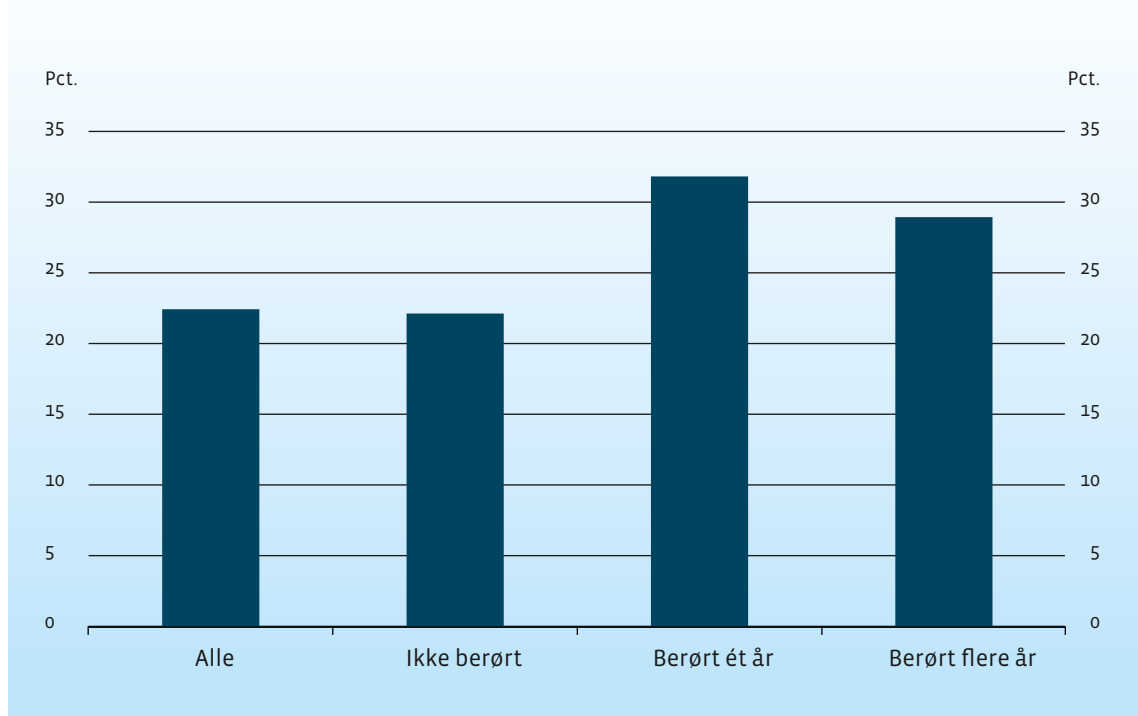
Anm.: Som led i analysearbejdet er der også set på gruppen, som både er børn af ledige og var berørt af lavindkomst under opvæksten. Andelen af denne gruppe uden en uddannelse ud over grundskolen er umiddelbart større end de viste. Gruppens antal i datagrundlaget er imidlertid meget beskedent, og det er derfor ikke muligt at drage håndfaste konklusioner på dette grundlag. Se i øvrigt anmærkning til figur 5.13.

Note: Børn af ledige er vokset op i familier, der har været berørt af ledighed i alle år, mens barnet var 13-17 år gammel.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Personer, der som børn har været i den etårige lavindkomstgruppe i flere år, klarer sig generelt bedre i uddannelsessystemet end personer, der kun har været i den etårige lavindkomstgruppe i et enkelt år, jf. figur 5.15. Det skal blandt andet ses i lyset af, at det især er børn af selvstændige, der er berørt i flere år, og disse børn klarer sig som nævnt forholdsvis godt i uddannelsessystemet.

Figur 5.15 30-årige uden uddannelse ud over grundskolen opdelt efter tilknytning til den etårige lavindkomstgruppe som børn, 2010



Anm.: Se anmærkning til figur 5.13.

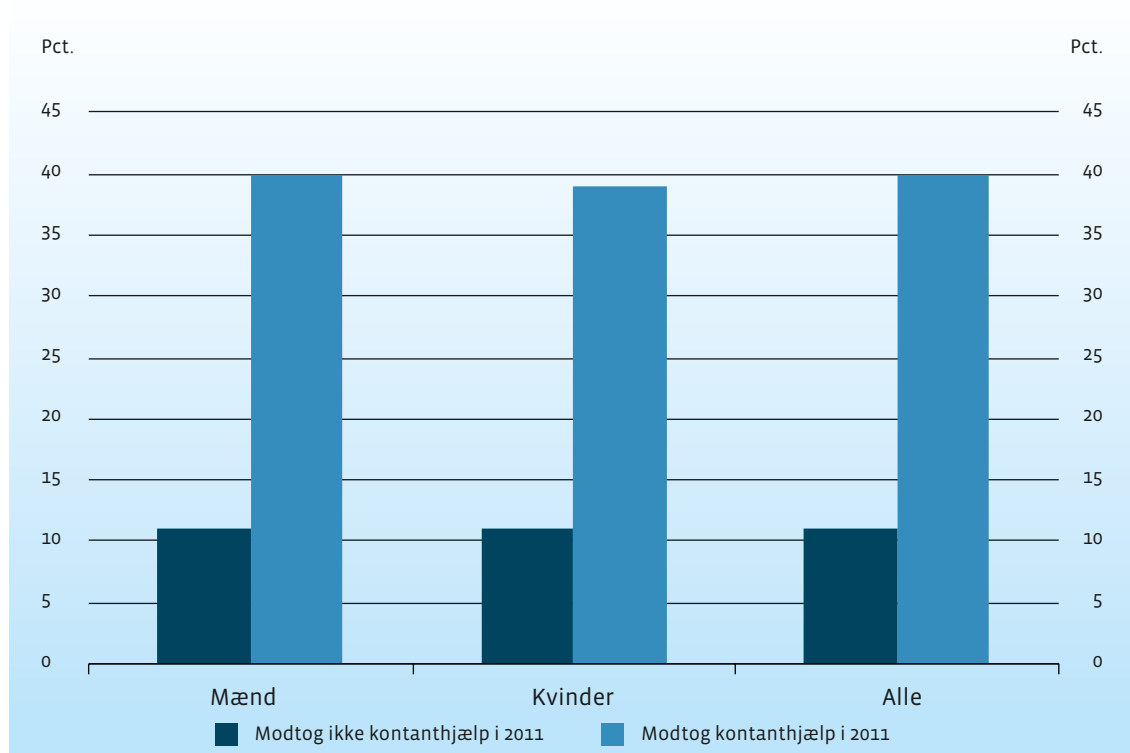
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Analyserne indikerer, at unge, der har været berørt af lavindkomst som børn, klarer sig dårligere i uddannelsessystemet end andre. Det skal dog ses i sammenhæng med, at det at være i den etårige lavindkomstgruppe ikke i sig selv giver anledning til, at de berørte børn klarer sig dårligere i uddannelsessystemet end andre børn. Det kan i stedet skyldes andre forhold, som familiens kulturelle kapital, uddannelsesnormer og sociale kontakter. Det er ikke muligt at følge børnene tilbage til den tidlige barndom, og resultaterne skal fortolkes med det forbehold. Desuden skal man være opmærksom på, at børn, der er i den etårige lavindkomstgruppe, kan have afsavn, der ikke resulterer i et lavere uddannelsesniveau. Opgørelserne måler dermed ikke nødvendigvis alle konsekvenserne af at vokse op i en familie berørt af lavindkomst.

### Social arv og offentlige ydelser

Personer, hvis forældre selv har modtaget kontanthjælp inden for de foregående 10 år, er markant overrepræsenteret blandt 18-24-årige kontanthjælpsmodtagere, jf. figur 5.16.

Figur 5.16 18-24-årige med "kontanthjælpsforældre", 2011



Anm.: "Modtog kontanthjælp" dækker over personer, der var på kontanthjælp mindst halvdelen af 2011. "Kontanthjælpsforældre" er forældre, der har modtaget kontanthjælp i mindst et halvt år i løbet af perioden 2002-2011.  
Kilde: Krakas (2012) beregninger på baggrund af en fuldtælling af den danske befolkning og DREAM-databasen.

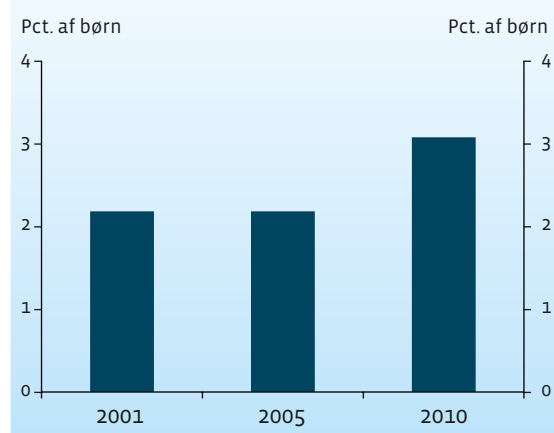
Af de personer i alderen 18-24 år, som modtager kontanthjælp i 2011, har omkring 40 pct. forældre, der modtog kontanthjælp i perioden 2002-2011. For personer i alderen 18-24 år, der ikke modtager kontanthjælp i 2011, er andelen kun ca. 11 pct.

## Appendiks 5A

# Supplerende figurer med udvikling i andele af i børn i lavindkomstgruppen 2001-2010

**Figur A1 Børn i familier med indkomst under 50 pct. hhv. 60 pct. af medianindkomsten, 2001, 2005 og 2010**

**Herkomst: Dansk**

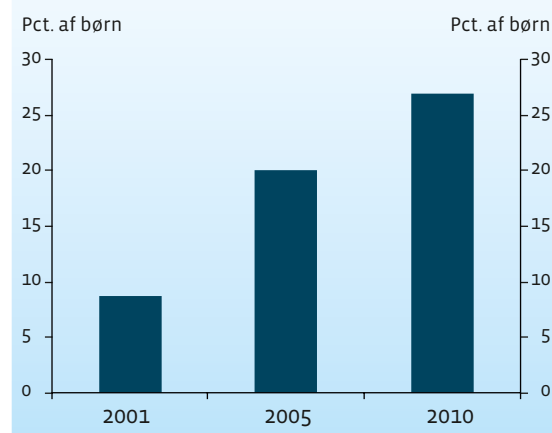


Anm.: Familier med uddannelsessøgende (unge) indgår ikke i opgørelsen. Medianindkomsten er opgjort ud fra glidende gennemsnit.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

**Figur A2 Børn i familier med indkomst under 50 pct. hhv. 60 pct. af medianindkomsten, 2001, 2005 og 2010**

**Herkomst: Ikke-vestlige indvandrere.**

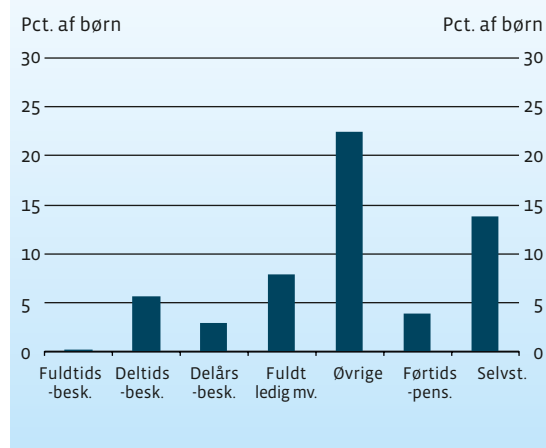


Familier med uddannelsessøgende (unge) indgår ikke i opgørelsen. Medianindkomsten er opgjort ud fra glidende gennemsnit.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

**Figur A3 Børn i familier med indkomst under 50 pct. hhv. 60 pct. af medianindkomsten, 2001, opdelt efter arbejdsmarkedstilknytning**

**2001**

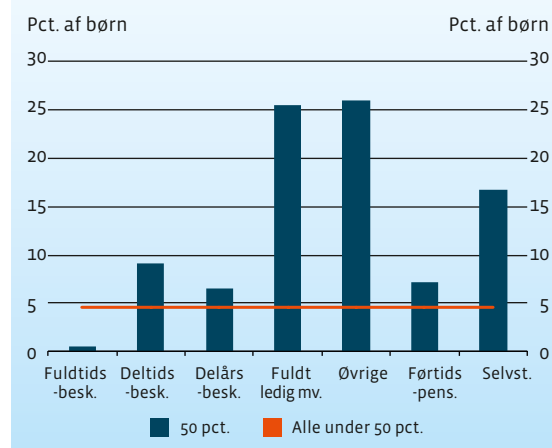


Anm.: Familier med uddannelsessøgende (unge) indgår ikke i opgørelsen. Medianindkomsten er opgjort ud fra glidende gennemsnit.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

**Figur A4 Børn i familier med indkomst under 50 pct. hhv. 60 pct. af medianindkomsten, 2010 opdelt efter arbejdsmarkedstilknytning**

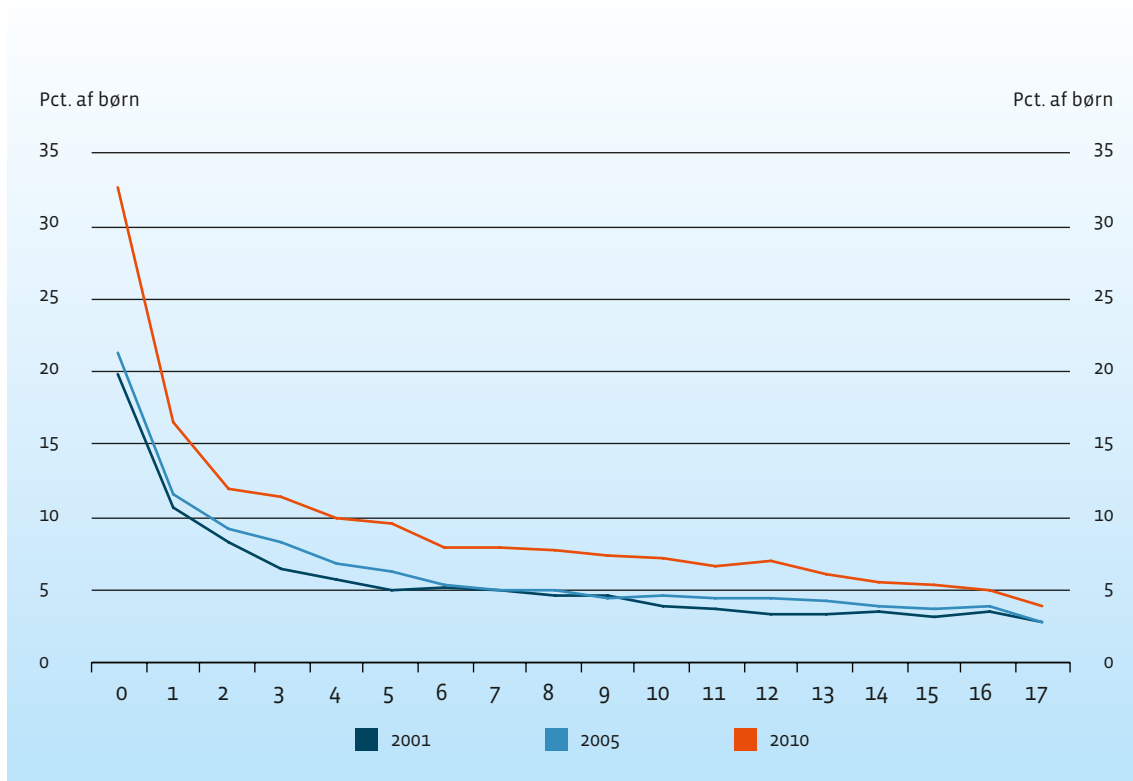
**2010**



Anm.: Familier med uddannelsessøgende (unge) indgår ikke i opgørelsen. Medianindkomsten er opgjort ud fra glidende gennemsnit.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Figur A5 Børn af enlige forsørgere i den etårige lavindkomstgruppe, 2001, 2005 og 2010



Anm.: Familier med uddannelsessøgende (unge) indgår ikke i opgørelsen. Medianindkomsten er opgjort ud fra glidende gennemsnit.  
Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

# 6 Budgetmetoden og afsavnsundersøgelser

## 6.1 Budgetmetoden

Som beskrevet i kapitel 3 kan budgetmetoden anvendes til at opgøre antallet af familier med en utilstrækkelig indkomst til at afholde de minimumsudgifter, der er forbundet med basale levekår. Et sådant minimumsbudget vil typisk være detaljeret og konstrueret ud fra en vurdering af, hvad der er nødvendigt for, at en familie af en given type og størrelse kan opretholde basale, nødvendige og socialt acceptable levevilkår.

Der har i Danmark ikke været fastsat eller opgjort sådanne landsdækkende målinger, men i forskellige sammenhænge har Forbrugerstyrelsens standardbudget fra 1993 – og senere opdateringer heraf – været anvendt til at belyse levevilkår og rådighedsbeløb for forskellige befolkningsgrupper. Som det mest kendte eksempel på anvendelse af budgetmetoden i praksis har Københavns Kommune i den såkaldte Københavnerundersøgelse i 2008, 2010 og senest i 2012 opgjort antallet af fattige i kommunen med afsæt i budgetmetoden og kommunens definition af fattigdom, jf. appendiks 6A og kapitel 10.

Budgetmetoden er, jf. kapitel 3, en målemetode til opgørelse af fattigdom i relativ forstand, i og med at de budgetter, der benyttes i denne sammenhæng, typisk er opstillet på grundlag af sociale og andre samfundsnormer, og metoden implicerer altså i sagens natur et relativt og normativt mål snarere end et absolut mål (Bavier, 2012: 235). Det gælder både i forhold til, hvordan forbrugsposterne i budgettet er sammensat (fx kostsammensætning, indkøb og kvalitet af tøj), indkøbsmønstre, og hvad der forstås ved en socialt acceptabel levestandard – fx om der skal indregnes poster til mobiltelefoni, internetbrug, alkohol og aviser, samt deltagelse i sociale aktiviteter såsom fritidsinteresser eller kunne købes gaver i forbindelse med fødselsdage.

### 6.1.1 Forbrugerstyrelsens standardbudget

Det tidligere Forbrugerstyrelsen præsenterede i 1993 et familiebudget – dvs. et standardbudget for danske husstande (Forbrugerstyrelsen, 1993). Det var udviklet som et rådgivningsværktøj, der kunne bruges til økonomisk vejledning og give private husholdninger et grundlag for planlægning af deres økonomi (Forbrugerstyrelsen, 1995). Lignende standardbudgetter var kendt fra fx Norge og Sverige. Helt konkret angav familiebudgettet en families husholdningsbudget fordelt på en lang række forskellige forbrugsposter. Det var hensigten, at det skulle svare til et rimeligt og almindeligt forbrug, der tillod en acceptabel levestandard.

Med standardbudgettet er der gjort et forsøg på normativt at opstille et budget, der afspejler et levestandard, hvor materielle og sociale behov kan dækkes. Et sådant skøn er i sin natur underlagt en række objektive, men også subjektive kriterier. Forbrugerstyrelsens standardbudget er således beskrevet som dækkende et rimeligt forbrug, som er almindeligt i forhold til aktiv deltagelse i samfundet, og som er bredt accepteret i befolkningen.

Standardbudgettet hviler på en række antagelser og forudsætninger om den enkeltes behov. Det vedrører, hvilke varige forbrugsgoder en given familie skal have, hvilke aktiviteter man som minimum skal kunne deltage i, og det forbrug, der kræves i forhold til afholdelse af disse aktiviteter – fx udgifter til ferie og transport. Det er fx forudsat, at alle voksne har erhvervsarbejde, at familien skal kunne opretholde et rimeligt forbrug på længere sigt, at alle er raske og ikke har behov for særlig medicin eller udstyr, at alle personer er i besiddelse af almene færdigheder og viden, at familierne er etablerede og i besiddelse af almindeligt bohav, at man køber alle varer og tjenester, at man har et sundt og ernæringsmæssigt rigtigt forbrug, at man følger officielle anbefalinger om kost og aktivitet, og at alle varer i budgettet er almindelige og af god kvalitet.

Konkret er standardbudgettet opbygget af en række delbudgetter, der hver afdækker et forbrugsområde, fx i forhold til kost, tøj og sko, transport, børnepasning og fritid. For hvert budget er forbruget desuden til-

passet forskellige familietyper, således at der skelnes mellem individspecifikke og husholdningsspecifikke forbrugsudgifter. Der er her taget højde for køn, alder, livssituation og stordriftsfordele.

Ved udarbejdelsen af standardbudgettet – og Center for Alternativ Samfundsanalysens (CASA) senere opdateringer heraf – blev en række husholdningseksperters mv. bedt om at definere, hvad der er et rimeligt og almindeligt forbrug. Det samlede standardbudget bygger således på disse eksperteres vurderinger af rimelige forbrugsudgifter fordelt på godt 2.500 varer og tjenester, som overordnet er grupperet i forhold til 9 forbrugsområder med dertilhørende aktiviteter, jf. tabel 6.1.

**Tabel 6.1 Forbrugsområder i Forbrugerstyrelsens standardbudget**

Mad- og drikkevarer - Mad - Drikke	Beklædning - Tøj - Sko	Personlig hygiejne - Personlig hygiejne - Krops-/ansigtspleje - Makeup/barbergrej - Tandlæge - Frisør - Brilller/solbriller	Leg og fritid - Læsning - Telefon + abonn. - Musik og medie - Sportsaktiviteter - Ferie - Forlystelser - Foreningsliv - Legetøj	Transport - Kollektiv transport (fx buskort) - Bil - Cykel
Spædbørnsudstyr - Barnevogn - Bleer	Dagligvarer i husholdningen - Rengøring - Ifm. madlavning - Ifm. spisning - Vask - Vedligeholdelse af beklædning - Møbler o.a. udstyr	Varige forbrugsgoder - Ifm. madlavning - Tekstiler - Rengøring og vedligehold - Opvask u./m. maskine - Ifm. spisning - Vask - Ifm. vedligehold af beklædning - Fritid og kommunikation - Møbler o.a. udstyr	Dagpasning af børn - Daginstitution	

I standardbudgettet indgår både almindelige løbende forbrugsudgifter samt udgifter til indkøb af varige forbrugsgoder. På den måde er der i budgettet indlagt en vis opsparing (afskrivning).

Der er derimod ikke indregnet udgifter til boligforbrug som fx husleje, varme, el og gas, vedligeholdelse mv., forsikringer og kontingenter, låneudgifter, egentlig opsparing eller tobak, se boks 6.1.



## Boks 6.1 Standardbudget

Forbrugerstyrelsen tog i 1990 initiativ til udviklingen af et dansk standardbudget, og med afsæt i et forprojekt fra Roskilde Universitet i 1991 bad Forbrugerstyrelsen Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) om at udarbejde et standardbudget. I 1993 blev dette standardbudget præsenteret, og det er senest i 2001 blevet justeret og opdateret.

Standardbudgettet angiver forbrugsudgifterne for at kunne opretholde et rimeligt forbrug. Dvs. et forbrug, som er almindeligt i forhold til aktiv deltagelse i samfundet, og som er bredt accepteret i befolkningen.

Konstruktionen af standardbudgettet er baseret på en høj grad af detaljering. Det indeholder således nuancer helt nede på detailniveau, på tværs af familietyper og sammensætning såvel som indkøbsmønstre.

Kostudgiften er fx beregnet ud fra en kostplan opstillet af kosteksperter. Det omfatter udgiften til fremstilling af 30 konkrete almindelige dagsmenuer og adskiller sig således fra et typisk gennemsnitsforbrug ved, at der fx ikke afholdes udgifter til færdigmad, impuls køb, slik og lignende. Der er i kostudgiften indregnet et beskedent indkøb af øl og vin.

Beklædningsudgiften er tilsvarende beregnet ud fra, at der over en periode skal indkøbes en given mængde tøj, helt ned på enkelt beklædningsgenstandsniveau. I forhold til transport er der indregnet udgifter til kollektiv transport for enlige, og for par og børnefamilier er indregnet udgifter forbundet med en mindre bil.

Udgifterne i forhold til de enkelte forbrugsområder opsummeres i en lang række repræsentantvarer (fx havregryn, mærke og mængde), der repræsenterer standarden inden for de enkelte forbrugsområder, og som er indkøbt til normale priser i almindelige og udbredte butikker.

## 6.1.2 Minimumsbudget

I forbindelse med opgørelser af hvem der ikke har råd til en basal levestandard eller en minimumslevestandard, skal det overvejes, hvad en sådan levestandard indebærer af forbrugsudgifter. Som anført svarer standardbudgettet ikke til nogen forbrugsudgift forbundet med en ualmindelig minimumslivsførelse eller et eksistensminimum. Til belysning af dette har CASA – med afsæt i standardbudgettet og den metodemæssige fremgangsmåde forbundet med udfærdigelsen heraf – konstrueret og givet et bud på et minimumsbudget for nogle udvalgte familietyper, der afspejler et ”nødvendigt og beskedent forbrug i forhold til aktiv deltagelse i samfundet”, men som ifølge CASA også skal afspejle et ”acceptabelt levestandardniveau” (Hansen & Hansen, 2004), se boks 6.2.

## Boks 6.2 Minimumsbudget

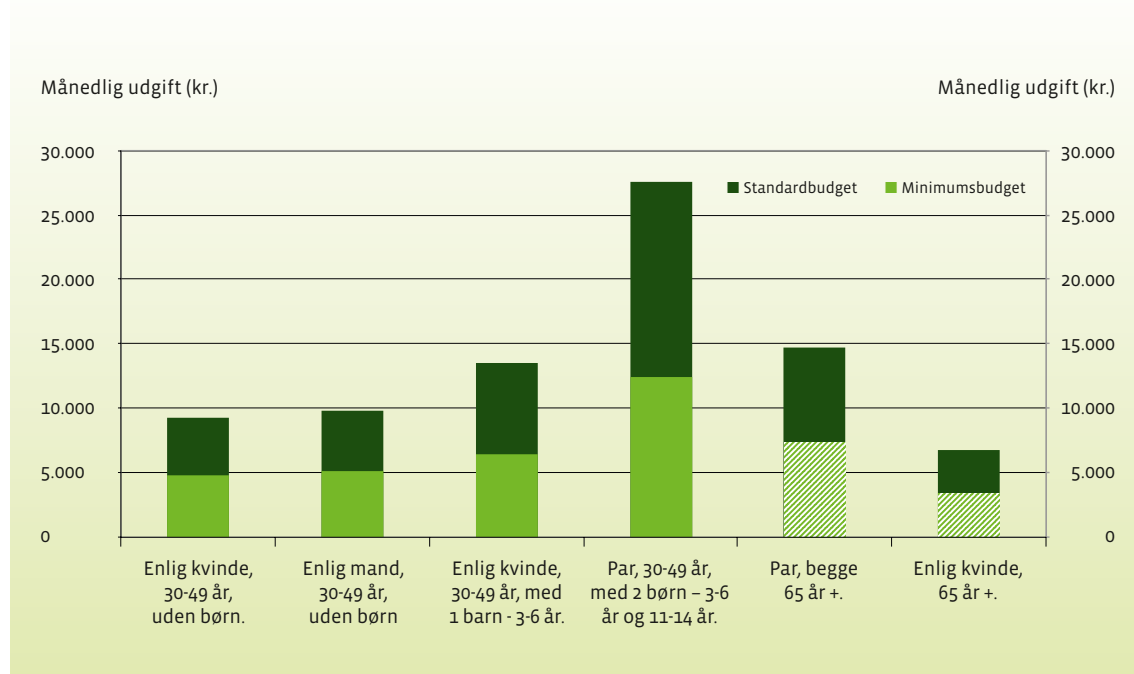
Minimumsbudgettet angiver forbrugsudgifterne for at kunne opretholde et acceptabelt levestandard. Dvs. et forbrug, der er nødvendigt og beskedent i forhold til aktiv deltagelse i samfundet.

Minimumsbudgettet bygger på forudsætningerne for standardbudgettet, men med visse modifikationer. Det forudsættes fx ikke, at alle voksne er erhvervsaktive, og der er ikke indregnet udgifter forbundet med varige forbrugsgoder. Alle varer forudsættes tillige at være købt i discountvarehuse, der spises ikke ude, og der drikkes ikke vin eller andre alkoholiske drikke. Der holdes ikke ferie, og der er ingen opsparing til fornyelse af inventar og andre varige forbrugsgoder.

Budgettet har til formål at afspejle et nødvendigt forbrug, der giver mulighed for at kunne leve et beskedent, men sundt liv med mulighed for aktiv deltagelse i sociale og samfundsmæssige sammenhænge. Der er i budgettet ikke indregnet løbende opsparing til udskiftning af varige forbrugsgoder, og minimumsbudgettet tager som sådan udgangspunkt i et kortsigtsbudget. Derudover er der heller ikke indregnet eventuelle udgifter i forbindelse med pasning af børn.

Minimumsbudgettet udgør generelt set lidt mere end halvdelen af standardbudgettet for enlige og lidt mindre end halvdelen af standardbudgettet for par, jf. figur 6.1.

Figur 6.1 Sammenligning af standardbudget og minimumsbudget i 2011



Kilde: CASA samt beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Anm.: Der er ikke udfærdiget et minimumsbudget for pensionister. Minimumsbudgettet for et pensionistpar og en enlig pensionist er her approksimativt beregnet som 50 pct. af standardbudgettet for henholdsvis et pensionistpar og en enlig pensionist. Alle budgetter er fremskrevet med lønudviklingen på DA's område fra 2001 til 2011.

Skal budgettet være tilstrækkeligt præcist i forhold til forskellige familietypers leveomkostninger kræves det, at der opstilles mange forskellige budgetter. Budgettet er konstrueret således, at det skulle være muligt at sammenstykke budgetter for forskellige familietyper mht. alderssammensætning, køn og antal børn. Der er derimod ikke taget højde for geografiske forskelle samt udgifter, der ligger uden for indholdet i standardbudgettet.

Ved opgørelser af antallet af borgere, der ikke har råd til den givne levestandard, skal der til ovennævnte budgetter tillægges fx husleje og øvrige boligudgifter som el og varme. Dette er gjort i de stiliserede eksempler i afsnit 6.1.4, jf. også boks 6.3. Til disse beregninger er der taget udgangspunkt i de af CASA opstillede minimumsbudgetter, hvortil der er tillagt en række yderligere boligudgifter.

### 6.1.3 Budgetter og forsørgerydelser

I Danmark udgør kontanthjælpen det laveste offentlige forsørgelsesniveau. Som forsikret på arbejdsmarkedet er der mulighed for at modtage dagpenge i tilfælde af ledighed. Har man nået pensionsalderen, er der mulighed for at modtage folkepension.

Til illustration af forholdet mellem forskellige ydelser og en række budgetter er nedenfor vist den disponible indkomst efter boligudgifter for følgende familietyper: En enlig kontanthjælpsmodtager under/over 25 år, en enlig kontanthjælpsmodtager med 1 barn, et par på kontanthjælp med 2 børn, et par på førtidspension, en dagpengemodtager og et pensionistægtepar. Dette beløb sammenholdes med henholdsvis standardbudgettet og minimumsbudgettet.

Tabel 6.2 Sammenligning af forsørgerydelser og budgetgrænser

2011-priser (kr.)	Kontant-hjælp Enlig u. 25 år Ingen børn	Kontant-hjælp Enlig o. 25 år Ingen børn	Kontant-hjælp Enlig o. 25 år forsøger 1 barn	Kontant-hjælp Par 2 børn	Førtids-pension Par Ingen børn	Dagpenge-modtager Enlig Ingen børn	Pensionist-ægtepar der alene har pension og en ATP
Bruttoydelse pr. måned – skattepligtig	6.472*	10.044	13.345	26.690	28.210	16.597	19.712
Boligsikring/ boligydelse	418	418	1.913	750	-	544	2.228
Børnetilskud/ børneydelse	-	-	3.148	2.003	-	-	-
Disponibel indkomst før boligudgift	5.918	8.101	14.840	22.422	20.459	11.299	17.472
Boligudgift <sup>Anm.</sup>	2.786	2.786	3.903	5.135	3.903	3.903	4.352
Disponibel indkomst efter boligudgift	3.132	5.315	10.937	17.287	16.556	7.395	13.120
Standardbudget	9.238	9.238	13.478	27.533	19.498	9.238	14.693
<b>Restbeløb (standardbudget)</b>	<b>-6.106</b>	<b>-3.923</b>	<b>-2.541</b>	<b>-10.246</b>	<b>-2.942</b>	<b>-1.843</b>	<b>-1.573</b>
Minimumsbudget	4.791	4.791	6.450	12.443	8.830	4.791	7.346**
<b>Restbeløb (minimumsbudget)</b>	<b>-1.659</b>	<b>524</b>	<b>4.487</b>	<b>4.844</b>	<b>7.726</b>	<b>2.604</b>	<b>5.774</b>

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Anm.: Boligudgiften er fastsat på baggrund af familietypermodellens familietyper: 173 (modificeret), 173, 173 (modificeret), 118,163a, 171,152.

\*Startsats. Efter 6 måneder nedsættes satsen for unge under 25 år.

\*\*Minimumsbudgettet for et pensionistpar er beregnet som 50 pct. af standardbudgettet for et pensionistpar.

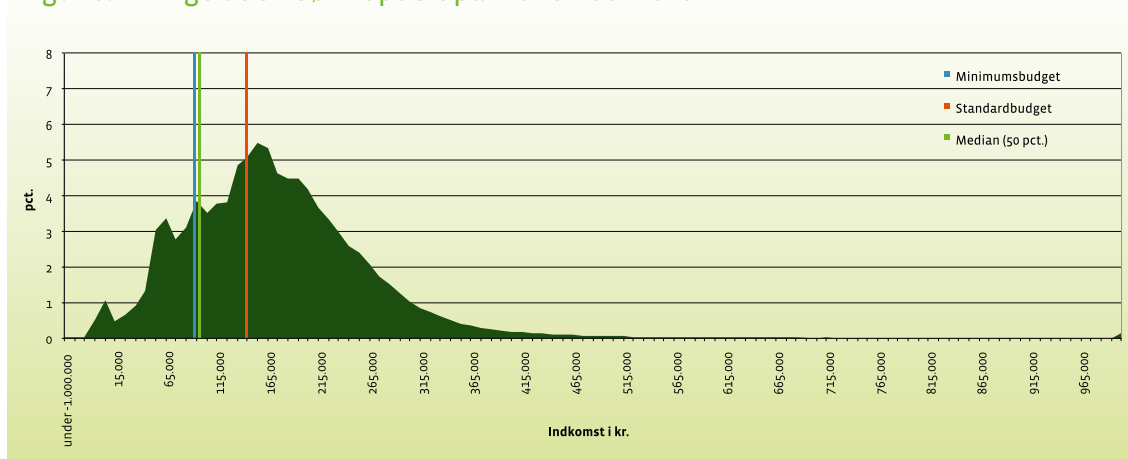
Restbeløbet er det beløb, der for den enkelte familietype er tilbage til øvrigt forbrug, hvis basisforbruget svarer til minimums-/standardbudget og boligudgiften er som antaget i tabel 6.2.

Som det fremgår af eksemplerne kan børneydelser og boligsikring have en relativt stor betydning for størrelsen af den disponible indkomst. Boligudgiften spiller ligeledes en afgørende rolle. Givet de indlagte forudsætninger er der ingen af de stiliserede familietyper i tabellen, der har et restbeløb, der kan dække et forbrug svarende til standardbudgettet, når huslejeudgiften er afholdt. Det er dog kun familietypen bestående af en enlig under 25 år på kontanthjælp, der heller ikke har råd til minimumsbudgettet under de givne antagelser.

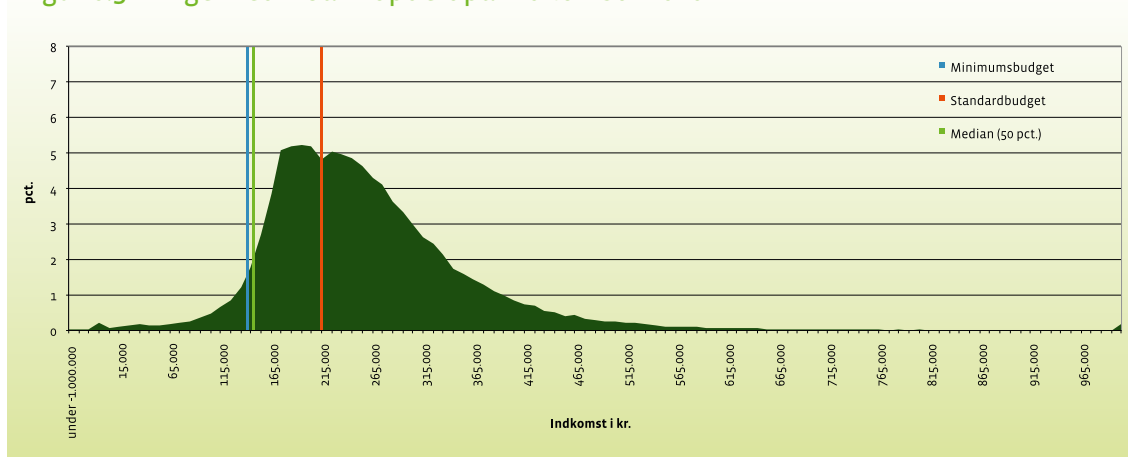
## 6.1.4 Budgetgrænser og lavindkomstgrænsen

Standard- og minimumsbudgetterne angiver ligesom lavindkomstgrænsen en indkomstgrænse for personer med en relativ lav indkomst, se boks 6.3. For lavindkomstgruppen gælder, at familier med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten i hele befolkningen, har en relativt lav indkomst. For familier afgrænset af budgetmetodens budgetgrænser gælder, at indkomsterne ikke rækker til et forbrug, der er skønnet at være relativt lavt i forhold til forbruget i hele befolkningen. For enlige uden børn, enlige med 1 barn, par uden børn og par med 2 børn er værdien af minimumsbudgettet og lavindkomstgrænsen tilnærmelsesvis sammenfaldende, jf. figur 6.2-6.5, der viser indkomstfordelingen for de 4 familietyper sammen med grænseværdierne for lavindkomst, standard- og minimumsbudgettet.

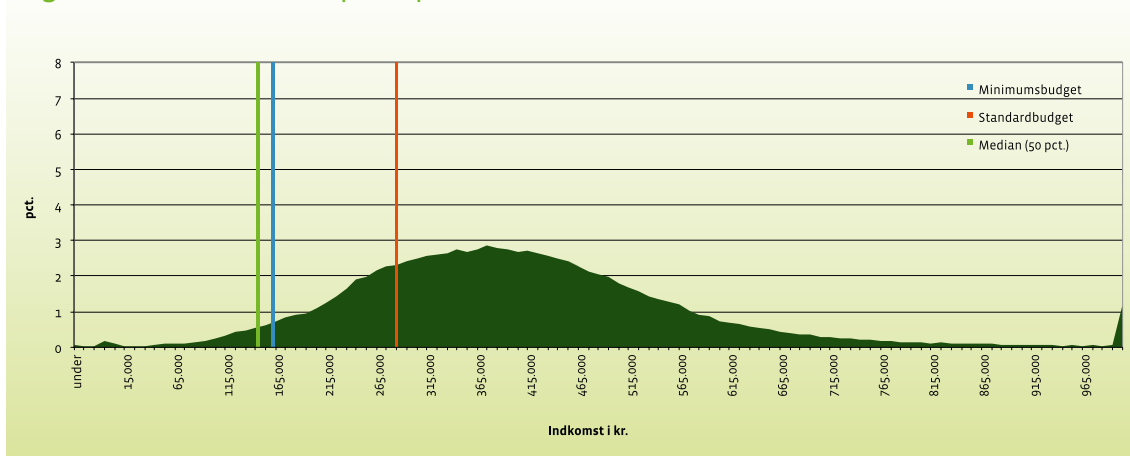
Figur 6.2 Enlige uden børn opdelt på indkomst i 2010



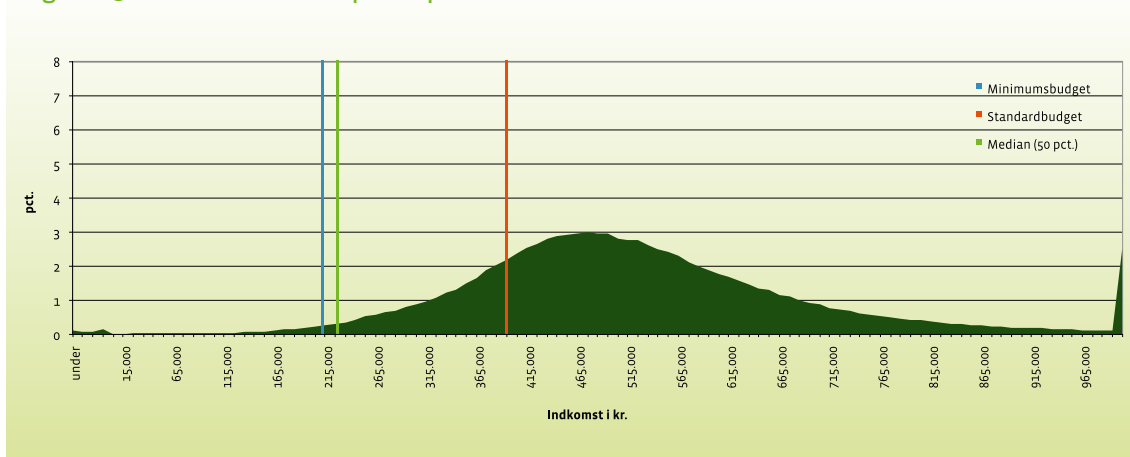
Figur 6.3 Enlige med 1 barn opdelt på indkomst i 2010



Figur 6.4 Par uden børn opdelt på indkomst i 2010



Figur 6.5 Par med 2 børn opdelt på indkomst i 2010



Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

I forbindelse med udarbejdelsen af det første standardbudget i 1993 blev dette for en række familietyper sammenholdt med beregnede indkomster og boligudgifter for tilsvarende husstande. Sammenligningen viste ifølge Forbrugerstyrelsen, at standardbudgettet for familier uden børn og par med 1 barn modsvarede indkomster i nærheden af medianindkomsten i befolkningen (Forbrugerstyrelsen, 1993). For enlige med 1 barn og par med 2 børn svarede standardbudgettets forbrug til indkomster over medianindkomsten i befolkningen. Ovenstående figurer, hvor minimumsbudgetter betragtes, understøtter denne observation, idet minimumsbudgetterne udgør ca. halvdelen af standardbudgetterne, og minimumsbudgettgrænserne lægger sig tæt op ad lavindkomstgrænserne (dvs. 50 pct. af medianindkomsten).

### Boks 6.3 Sammenligning af budgetter og lavindkomstgrænse

De 4 familietyper er: En enlig uden børn, en enlig med 1 barn, et par uden børn og et par med 2 børn. Til sammen udgjorde de i 2010 ca. 55 pct. af befolkningen. For at betragte hele befolkningen i målingerne, er det nødvendigt at konstruere et fuldstændigt sæt af budgetter.

De 4 familietyper er valgt, idet CASA har opstillet minimumsbudgetter for disse 4 familietyper. De konstruerede budgetgrænser er dog udvidet til at omfatte flere end CASA's budgetter var tiltænkt. CASA's budgetter er konstrueret ud fra familieforbrug for familier, hvor de voksne er mellem 30 og 49 år. I denne oversigt er budgetgrænserne holdt op imod familier, hvor de voksne er under 65 år.

Når det gælder enlige, er CASA's budgetter desuden nuanceret i forhold til køn. Der er i nedenstående beregninger ikke skelnet mellem mænd og kvinder. CASA's minimumsbudget for en enlig mand i alderen 30-49 år er ca. 6 pct. højere end for en enlig kvinde.

CASA's minimumsbudgetter er beskrevet i teksten ovenfor. De er baseret på prisindsamlinger i 2001, og indeholder hverken udgifter til bolig (dvs. husleje m.m.) eller udgifter til pasning af børn.

Udgifter til en passende bolig efter boligstøtte og pasning af børn skal tillægges de konstruerede minimumsbudgetter, for at udgifterne forbundet med budgetterne svarer til sammenligningsgrundlaget, den disponible husstandsindkomst.

Minimumsbudgetterne er fremskrevet fra 2001 til 2010 med lønudviklingen på DA's område. Der er beregningsteknisk tillagt huslejudgifter for de 4 respektive familietyper. Huslejerne med tilhørende boligrelaterede udgifter (fx el og vand) er baseret på oplysninger om gennemsnitlige huslejer i 2010 i boligstøttereget for udvalgte huslejestørrelser. Det er antaget, at en enlig uden børn bor i en lejlighed på 35-45 m<sup>2</sup>, en enlig med 1 barn i en lejlighed på 65-75 m<sup>2</sup>, et par uden børn i en lejlighed på 65-75 m<sup>2</sup>, og et par med 2 børn i en lejlighed på 100 m<sup>2</sup>. For familier med børn er der indregnet fuld friplads i budgettet.

Da den disponible indkomst sammenholdes med husstandsstørrelsesspecifikke budgetter, ækvivaleres indkomsten ikke. Det er den samlede husstands indkomst, der måles op imod budgetgrænserne.

Familier med en gennemsnitlig nettoformue pr. voksen over 100.000 kr. i 2010 er udeladt i opgørelsen. Familier med studerende er ligeledes udeladt af opgørelsen.

Karakteristika for familier med indkomster under indkomstgrænsen på baggrund af minimumsbudgettet viser i store træk det samme billede som for lavindkomstgruppen i kapitel 4. Således er enlige uden børn markant overrepræsenterede i gruppen, jf. tabel 6.3. Det samme gælder blandt andet for selvstændige, fuldt ledige, andre 18-64-årige, enlige personer under 35 år, indvandrere og efterkommere samt lejere.

Omvendt er personer i parfamilier, højtuddannede og fuldtidsbeskæftigede underrepræsenterede i gruppen.

Tabel 6.3 Repræsentativitet for personer med indkomster under minimumsbudgettet i 2010

	Enlig, 0 børn	Enlig, 1 barn	Par, 0 børn	Par, 2 børn
	242	113	42	37
<b>Repræsentativitetsindeks</b>				
<b>Arbejdsmarkeds- tilknytning<sup>2</sup>:</b>				
Fuldt beskæftigede	7	6	6	8
Selvstændige	600	427	142	187
Deltidsbeskæftigede	431	125	69	56
Delårsbeskæftigede	298	93	49	27
Fuldt ledige m.fl.	1.104	327	236	142
Førtidspensionister	37	52	32	51
Efterlønsmodtagere	16	17	8	45
Andre 18-64-årige (blandt andet sæsonarbejdere)	1.249	314	248	175
<b>Alder:</b>				
Under 18-årige	-	148	-	40
18-24-årige	501	120	110	17
25-34-årige	264	153	54	60
35-44-årige	199	97	62	33
45-54-årige	148	60	37	25
55-64-årige	75	43	23	27
<b>Region:</b>				
Hovedstaden	264	130	53	38
Sjælland	234	103	37	31
Syddanmark	231	110	39	38
Midtjylland	226	98	34	33
Nordjylland	220	105	46	47
<b>Herkomst:</b>				
Danmark	193	92	30	25
Vestlige efterkommere	317	322	82	160
Ikke-vestlige efterkommere	575	324	166	169
Vestlige indvandrere	571	338	165	153
Ikke-vestlige indvandrere	637	306	214	194
<b>Boligforhold:</b>				
Lejer	307	149	96	109
Ejer	50	47	19	23
<b>Uddannelsesniveau<sup>2</sup>:</b>				
Ufaglært <sup>3</sup>	232	94	45	34
Faglært	118	60	26	28
KVU	125	70	28	50
MVU	76	40	15	19
LVU	106	65	18	12

Anm.: Repræsentativitetsindekset er opgjort som 100 gange familietydens andel af gruppen under budgetgrænsen divideret med familietydens andel af den samlede population af de 4 familietyper. Indeks over 100 indikerer overrepræsentation, mens indeks under 100 indikerer underrepræsentation.

Noter: 1) 18-64-årige.

2) Over 17-årige.

3) Herunder personer med gymnasial uddannelse.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.



## 6.1.5 Indeksering af budgetopgørelserne

Opstillingen af de budgetter, der anvendes i budgetmetoden, er forholdsvis omfattende. Udvalget vurderer dog, at sammensætningen af forbrugskurven – og som følge heraf nye budgetkonstruktioner – ikke nødvendigvis behøver at blive foretaget hvert år, men at budgetstandarden inden for 4-5 år kan baseres på lønfremskrivninger som gjort i dette kapitel.

Tabel 6.4 angiver standardbudgetterne for 12 af Forbrugerstyrelsens hovedfamilietyper i henholdsvis 1993 og 2001, jf. Forbrugerstyrelsen (1993) og Hansen (2002), samt ændringen over perioden. Hensigten med oversigten er at synliggøre, hvor store forskellene på de 2 versioner af standardbudgettet er. Den faktiske ændring består af både prisudvikling og velfærdsjustering af budgettets indhold.

Tabel 6.4 Forbrugerstyrelsens standardbudget 1993 og 2001

	Standard 1993 i kr.	Standard 2001 i kr.	Ændring i pct.
Enlig kvinde 18-29 år	5.540	7.408	34
Enlig kvinde 30-49 år	5.290	7.072	34
Enlig mand 30-49 år	5.710	7.548	32
Enlig mand 50-66 år	5.400	7.435	38
Enlig kvinde m. barn, 3-6 år	8.050	10.318	28
Enlig kvinde m. pige, 11-14 år	7.410	9.817	32
Par, begge 30-49 år	10.820	14.927	38
Par, begge 30-49 år, 1 barn 3-6 år	13.230	17.935	36
Par, begge 30-49 år, 1 pige 11-14 år	13.100	17.774	36
Par, begge 30-49 år, 1 barn 0-1/2 år og 1 barn 3-6 år	14.450	19.636	36
Par, begge 30-49 år, 1 barn 3-6 år, 1 pige 11-14 år	15.530	21.078	36
Par, 30-49 år, 1 barn 0-1/2 år, 1 barn, 3-6 år og 1 pige 11-14 år	17.310	23.287	35

Kilde: Forbrugerstyrelsen, CASA samt beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Mellem opdateringer af standardbudgetterne kan en justering være nødvendig for at tage højde for udviklingen i udgiften til budgettets indhold.

Tabel 6.5 sammenholder den faktiske forskel på 1993- og 2001-standardbudgettet med standardbudgettet for 1993 fremskrevet med henholdsvis medianindkomsten, medianforbruget fra Danmarks Statistiks forbrugsundersøgelse for forskellige familietyper, lønudviklingen og forbrugerprisindekset. Tabellen indikerer, at en fremskrivning med medianindkomsten over perioden vil give den største stigning, lønudviklingen den næststørste stigning – en anelse mere end en fremskrivning med medianforbruget overordnet set – mens stigningen i forbrugerindekset som forventet er noget mindre. Med undtagelse af medianindkomsten rammer alle de overordnede fremskrivninger under budgetstandarden for 2001. Ydermere indikerer medianforbruget, at der er store forskelle i udviklingen på tværs af de forskellige familietyper.

Tabel 6.5 Standardbudget fra 1993 fremskrevet med forskellige faktorer

I pct.	Faktisk stigning <sup>Anm</sup>	Median-indkomst <sup>Anm1</sup>	Løn-udvikling	FU-median <sup>Anm2</sup>	Forbrugerpris
Alle	35	40	28	26	20
Enlige uden hj. børn	35	40	28	23	20
Enlig med hj. børn	30	40	28	40	20
Par uden hj. børn	38	40	28	30	20
Par med hj. børn	35	40	28	23	20

Kilde: Lovmodellen, Forbrugerstyrelsen, CASA samt beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Anm: Den faktiske udvikling for de enkelte familietyper er beregnet som simpelt gennemsnit af de korresponderende budgetter i tabel 6.4. Dvs. for "Alle", er det gennemsnittet af den faktiske ændring for alle 12 standardbudgetter.

Anm1: Udviklingen i medianindkomsten er udviklingen i de årlige husstandsækvivalerede medianindkomster 1993-2001.

Anm2: Lovmodellen indeholder kun oplysninger om forbrugsundersøgelsen fra 1994 og frem. Stigningen i medianforbruget 1993-1994 er beregningsteknisk fastsat til den gennemsnitlige årlige stigning i medianforbruget 1994-2001 for de respektive familietyper.

Udviklingen i medianindkomsten er den fremskrivningsfaktor, der kommer tættest på den nye budgetstandard, og det kunne være et argument for, at udviklingen i medianindkomsten skal anvendes som fremskrivningsfaktor mellem fornyelser af budgetstandard. Omvendt bevirker en fremskrivning baseret på udviklingen i medianindkomsten, at de fremskrevne budgetter rammer over den nye budgetstandard, og medfører altså en form for overkompensation.

Udvalget foreslår, at en fremskrivning af budgetter mellem opdateringer af budgetstandarder tager afsæt i lønudviklingen. Det vil dels være i tråd med ideen bag indekseringen af en række indkomstoverførsler i henhold til satsreguleringsloven, og dels vil det være relativt enkelt at operationalisere fremadrettet, baseret på prognoser for forventet lønudvikling. Ovenstående tabel viser, at en fremskrivning af den gamle budgetstandard med lønudviklingen kommer tættest på at ramme den nye budgetstandard uden at ramme over den nye budgetstandard.

## 6.2 Afsavnsundersøgelser

Som det fremgår af kapitel 3 bliver afsavnsmetoden i nogle sammenhænge benyttet som metode til at afgrænse en gruppe, hvis livssituation er karakteriseret ved fattigdom. Denne opgørelsesmetode rummer dog en række usikkerheder i forhold til opgørelse af fattigdom, da opfattelsen af afsavn kan være meget subjektiv og forbigående. Metoden er derfor efter ekspertudvalgets vurdering ikke velegnet til at opgøre antallet af fattige.

Undersøgelser af afsavn kan efter ekspertudvalgets vurdering dog med fordel anvendes til at karakterisere gruppen af økonomisk fattige ved at vise, hvilke konkrete problemer og afsavn der opleves som følge af økonomisk fattigdom. Afsavnsundersøgelser kan bidrage med supplerende viden, som kan gøre det nemmere at prioritere og målrette politiske tiltag på en effektiv måde. Det anbefales, at der foretages afsavnsundersøgelser med jævne mellemrum.

Det kan være relevant at supplere en sådan afsavnsundersøgelse for personer i gruppen af økonomisk fattige med målinger af, hvordan billedet ser ud for hele befolkningen – eller måske mere relevant, for de personer, der har en indkomst omkring lavindkomstgrænsen. Det skal herunder sikres, at kontrolgruppen er repræsentativ i forhold til civilstand og alder mv.

Som nævnt i kapitel 3 tager afsavnsmetoden udgangspunkt i individets eller familiens egen vurdering af, om man har råd til forskellige almene og nødvendige forbrugsgoder i dagligdagen. Hvad der er afsavn, indeholder således både et element af noget subjektivt og noget relativt, idet indikatorerne på afsavn fastlægges i forhold til, hvad andre har råd til, eller hvad der generelt opfattes som alment eller basalt.

At afsavn og økonomiske ressourcer ikke nødvendigvis er tæt forbundne viser sig ved, at oplevelsen af afsavn ikke alene er knyttet til personer, som oplever økonomisk fattigdom. Fx viser Danmarks Statistiks beregninger på data fra EU's *Statistics on Income and Living Conditions* (SILC), at 11.5 pct. af de personer, som indfanges af én af undersøgelsens 3 fattigdomsindikatorer, oplever materielle afsavn uden at ligge under lavindkomstgrænsen eller være ramt af lav arbejdsintensitet (Danmarks Statistik, 2012: 38).

Afsavnsmetoden kan således have vanskeligt ved entydigt at definere en gruppe af fattige som følge af økonomi, men undersøgelser af afsavn kan fortsat med fordel anvendes til at belyse konsekvenserne af personers og familiers økonomiske forhold.

Når man ved hjælp af afsavnsundersøgelser skal måle, hvor mange af de økonomisk fattige der ikke har råd til basale og almindelige fornødenheder, skal der blandt andet tages stilling til:

- Hvilke – og hvor mange – afsavn er socialt uacceptable?
- Hvorledes kan man sammenligne afsavnsopgørelser over tid?
- Hvordan sammenlignes forskellige typer af afsavn?
- Hvordan sondres mellem afsavn som følge af økonomi og afsavn som følge af prioritering?
- Hvordan indfanges både børns og voksnes afsavn?

### **Fastsættelse af indikatorer**

Afsavnsmetoden indeholder, jf. kapitel 3, et relativt element, idet der skal tages stilling til, hvilke goder der kan betragtes som essentielle og nødvendige for at leve et acceptabelt liv i det samfund, man lever i.

Indikatorerne kan fastlægges af eksperter eller politikere, men man kan også tage udgangspunkt i, hvad et repræsentativt udsnit af befolkningen vurderer som nødvendigt for at kunne fungere og leve på normal vis i samfundet – den såkaldte ”demokratiske metode” (Hansen, Hussain & Larsen, 2010: 12). Den demokratiske metode kan umiddelbart gøre metoden mere legitim både politisk og i offentligheden.

I de fleste målinger af afsavn tages udgangspunkt i indikatorer, som både dækker helt basale fornødenheder og mere brede mål for en relativt lav indkomst. Det kan fx være følgende hovedtyper af indikatorer (Kus m. fl., 2012):

- *Basale afsavn* relateret til afsavnet af tilstrækkelig mad, tøj, sko, én fritidsaktivitet, én ferie, et måltid mad med kød eller et vegetarisk alternativ og passende opvarmning af bolig.
- *Forbrugsafsavn* relateret til at have en computer, en bil, en internetforbindelse, telefon m.v.
- *Helbredsafsavn* målt ved personlig opfattelse af egen sundhed, oplevede helbredsmæssige restriktioner ved udførelsen af daglige aktiviteter samt tilstedeværelsen af kroniske sygdomme.
- *Nærmiljø* (støj, luftforurening, skrald, kriminalitet, hærværk og fysisk miljø).
- *Boligafsavn* (mangel på bad, toilet, varmt vand, utæthed, fugt, træk).<sup>56</sup>
- *Børneafsavn* relateret til oplevelser med og for børn (ferier, børnefødselsdage, gaver).<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Se fx Nolan & Whelan, 2012.

<sup>57</sup> Se fx Sørensen, 2010.

Ved konstruktion af afsavnsindeks vil man således ofte tage udgangspunkt i indikatorer inden for disse hovedtyper. I en dansk kontekst, hvor basale behov som mad og tøj generelt er sikret, vil det typisk ikke være særligt informativt at bruge disse spørgsmål i en måling.

#### **Antallet af afsavn for at være alvorligt ramt**

Ud over at fastsætte de enkelte indikatorer vil der typisk også skulle træffes et valg om, hvor mange afsavn der skal opleves, før man er alvorligt afsavnsramt. Grænsen vil ofte have stor betydning for, hvor mange borgere der kan siges at lide alvorlige afsavn. I EU's SILC-opgørelse defineres alvorlige materielle afsavn som 3 afsavn ud af 9. Hvis gruppen i stedet var afgrænset til personer, der oplever 4 afsavn, sådan som man gør det i EU's 2020-strategi, ville antallet af personer med alvorlige materielle afsavn blive halveret (Danmarks Statistik, 2012: 37).

Som nævnt i kapitel 3 kritiseres det ofte, at fastlæggelsen af denne grænse sker arbitrært, men da udvalget lægger op til, at afsavnsundersøgelsen benyttes til at karakterisere konsekvenserne af økonomisk fattigdom og ikke til at afgrænse et antal af fattige eller socialt udsatte, er der ikke det samme behov for at fastsætte en sådan grænse.

#### **Sammenligninger på tværs af tid og sted**

Indikatorerne i et afsavnsindeks vil skulle opdateres løbende, således at indikatorerne afspejler udviklingen i samfundet (Hansen & Hussain, 2010: 30), da opfattelsen af, hvad der er nødvendigt for at kunne leve og fungere på normal vis i samfundet, ændrer sig, ligesom den reale købekraft typisk vil stige over tid. Endelig vil den teknologiske udvikling typisk medføre, at mange produkter bliver billigere at producere og dermed mere almindelige. I en rapport fra regeringen i Storbritannien anbefales det, at afsavnsindekset opdateres med få års tidsinterval (Department for Work and Pension, 2003: 12). Alternativt kan der vælges indikatorer, som er robuste over tid (Willits, 2006: 38).

Forskellige kulturelle grupper vil have forskellige opfattelser af, hvad der er nødvendigt for at opretholde en acceptabel levevis. Således vil fx sammensætningen af husholdningsudgifterne eller typen af fritidsaktiviteter for den lavtlønnede, adskille sig systematisk fra det mønster man vil finde hos en højt lønnet (Bourdieu, 1997: 24). Tilsvarende vil der være forskelle i forbrugssammensætningen for de enkelte aldersgrupper. For at give et retvisende billede af de oplevede afsavn i et land kan man derfor konstruere alders- og gruppespecifikke afsavnsindeks. Dette reducerer dog samtidigt sammenligneligheden på tværs af grupperne. Alternativt kan man vælge at fastsætte afsavnsindekset via den demokratiske metode, hvor repræsentative aldersmæssige, kønsmæssige og etniske udsnit af befolkningen vurderer, hvad der er nødvendigt for en basal livsførelse.

#### **Er alle typer af afsavn lige alvorlige?**

Ikke alle økonomisk betingede afsavn har lige alvorlige konsekvenser. Det er fx mere alvorligt ikke at have råd til bolig eller mad end ikke at have råd til telefon, tage på ferie eller eje en bil. Det kan derfor overvejes at danne et vejet afsavnsindeks, hvor nogle goder tillægges større vægt end andre. Fordelen herved er på den ene side, at det anerkendes, at nogle indikatorer har større betydning for den enkeltes levevis end andre. Dette øger undersøgelsens troværdighed og anvendelighed.

#### **Spørgeteknik**

Foruden disse valg stilles der ved en afsavnsundersøgelse store krav til spørgeteknik og formulering af spørgsmålene, hvis man skal kunne skelne mellem afsavn, der skyldes, at man ikke har råd, og afsavn der skyldes selvalgt økonomisk prioritering. Tilsvarende vil måling af nogle typer af afsavn være meget afhængige af den subjektive opfattelse af afsavnets karakter. Fx vil der ligge en subjektiv overvejelse om "passende opvarmning" bag et svar på spørgsmålet fra EU SILC-undersøgelsen "om husstanden ikke har råd til at holde hele boligen passende opvarmet".

Måles afsavn på husstandsniveau, hvor én person svarer på vegne af hele husstanden, kan resultaterne også være påvirket af, hvem i husstanden der spørges. Således kan der i en børnefamilie være forskel på oplevelsen af afsavn, alt efter om det er moderen, faderen eller husstandens børn, der svarer, og man bør derfor være opmærksom på, at subjektive forestillinger om afsavn også kan variere inden for den samme husstand.

Samtidigt bør man være opmærksom på, at formuleringer af standardspørgsmål i afsavnsundersøgelser som fx, hvorvidt en husstand af økonomiske årsager ikke har en vaskemaskine, bil eller et fjernsyn ikke siger noget om kvaliteten af den vaskemaskine eller bil, som husstanden svarer, at de besidder. Et registreret fravær af et materielt afsavn kan således skyldes, at familien er i besiddelse af gamle og nedslidte udgaver, som kræver mange reparationer, men som familien ikke har råd til at skifte ud.

### **Afsavn eller prioritering**

Der kan forventes en sammenhæng mellem personers og familiers økonomiske situation og antallet af oplevede afsavn. Dog vil der som nævnt være tilfælde, hvor personer og familier med forholdsvis gode indkomster oplever afsavn på bestemte områder, og omvendt vil der også være personer og familier med relativt lave indkomster, der ikke oplever afsavn. Dette kan skyldes, at der altid vil være personer eller familier, som har en livsførelse, der afviger fra den livsførelse, som det benyttede afsavnsindeks har defineret som almen eller nødvendig. Nogle familier kan fx have valgt ikke at have en bil, hvorved dette vil kunne registreres som et afsavn. Denne udfordring kan man søge at imødekomme ved i spørgsmålskonstruktionen at ekspliciteres det økonomiske fokus, fx således: ”Har du/din familie af økonomiske årsager undladt at [...]?”

I forhold til børnefamilier kan der derudover ligge en udfordring i at afdække, hvordan familien som helhed oplever afsavn som følge af den økonomiske situation. Forældre med få økonomiske ressourcer kan således vælge at prioritere familiens forbrug, så børnene oplever færrest mulige afsavn. Og omvendt kan forældre med høje indkomster prioritere forbruget på en måde, så børnene oplever flere afsavn, mens forældrene ingen oplever.

### **Varighed af afsavn**

Det kan overvejes, hvorvidt afsavn skal defineres ud fra en længere periode, eller om det alene er situationen på opgørelsestidspunktet, der er relevant. Hvis man kun spørger, om en person eller familie oplever afsavn uden at tage højde for varigheden, kan antallet af personer med afsavn blive overvurderet. Der er fx forskel på, om en person ikke har haft råd til at betale sine regninger i én måned eller i ét år. Derfor bør man overveje, om spørgsmålsformuleringerne skal indeholde specifikation af varigheden på oplevelsen af afsavn. Spørgsmålskonstruktionen kunne indeholde en eksplicitering af det tidsmæssige perspektiv på følgende måde: ”Har du/din familie af økonomiske årsager inden for den/det seneste måned/år undladt at [...]?”

## 6.2.1 Principper for konstruktion af afsavnsindeks

Baseret på ovenstående finder udvalget, at et afsavnsindeks skal kunne leve op til følgende kriterier:

- Indikatorerne skal være rimelige og dække over almindelige basale fornødenheder.
- Indikatorerne skal være klare og forståelige for den brede befolkning.
- Indikatorerne skal eksplicit afdække, om et oplevet afsavn skyldes økonomiske årsager.
- Varigheden af afsavnet skal afdækkes.

Afsavnsmetoden er blevet benyttet i en dansk kontekst i en række undersøgelser, se boks 6.4 og appendiks 6B.

### Boks 6.4 Brug af afsavnsmetoden i danske undersøgelser

Afsavnsmetoden er blevet benyttet i en dansk kontekst i forskellige undersøgelser. Det drejer sig blandt andet om:

#### *Materielle og sociale afsavn i befolkningen (Hansen, 1990)*

Undersøgelsen betragtede afsavn i 4 hovedgrupper: Daglige fornødenheder, boligaktiviteter, reproduktionsaktiviteter og sociale aktiviteter. Undersøgelsen viste, at for hver af hovedgrupperne (isoleret) havde mellem 20 pct. og 30 pct. af familierne i befolkningen mindst ét afsavn.

#### *Tredje levekårsundersøgelse (SFI, 2000)*

Undersøgelsen fandt en sammenhæng mellem at være i lavindkomstgruppen og at opleve materielle og sociale afsavn. Undersøgelsen viser desuden, at dette i særlig høj grad gælder for enlige forsørgere.

#### *København-undersøgelsen (Københavns Kommune, 2007/2008)*

Undersøgelsen viste, at 0,7 pct. af københavnere ikke havde lav indkomst (budgetmetoden) men alligevel oplevede afsavn, mens 1,9 pct. af personerne med lav indkomst ikke oplever afsavn. Undersøgelsen viste desuden, at personer med mere vedvarende lav indkomst oplevede en større grad af afsavn.

#### *Konsekvenser af de laveste ydelser – Forsørgelsesgrundlag og afsavn (Hansen & Hussain, 2009)*

Undersøgelsen viste, at en større andel af personerne på de laveste sociale ydelser føler afsavn end personer med andre former for forsørgelsesgrundlag.

#### *EU-SILC – materielt afsavnsindeks*

Danmark er forpligtet til at årligt at indsamle og afrapportere data om indkomstforhold og levevilkår her i landet. Indsamlingen af data om afsavn hos befolkningen indgår heri. Data fra Danmark og de øvrige medlemslande i EU samles i undersøgelsen *Statistics on Income and Living Conditions* (SILC), hvis formål er at skabe en fælles ramme for systematisk udarbejdelse af statistikker om indkomstforhold og levevilkår i EU.

## 6.2.2 Materielt afsavnsindeks – EU-SILC

Der kan være en række fordele ved at benytte Danmarks Statistiks indsamlinger til EU-SILC som udgangspunkt for en dansk undersøgelse af afsavn blandt danskere, som lever i økonomisk fattigdom, da datamaterialet opdateres løbende.

Indekset måler dog alene materielle afsavn og ikke sociale afsavn (se appendiks 6B). Indekset kan derfor ikke benyttes til at afdække den multidimensionalitet, som kendetegner fattigdom. SILC-indekset bærer desuden tydeligt præg af at være udviklet til sammenligning mellem landene i EU. Det vil derfor skulle vurderes, om indikatorerne er relevante i forhold til at måle afsavn i Danmark.

Stikprøven er desuden ret lille<sup>58</sup>, hvorfor forskelle i data på aggregeret niveau er behæftet med en vis statistisk usikkerhed. Derudover indgår alene personer fra private husstande i undersøgelsen, mens hjemløse samt personer, der fx bor på døgninstitutioner, er i fængsel eller er langtidsindlagt på et hospital ikke indgår (Danmarks Statistik, 2012: 19).

Endelig skal det bemærkes, at SILC-indekset ikke er et vejet indeks, hvorved alle indikatorerne tillægges den samme betydning.

SILC-indekset er således i sin nuværende form ikke direkte anvendeligt med henblik på at måle afsavn i en dansk kontekst. Der findes således ikke umiddelbart en eksisterende valid opgørelse af afsavn i Danmark, men metoden som sådan vil med fordel kunne benyttes, hvis der konstrueres et afsavnsindeks med spørgsmål, som afspejler, hvad der i en dansk sammenhæng vil blive vurderet som nødvendigt for at have en rimelig tilværelse. I forhold til SILC kunne man vælge at supplere afsavnsindekset med nogle centrale materielle indikatorer, som kan opfange de aller mest alvorligt ramte. Afsavnsundersøgelsen kan fx indeholde spørgsmål af nedenstående type, men den præcise udformning må ske på baggrund af nærmere tests.

### Eksempler på afsavnsspørgsmål, der kan supplere eksisterende målinger

*Har du det sidste år haft behov for, men udelukkende af økonomiske årsager afstået fra*

- at købe receptpligtig medicin
- at gå til tandlæge eller få nye briller
- at have en husstandsforsikring
- at have en internetforbindelse eller købe en computer?

*Har du det sidste år oplevet*

- at få lukket for el, vand og varme pga. manglende betaling
- at være nødt til at låne penge af familie og bekendte for at kunne købe mad?

Målingen kan eventuelt vægtes, idet fraværet af fx en internetforbindelse kan betragtes som mindre alvorligt end at måtte afstå fra at købe receptpligtig medicin.

---

58 Bruttostikprøven var på 12.000 personer og disses øvrige husstandsmedlemmer. Heraf var 1.514 omfattet af forskerbeskyttelsesreglerne og kunne ikke kontaktes. Derudover indgik der i bruttostikprøven et antal personer, der var udtrukket til at deltage året før, men som da havde sagt nej. Disse blev ikke kontaktet igen. Endelig indgik et mindre antal 14-15-årige, som heller ikke blev kontaktet. Alt i alt blev 7.731 personer kontaktet, og af disse blev der foretaget et godkendt interview med 5.531 personer. Inkl. disses husstandsmedlemmer dækkede interviewet således 13.368 personer.

## 6.2.3 Konstruktion af socialt afsavnsindeks

Foruden at supplere SILC's materielle afsavnsindeks kan man også vælge at konstruere et afsavnsindeks med fokus på de sociale konsekvenser af at befinde sig i lavindkomstgruppen. I det følgende opstilles et bud på, hvilke spørgsmål og afsavn et socialt indeks kunne indeholde for voksne og børn.

Et dansk socialt afsavnsindeks bør ligesom et materielt indeks afspejle handlinger og aktiviteter, som betragtes som almene, således at et ufrivilligt fravær af disse må betragtes som et afsavn. En af udfordringerne ved afsavnsundersøgelser er dog som nævnt at vælge, hvilke goder og sociale aktiviteter der er almindelige i det danske samfund. Dette gælder særligt i forhold til børns afsavn, hvor det i reglen er voksne, som definerer relevante afsavn og svarer på om afsavnet opleves af økonomiske årsager, mens det er børnene, som besidder den reelle førstehåndsviden om, hvilke indikatorer der er relevante, og om afsavnet reelt opleves.

Fordelen ved at opstille et afsavnsindeks med fokus på de ikke-materielle, sociale konsekvenser af at have få økonomiske ressourcer er, at afsavnsindekset på den måde kan fungere som et supplement til det snævre økonomiske fokus, som er resultatet af både medianindkomst- og budgetmetoden.

De sociale konsekvenser af at have få økonomiske ressourcer kan være udelukkelse fra sociale fællesskaber. En udelukkelse, der igen kan gøre det sværere at træde ind i andre fællesskaber, fx på arbejdsmarkedet. Derved kan den økonomisk afledte sociale konsekvens gøre det sværere at forbedre sin økonomiske position. Problemer i forhold fx selvværd, ydre fremtoning, overvægt, sociale færdigheder og netværk – problemer der i et vist omfang kan skyldes økonomiske årsager – kan ligeledes gøre det vanskeligere at komme tilbage på arbejdsmarkedet. De sociale konsekvenser af få ressourcer kan på den måde være med til at fastholde og/eller forværre en i forvejen vanskelig økonomisk situation.

Dette gælder også i forhold til børn. Sociale og kulturelle aktiviteter kan have betydning for børnenes identitet, selvforståelse og fællesskaber. Den blotte adgang til sociale goder kan således være vigtig i sig selv, da det giver en fornemmelse af "at være med". Aktivitetens indhold behøver ikke altid være styrende, men kan i sig selv være en adgangsbillet til gruppen (Sørensen, 2010: 29-30). Omvendt kan det at skulle afstå fra bestemte alment accepterede sociale aktiviteter – fx sportsaktiviteter i fritiden, invitere venner hjem eller en sommerferie – betyde, at barnet føler sig eller er ekskluderet fra fællesskabet. Samtidigt kan et økonomisk eller socialt forårsaget afsavn i barneårene lede til forringede livsmuligheder senere hen, jf. diskussionen i forrige kapitel.

## 6.2.4 Sociale afsavnsindikatorer for voksne

Et afsavnsindeks for voksne kan fx opstilles med udgangspunkt i de ikke-materielle afsavnsindikatorer, som er benyttet i udgivelsen "Materielle og sociale afsavn i befolkningen" (Hansen, 1990). Afsavnene fordeler sig i 2 overordnede dele: reproduktionsaktiviteter og sociale aktiviteter.

Reproduktionsaktiviteter vedrører evnen til reproduktion af sig selv og sin familie. Dvs. evnen til at vedligeholde sig selv som menneske fysisk, psykisk, arbejdsmæssigt og socialt (Hansen, 1990: 115-6). Følgende typer af spørgsmål kan tjene som eksempel for endelig udvælgelse af sociale afsavnsindikatorer for voksne:



*Har du inden for det sidste år haft behov for men udelukkende af økonomiske årsager undladt*

- at gå til frisør
- at gå på kursus (aftenskole)
- at dyrke fritidsinteresser (medlem af idrætsklub/fitness mv.)
- at tage på udflugt (weekend)
- at holde ferie uden for hjemmet 1 uge årligt?

Sociale aktiviteter kan afdækkes ved at spørge på følgende måde:

*Har du af udelukkende økonomiske årsager undladt*

- at invitere gæster hjem inden for den sidste måned
- at gå ud en aften alene eller med venner inden for den sidste måned
- at gå i biografen inden for det sidste halve år
- at besøge familie/venner, som bor mere end 20 km væk inden for det sidste år
- at give gaver til fødselsdage eller i andre anledninger inden for det sidste år
- at deltage i sammenkomster med andre (fx kolleger, venner forældre til børn fra skole/daginstitution) inden for det sidste år?

## 6.2.5 Afsavnsindikatorer for børn

Et afsavnsindeks for børn kan fx opstilles med udgangspunkt i de afsavnsindikatorer, der er benyttet af UNICEF i publikationen "Measuring child poverty" (2012). Hvorvidt børnene oplever afsavn kan afdækkes ved at spørge børnene selv eller ved at spørge forældrene. Afsavnsundersøgelser, hvor børnene spørges, har fordel i at bidrage med førstehåndsviden om børnenes egen opfattelse af oplevede afsavn, men er typisk også omfangsrige både hvad angår tid (fx kræver barnets deltagelse i undersøgelsen forældrenes accept heraf) og økonomiske ressourcer. Det mest benyttede er derfor at spørge til forældrenes vurdering af, om husstandens indkomst betyder, at barnet/børnene udelukkende af økonomiske årsager må undvære en række fastsatte goder og aktiviteter. Endelig fastlæggelse af goder og aktiviteter, vil kræve et omhyggeligt udvælgelsesarbejde, men følgende goder og aktiviteter baseret på UNICEF-publikationen kan tjene som inspiration:

- Legetøj og udstyr svarende til barnets alder (fx rullestol, spillekonsol, cykel etc.).
- Deltagelse i fritidsaktiviteter, som koster penge (fx fodbold håndbold, svømning, musikundervisning, spejder, deltagelse i ungdomsorganisationer etc.).
- Oplevelser sammen med forældre (fx tivoli, biograftur mv.).
- Deltagelse i skoleudflugter- og aktiviteter.
- Mulighed for at have venner på besøg.
- Plads til at læse lektier.
- En internetforbindelse eller en computer.
- Afholdelse af mærkedage (fx fødselsdage, konfirmationer, religiøse højtider etc.).

Ved målinger af økonomisk betingede afsavn undersøges, hvor mange der rent faktisk har oplevet et givent afsavn. Den sociale belastning ved en dårlig økonomi indeholder imidlertid også den usikkerhed og bekymring, der kan påvirke dagligdagen – en usikkerhed, der i høj grad også opleves af børnene. Selvom børnene ikke umiddelbart oplever mange materielle afsavn kan skænderier om økonomien, usikkerhed om regninger og bopæl være en indikator for selvoplevet fattigdom. En måling af afsavn vil dermed også med fordel kunne suppleres med spørgsmål som fx:

- Er der ofte skænderier i familien om økonomi?
- Er der frygt for ikke at kunne betale regninger eller beholde bopæl?
- Er der ofte usikkerhed om, hvorvidt pengene vil slå til, når regningerne er betalt?

I implementeringen af afsavnsmetoden skal man være opmærksom på de udfordringer, som metoden, jf. den forudgående diskussion, rummer. Det gælder i forhold til vægtningen af de valgte afsavnsindikatorer og fastlæggelsen af en eventuel grænse for at opleve alvorlige afsavn. Både vægtningen og fastsættelsen af en grænse vil let kunne få et vist præg af tilfældighed. Metoden skal derfor udvikles nærmere, og den endelige udvælgelse af de enkelte indikatorer og vægtningen heraf bør efter udvalgets vurdering derfor ske ved forudgående testning og analyse af sammenhængen mellem afsavn og den økonomiske situation.

Derudover vil der i forhold til brug og gennemførelse af afsavnsundersøgelser være en vis metodisk udfordring pga. tidsforskydningen mellem surveyundersøgelser af afsavn og opgørelsen af økonomisk fattigdom. Opgørelsen af økonomisk fattigdom er, jf. kapitel 4, baseret på historiske indkomsttal, hvorfor sammensætningen af gruppen kan have ændret sig fra de 3 indkomstår, der indgår i opgørelsen af økonomisk fattigdom, til det år, hvor man gennemfører surveyundersøgelsen. Således risikeres det, at surveyundersøgelsen af afsavn omfatter personer, som siden hen har bevæget sig ud fra gruppen af økonomisk fattige.

Afslutningsvist skal det siges, at hvis det vælges at knytte afsavnsundersøgelser op på Danmarks Statistiks indsamlinger til SILC, skal man være opmærksom på, at stikprøven, der indsamles ikke alene omfatter personer, som efter udvalgets definitioner er ramt af økonomisk fattigdom.

## Appendiks 6A

# Danske erfaringer med budgetmetoden

### Anvendelse af budgetmetoden i Danmark

I Danmark har der som anført ikke været fastsat eller opstillet et officielt minimumsbudget. Der er heller ikke foretaget mange opgørelser af antal fattige med afsæt i budgetmetoden.

Det eneste kendte eksempel er Københavns Kommunes, der med Københavner-undersøgelserne i 2007/08, 2010 og senest i 2012 har foretaget en fattigdomsopgørelse, som blandt andet tager afsæt i budgetmetoden (Københavns Kommune, 2007/08, 2010 og 2012), jf. også kapitel 10. Københavns Kommune har fastsat "fattigdomsgrænsen" ud fra blandt andet CASA's discountbudget<sup>59</sup> og kortsigtet forbrug – og det er valgt at se bort fra udgifter til blandt andet ferie, leg og fritid. Udgifterne til transport, bolig, licens, forsikringer, kontingenter og daginstitution er medtaget som selvstændige faste udgifter i budgettet. Boligudgifterne tager udgangspunkt boligforholdene i kommunen, og i at en enlig som minimum skal have 35 m<sup>2</sup> og for hver ekstra beboer tillægges 10 m<sup>2</sup>. Københavns Kommune har konstrueret 55 forskellige familietypebudgetter (familieforhold i 5 kategorier med 0-10 børn) med afsæt i Danmarks Statistiks definition af en C-familie. Familietypebudgetterne forholder sig til, om voksne i familierne er tilknyttet arbejdsmarkedet eller ej, og hvor mange børn og voksne der er i husholdningen. Disse 55 grænseværdier er sammenholdt med de enkelte familietyper disponible indkomster, der dækker over det beløb, som familierne har til rådighed efter skatter, fradrag og diverse nettorenteudgifter. I beregningen af den disponible indkomst indgår alle indkomster, både løn- og overførselsindkomster, samt diverse offentlige ydelser som fx børnetilskud og boligstøtte.

Københavns Kommune har i 2010 opgjort fattigdomsgrænsen for en enlig uden børn til 9.732 kr. om måneden efter skat, svarende til 116.782 kr. om året.

Ifølge Københavns Kommune var der 59.084 fattige personer i kommunen i 2010. Det svarer til 14,6 pct. af københavnere. I 2008 var der ifølge Københavns Kommune 70.867 fattige personer i kommunen, svarende til 17,7 pct. af alle københavnere. Fra 2008 til 2010 er andelen af fattige i kommunen således faldet med lidt over 3 pct.-point.

---

59 CASA har udarbejdet en række forskellige budgetter, der hver især har deres fokus. Foruden de i kapitlet nævnte standard- og minimumsbudgetter, har CASA blandt andet udarbejdet et discountbudget – det budget som Københavns kommune tager afsæt i – et økologisk budget, et kortsigtsbudget og et pensionistbudget, (jf. Hansen & Hansen, 2004).

## Boks A1 Sammenligning af Københavns Kommunes budgetgrænse og minimumsbudgetgrænserne i 2010

Københavns Kommunes seneste opgørelse af fattige personer i kommunen fra 2012 er baseret på 2010-tal (Københavns Kommune, 2012). Kommunen har angivet budgetgrænser for en række udvalgte familietyper. Sammenholdt med grænseværdierne for de forskellige familietyper opstillet i dette notat, afviger kommunens budgetgrænser fra budgetgrænserne i dette notat jf. nedenstående tabel. Det afspejler anvendelseskompleksiteten i metoden, idet forskellige tilgange til samme måling kan give vidt forskellige opgørelser.

Familietype	Enlig, 0 børn	Enlig, 1 barn	Par, 0 børn	Par, 2 børn
"Ekspertudvalg-eksempler"	98.049	136.624	164.734	216.256
Københavns Kommune <sup>1)</sup>	102.319 /116.782	116.700 /131.163	132.878 /161.804	161.327 /190.253
Forskel	4.270/18.733	19.924/5.461	31.856/2.930	54.929/26.003

Noter: 1) For person, som ikke er i arbejde/for person, som er i arbejde.

Afvigelserne afhænger både af, om der sammenlignes med Københavns Kommunes budgetgrænser for personer i arbejde eller for personer uden arbejde, og af hvilken familietype, der sammenlignes med. Kommunens budgetgrænser for enlige uden børn er højere end budgetgrænserne i dette notat. Til gengæld er kommunens budgetgrænser for de andre 3 familietyper lavere end ved minimumsbudgetgrænserne, uanset om der sammenlignes med personer i arbejde eller personer uden arbejde.

De 2 opgørelser er baseret på en række forskellige grundforudsætninger. For det første baserer Københavns Kommune sig på en modificering af discountbudgettet på kortere sigt som opstillet af CASA, mens denne rapport tager afsæt i CASA's minimumsbudgetter. Københavns Kommune har blandt andet modificeret budgetterne ved at udelade udgiftsposter til leg og fritid, ferie og transport, dog for at genberegne en transportudgift selv. Dette er ikke tilfældet i de 4 familietyper, som opstilles i kapitlet, hvor udgifter til ferie ikke indgår, men udgifter til transport og fritid gør. De 2 budgetter er nuanceforskellige, men tilgangen til konstruktionen af dem er forskellige. Mens discountbudgettet er modificeret med overordnede overvejelser om fravalg af enkelte overordnede forbrugsposter, er der ved udfærdigelsen af minimumsbudgetterne taget stilling til hver enkelt forbrugskomponent under budgetposterne og dermed har man kunnet foretage en mere nøjagtig gennemgang af underkomponenternes berettigelse i budgettet med hensyn til relevans.

For det andet er transportudgifterne i kommunens budgetter begrænsede til at udgøre omtrent det halve af transportudgifterne i minimumsbudgetterne. Transportudgifterne i kommunens budgetter er fastsat som udgiften til et månedskort til kommunens zoner 1 og 2.

Derudover er boligposterne i de 2 opgørelser konstrueret forskelligt ligesom omfanget af og fremskrivningen af de forskellige forbrugsposter er det. Mens forbrugsposterne i udvalgets rapport fx er fremskrevet med lønudviklingen på DA's område, er forbrugsposterne i Københavns Kommunes opgørelser fremskrevet med udgangspunkt i det harmoniserede forbrugerprisindeks.

Ovenstående sammenligning af budgetgrænser fra henholdsvis Københavns Kommune og budgetgrænserne i denne rapport afspejler anvendelseskompleksiteten i metoden, idet forskellige tilgange til samme måling kan give forskellige opgørelser.

Et andet eksempel på anvendelse af budgetmetodetilgangen stammer fra Rockwool Fonden. Rockwool Fondens Forskningsenhed belyste i en rapport fra 2012 (Rockwool Fonden, 2012) starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse. I rapporten præsenterer forskningsenheden en række beregninger af rådighedsbeløb, som forskellige flygtningefamilier har, når skat og husleje er betalt. Rådighedsbeløbene sammenlignes herefter med 3 forskellige budgetter (standardbudget, minimumsbudget og minimumsbudget-kortsigt), der alle tager udgangspunkt i en variant af Forbrugerinformationens husholdningsbudget fra 2001, der svarer til en opdateret version af Forbrugerstyrelsens familiebudget fra 1993. Konklusionen på Rockwool Fondens rapport er, at starthjælpsflygtninges levevilkår er præget af fattigdom forstået på den måde, at disse personers rådighedsbeløb i vid udstrækning ikke dækker forbrugsudgifterne forbundet med de 3 budgetter.

## Appendiks 6B

# Danske erfaringer med afsavnsmetoden

Afsavnsmetoden er blevet benyttet i en dansk kontekst i forskellige undersøgelser.

### Materielle og sociale afsavn i befolkningen (Hansen, 1990)

Undersøgelsen blev gennemført af SFI og belyste den økonomiske situation og afsavn blandt familier i befolkningen. Metodisk var undersøgelsen baseret på en spørgeskemaundersøgelse og registerdata. Undersøgelsen indeholdt 21 forskellige materielle goder og sociale aktiviteter for personer og familier og 6 aktiviteter og handlinger relateret til børn. De 21 afsavn var opdelt i 4 forskellige hovedtyper, se tabel B1.

**Tabel B1 Anvendte afsavnsindikatorer i undersøgelsen "Materielle og sociale afsavn i befolkningen"**

1. Daglige fornødenheder	Indkøbe dagligvarer, købe fodtøj, købe nødvendig medicin, betale husleje til tiden, betale regninger til tiden
2. Boligaktiviteter	Varme boligen op, foretage reparationer, foretage reparationer af udstyr i hjemmet, erstatte udstyr i hjemmet
3. Reproduktionsaktiviteter	Gå til frisør, gå til tandlæge, gå på kursus, dyrke fritidsinteresser, tage på udflugt, holde ferie uden for hjemmet
4. Sociale aktiviteter	Invitere gæster hjem, gå ud en aften, gå i biografen, besøge venner/familie, deltage i sammenkomster, give gaver til fødselsdage

Kilde: Hansen, 1990: 117.

Fastlæggelsen af de valgte afsavnsindikatorer skete på baggrund af eksisterende undersøgelser (se CASA, 2009: 14). Tal fra undersøgelsen viser, at 20 pct. af alle familier i befolkningen har mindst 1 afsavn i hovedgruppe 1, 20 pct. havde mindst 1 afsavn i hovedgruppe 2, 28 pct. havde mindst 1 afsavn i hovedgruppe 3 og 25 pct. havde mindst 1 afsavn i hovedgruppe 4 (Hansen & Hansen, 2004: 40).

### Tredje levkårsundersøgelse (SFI, 2000)

SFI gennemførte den første danske levkårsundersøgelse i 1976, og siden er der blevet gennemført levkårsundersøgelser i 1986 og 2000.

Undersøgelsen fra 2000 indeholdt for første gang spørgsmål om afsavn. De valgte afsavnsindikatorer svarer stort set til de afsavnsindikatorer, der blev benyttet i undersøgelsen "Materielle og sociale afsavn i befolkningen". Levkårsundersøgelsen indeholdt dog kun 14 indikatorer, og spørgsmålene er ikke helt identiske. Den demokratiske metode blev ikke anvendt til udvælgelse af afsavnsindikatorer.

I opsamlingen på levkårsundersøgelsen fra 2004 (Elm Larsen, 2004) samledes de 14 afsavnsindikatorer fra undersøgelsen i et indeks bestående af 9 indikatorer.

Ifølge undersøgelsen var der i 2000 8 pct. af den danske befolkning mellem 20-93 år, som både havde relativt lave indkomster (og derved var i lavindkomstgruppen) og led afsavn (Elm Larsen, 2004: 11). Et hovedresultat

derudover var, at der var ”en klar entydig sammenhæng mellem relativ økonomisk fattigdom og omfanget af afsavn” (ibid.: 227).

### **København-undersøgelsen (Københavns Kommune, 2007/2008)**

Socialudvalget i Københavns Kommune besluttede i 2006, at der skulle foretages en undersøgelse af levevilkår og fattigdom i København. Undersøgelsens fattigdomsgrænse blev baseret på budgetmetoden, men det blev også afdækket, hvilke konkrete afsavn befolkningen i København oplevede af økonomiske grunde.

Motivationen for at benytte afsavnsmetoden var, at den kan vise, om der findes personer, som ikke er fattige ifølge budgetmetoden, men som alligevel oplever store afsavn og derfor reelt kan betragtes som fattige. Undersøgelsen viste her, at 0,7 pct. (ca. 3.000 personer) af den københavnske befolkning ligger over fattigdomsgrænsen, men angiver at de har afsavn på mindst 13 af 22 afsavnsindikatorer. Omvendt viste undersøgelsen også, at 1,9 pct. (ca. 7.000 personer) af københavnernes ligger under fattigdomsgrænsen, men angiver at de ikke lider afsavn (København Kommune, 2007: 40).

I undersøgelsen blev de adspurgte bedt om at vurdere, hvilke af 22 udvalgte materielle goder og sociale aktiviteter, som anses for nødvendige, og som alle borgere bør have råd til. Derpå blev der spurgt til, hvilke af de 22 goder de af økonomiske årsager har måttet fravælge (ibid.: 39).

### **Konsekvenser af de laveste ydelser – Forsørgelsesgrundlag og afsavn (Hansen & Hussain, 2009)**

Rapporten er en del af forskningsprojektet ”Konsekvenser af at have de laveste sociale ydelser som forsørgelsesgrundlag”, som blev iværksat i et samarbejde mellem Rådet for Socialt Udsatte og en forskergruppe under Sociologisk Institut ved Københavns Universitet, bestående af forskere fra CASA, Økonomisk Institut ved Københavns Universitet, Aalborg Universitet, Roskilde Universitet og Sociologisk Institut.

Rapporten er baseret på en spørgeskemaundersøgelse, som omfattede personer mellem 20-59 år – og deres familiemedlemmer – med forskelligt forsørgelsesgrundlag: Beskæftigede, arbejdsløse, almindelige kontant-hjælpsmodtagere samt modtagere af de laveste sociale ydelser (starthjælp, introduktionsydelse og nedsat kontanthjælp). Formålet var at afdække, om personer med de laveste ydelser i højere grad oplever afsavn end grupper med et andet forsørgelsesgrundlag.

I undersøgelsen blev der spurgt til, om personerne føler afsavn af 19 forskellige aktiviteter, indkøb og handlinger. Valget af indikatorer er primært baseret på København-undersøgelsens 22 indikatorer dog med få modifikationer. Derudover er der tilføjet 6 indikatorer om aktiviteter og handlinger i forhold til børn.

Undersøgelsen viste, at der blandt personer på de laveste sociale ydelser var en større andel end blandt personer med et andet forsørgelsesgrundlag, som har undladt de forskellige aktiviteter, indkøb og handlinger (Hansen & Hussain, 2009: 8).

### **EU-SILC – materielt afsavnsindeks**

Danmark er gennem EU forpligtet til årligt at indsamle og afrapportere data om indkomstforhold og levevilkår. Indsamlingen af data om afsavn hos befolkningen indgår heri.

Data samles i undersøgelsen *Statistics on Income and Living Conditions* (SILC), hvis formål er at skabe en fælles ramme for systematisk udarbejdelse af statistikker om indkomstforhold og levevilkår i EU. Dataindsamlingen varetages herhjemme af Danmarks Statistik, som herigennem er de eneste, der foretager løbende dataindsamling om afsavn i Danmark.

I september 2012 udgav Danmarks Statistik publikationen ”Levevilkår”, hvor der refereres til SILC, som opgør risiko for fattigdom og social eksklusion via 3 centrale og komplementerende mål:

- *Risiko for fattigdom*: Situationen, hvor en husstands disponible indkomst er under 60 pct. af medianindkomsten.
- *Lav arbejdsintensitet*: Situationen, hvor voksne i husstanden arbejder mindre end 25 pct. af det, de ville arbejde, hvis de havde et almindeligt fuldtidsjob.
- *Alvorlige materielle afsavn*: Situationen for personer, som oplever, at de ikke har råd til de goder, der anses som rimelige for at leve et normalt liv. I undersøgelsen er der fastsat følgende 9 indikatorer:
  1. Har husstanden været bagud med betalingen af husleje, regninger for el, varme eller renter og afdrag på lån mv.?
  2. Har husstanden ikke haft råd til at holde én uges ferie borte fra hjemmet om året?
  3. Har husstanden ikke råd til at spise et måltid mad med kød, kylling, fisk eller en tilsvarende vegetarret hver anden dag?
  4. Kan husstanden ikke dække en uforudset udgift på 8.500 kroner uden at skulle låne?
  5. Har husstanden af økonomiske årsager ingen telefon?
  6. Har husstanden af økonomiske årsager intet farve-tv?
  7. Har husstanden af økonomiske årsager ingen vaskemaskine?
  8. Har husstanden af økonomiske årsager ingen bil?
  9. Har husstanden ikke råd til at holde hele boligen passende opvarmet?

Alvorligt materielt afsavn er defineret som 3 ud af de 9 mulige afsavn. Når Danmarks Statistik foretager undersøgelsen, spørges der alene til 8 af de 9 indikatorer, idet spørgsmålet om, hvorvidt husstanden af økonomiske årsager ikke har telefon udgår. Baggrunden herfor er, at undersøgelsen foregår telefonisk. Børn, uddannelsessøgende under 25 år og personer på 60 år og derover indgår ikke i undersøgelsen.

Med udgangspunkt i interviewundersøgelsen har Danmarks Statistik beregnet, at ca. 275.200 personer i 2010 boede i husstande, hvor de i et eller andet omfang havde alvorlige materielle afsavn. Ca. 78.000 personer var samme år omfattet af hver af de 3 indikatorer (se Danmarks Statistik, 2012: 36-39).







# 7 Risikofaktorer for fattigdom

## 7.1 Indledning

Økonomiske afgrænsninger og afsavnsvurderinger giver et billede af omfanget af fattigdom og levevilkårene for den enkelte, men belyser ikke udviklingen i den enkeltes livssituation og den enkeltes muligheder for at påvirke denne. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at en økonomisk fattigdomsgrænse suppleres med et sæt indikatorer, der kan belyse social eksklusion og de risikofaktorer, der heri kan ligge for at havne i fattigdom.

I dette kapitel belyses forskellige faktorer for social eksklusion med udgangspunkt i forskningen på området. På baggrund heraf peges på en række indikatorer, der belyser risikofaktorer for økonomisk fattigdom. Indikatorerne skal ikke ses som en alternativ måde til at opgøre fattigdom, men som et supplement til en økonomisk grænse. Indikatorerne skal således 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.

Der er i udvælgelsen af indikatorer fokuseret på en inddeling af risikofaktorer for fattigdom i forhold til 3 aldersgrupper, der strækker sig fra barndommen til afslutningen af den erhvervsaktive alder: børn (0-17 år), unge (18-29 år) og voksne (30-64 år). Bag valget af disse 3 aldersgrupper ligger et livscyklusperspektiv, og en antagelse om, at mennesker som udgangspunkt ikke altid har lige muligheder for at skabe det liv, de ønsker. Hvert individ kan udsættes for en række risikofaktorer for fattigdom allerede i barndommen, fx børn, der vokser op i resourcesvage hjem, og de kan påvirke dem gennem hele tilværelsen, ligeså vel som risikofaktorerne kan forekomme senere i livet.

## 7.2 Social eksklusion

Udgangspunktet for udvalgets forståelse af fattigdom er, jf. kapitel 2, at det drejer sig om mangel på ressourcer, herunder særligt økonomiske ressourcer. Udviklingen af det danske skattefinansierede velfærdssystem og omfordelingen af ressourcerne i samfundet har sikret alle borgere en universel rettighed i forhold til velfærdsservice i form af fx adgang til uddannelse, lægehjælp mv. De universelle rettigheder er kendetegnet ved at være uafhængige af indkomst og har til formål at give alle borgere lige muligheder uanset baggrund og opvækst. Samtidig har det sociale sikkerhedsnet til formål at sikre et forsørgelsesgrundlag for alle, der af den ene eller anden grund ikke er selvforsørgende. Kommunerne har pligt at tilbyde borgere, der kommer ud for en social begivenhed, den rette hjælp, støtte og vejledning, samt at velfærdsydelse som kontanthjælp sikrer et vist levestandard i en udsat periode, hvor selvforsørgelse ikke er mulig. I en international sammenhæng er det danske samfund karakteriseret ved en relativt stor økonomisk lighed, hvilket blandt andet skyldes både relativt lige muligheder i forhold til uddannelse og arbejdsmarked, og omfordeling via det sociale system og skattesystemet.

Alligevel er der en gruppe borgere, som på trods af den lige adgang til en lang række fundamentale velfærdsydelser og tilbud, er socialt ekskluderet fra samfundet, og som er i risiko for eller lever i økonomisk fattigdom. Faktorer som sociale problemer og negativ social arv, herunder den sociale og kulturelle kapital i familien, spiller generelt en stor rolle for marginalisering og social eksklusion. Det gælder fx i forhold til unges uddannelsesvalg, hvor familiens kulturelle og til dels sociale kapital spiller en større rolle end den økonomiske kapital (Jæger & Holm, 2004). Det bemærkes dog, at undersøgelsen af Jæger og Holm tager udgangspunkt i den generelle befolkning og ikke kun i fattigdomsgruppen, hvorved Jæger og Holm ikke kan sige noget præcist om hvordan den specifikke kulturelle og sociale kapital inden for denne gruppe påvirker den økonomiske kapital.

Årsagerne til hjemløshed i Danmark skal i højere grad end i andre lande findes i forhold som psykiske lidelser, misbrug eller begge dele. Det gælder fx i forhold til USA, hvor hjemløshed oftere skyldes økonomiske problemer og ikke i samme grad de mere komplekse psykosociale problemer, som kendetegner gruppen i Danmark (Benjaminsen m.fl., 2013: 24).

I en dansk kontekst er det derfor særligt relevant at inddrage sociale eksklusionsfaktorer som risikofaktorer for økonomisk fattigdom til at supplere analyser af udviklingen i fattigdom.

Sociale problemer er imidlertid ofte komplekse, flerfacetterede og sammenhængende. Social eksklusion sker ofte i en proces, hvor mennesker rammes af en kombination af flere problemer. Det kan fx være manglende beskæftigelse, lavt uddannelsesniveau, lavt indkomstniveau og forhold som en ustabil boligsituation, helbredsproblemer eller social sårbarhed som en psykisk lidelse eller misbrugsproblemer. Et socialt problem eller et behov for tilbud i en kort periode behøver imidlertid ikke at føre til social eksklusion og økonomisk fattigdom. Sandsynligheden for at risikofaktorerne fører til økonomisk fattigdom afhænger blandt andet af problemets intensitet, varighed og kompleksitet.

Individer, der er økonomisk fattige, kan fx have et velfungerende socialt netværk, ligesom individer, der ikke er økonomisk fattige, stadig kan opleve social isolation og mangel på social deltagelse. Det er efter udvalgets opfattelse væsentligt, at man ikke italesætter alle sociale problemer som fattigdomsproblemer. Det at få stillet en psykiatrisk diagnose eller få behandling for et misbrug betyder ikke nødvendigvis, at man ikke kan varetage et arbejde eller gennemføre en uddannelse. Man kan således godt have et eller flere sociale problemer uden nødvendigvis at tilhøre gruppen af økonomisk fattige. Samtidig har nogle af de mest socialt udsatte borgere, der ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, ofte en overførselsindkomst – fx førtidspension – der ligger over den økonomiske fattigdomsgrænse, som ekspertudvalget har foreslået.

Selvom økonomiske ressourcer er væsentlige, handler social eksklusion således også om andet end økonomi. Det handler fx om sundhed, socialt netværk og almen deltagelse i samfundslivet, og sammenhængen mellem økonomisk fattigdom og social eksklusion er derved meget kompleks og kan gå begge veje. En nærmere afklaring af kausaliteten forudsætter et større analysearbejde, som ekspertudvalget inden for den givne tidsramme ikke har haft mulighed for at udføre.

Udvalget har i stedet valgt at pege på nogle mulige indikatorer, der belyser risikofaktorer for fattigdom, som er udvalgt blandt andet på baggrund af resultater fra forskningen om social eksklusion. I de næste afsnit følger først en kort gennemgang af et litteraturstudie og metodestudie ”Indikatorer for social eksklusion” (Benjaminsen m.fl., 2013), som SFI har udarbejdet for ekspertudvalget, og derefter følger konkrete forslag til indikatorer, der belyser risikofaktorer for fattigdom og en gennemgang af disse i forhold til gruppen i økonomisk fattigdom.

## 7.3 Sammenhængen mellem sociale eksklusionsfaktorer og økonomisk fattigdom

SFI har for ekspertudvalget gennemgået både den nationale og internationale forskningsmæssige viden om social eksklusion og sammenhænge mellem forskellige eksklusionsfaktorer (Benjaminsen m.fl., 2013).

Forskningen peger på 4 centrale eksklusionsfaktorer:

- 1) Eksklusion fra arbejdsmarkedet
- 2) Uddannelsesmæssig eksklusion
- 3) Boligmæssig eksklusion
- 4) Eksklusion relateret til sundhed, psykosocial sårbarhed og misbrug.

Uddrag af SFI's resultater gennemgås kort nedenfor. I det omfang det belyses i litteraturen, beskrives sammenhænge mellem eksklusionsfaktorer og økonomisk fattigdom eller materielle afsavn. Det bemærkes, at operationaliseringen af økonomisk fattigdom i litteraturstudiet ikke er identisk med den operationalise-

ring, som ekspertudvalget anbefaler, ligesom der kan være variationer på tværs af forskellige studier. SFI's litteraturstudie skal således primært illustrere, at forskningen peger på en sammenhæng og derved en øget risiko for økonomisk fattigdom inden for de 4 eksklusionsfaktorer. Ud over de 4 ovennævnte faktorer ses der kort på gruppen af socialt udsatte børn.

### 7.3.1 Eksklusion fra arbejdsmarkedet

I Danmark er gruppen af fuldt beskæftigede, efterlønsmodtagere samt folkepensionister underrepræsenterede i lavindkomstgruppen, hvorimod fuldt ledige mv., selvstændige og deltidsbeskæftigede er overrepræsenterede, jf. kapitel 4.

Mange mennesker oplever at være ledige eller på en anden måde være uden for arbejdsmarkedet i perioder af deres liv, uden at dette får en væsentlig længerevarende betydning for deres livssituation. Ledighed er således ikke i sig selv en ekskluderende faktor. Ofte er det kombinationen af en svag tilknytning til arbejdsmarkedet og andre sociale eksklusionsfaktorer, der får betydning for, om personer befinder sig i længere tid i lavindkomstgruppen.

En international undersøgelse af de dynamiske sammenhænge mellem arbejdsløshed, økonomisk fattigdom og social eksklusion fra 2003 (Gallie m.fl., 2003) viser, at der fra land til land er en betydelig forskel på, hvorvidt en overgang fra beskæftigelse til arbejdsløshed øger risikoen for indkomstfattigdom eller ej. Danmark er det eneste land i undersøgelsen (der ikke inkluderer Norge og Sverige), hvor overgangen fra beskæftigelse til arbejdsløshed ikke medfører en stigning i risikoen for at være indkomstfattig, når der kontrolleres for en række øvrige individuelle karakteristika som fx uddannelse. I undersøgelsen relateres dette til den danske velfærdsmode og navnlig den relativt høje arbejdsløshedsunderstøttelse i Danmark sammenlignet med de øvrige lande. Gallie m.fl. finder desuden i samme undersøgelse, at resultater for Danmark viser, at økonomisk fattigdom, halverer chancen for at komme ud af arbejdsløshed og komme i beskæftigelse, vel at mærke når der kontrolleres for en række af potentielle selektionsfaktorer (Benjaminsen m.fl., 2013: 14).

Det er særligt relevant at se på varigheden af ledighedsperioden, idet den har betydning for graden af eksklusion fra arbejdsmarkedet. Jo længere tid man er væk fra arbejdsmarkedet, jo sværere er det at få fodfæste igen. Samtidig gælder, at jo længere væk fra arbejdsmarkedet man er, fordi man fx er ikke-arbejdsmarkedssparat, jo sværere er det at komme ind igen. Ud over langtidsledige er der også andre personer, som har en endnu svagere tilknytning til arbejdsmarkedet. Disse personer kan blandt andet opgøres ved den såkaldte socialgruppe. Socialgruppen består af personer, der har modtaget kontanthjælp, introduktionsydelse, starthjælp, sygedagpenge, har været i revalidering, i aktivering eller på uddannelsesorlov i mindst 80 pct. af tiden de seneste 3 år. Selvom mange personer hænger fast i socialgruppen, er der hele tiden nogle personer, som forlader gruppen. Blandt de personer, som var i socialgruppen i 1. kv. 2011, havde ca. 23 procent forladt gruppen i 1. kv. 2012. Til sammenligning er hver tredje nyledig i beskæftigelse efter 3 måneder.

### 7.3.2 Uddannelsesmæssig eksklusion

For at kunne klare hverdagen og begå sig i det danske samfund er det nødvendigt at besidde visse uddannelsesmæssige kompetencer, der som minimum omfatter at kunne læse eller regne. Samtidig er uddannelse ofte adgangsgivende i forhold til arbejdsmarkedet.

Litteraturen om uddannelseschancer viser en sammenhæng mellem manglende uddannelse og både risikoen for arbejdsløshed, tilknytning til arbejdsmarkedet og lavindkomst (se fx Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2007, Det Økonomiske Råd, 2006). Når der kontrolleres for en række øvrige faktorer, herunder nuværende arbejdsmarkedstilknytning, reducerer en erhvervskompetencegivende uddannelse – både i form af en erhvervsfaglig uddannelse eller en videregående uddannelse – risikoen for lavindkomst væsentligt.

Selvom litteraturen på den ene side har påvist en øget risiko for lavindkomst i forhold til uddannelse og arbejdsløshed, er lav grad af uddannelse dog på den anden side ikke ensbetydende med en dårlig livssituation

eller afgørende for om man befinde sig i lavindkomstgruppen. Hovedparten af gruppen af ufaglærte er fx ikke i lavindkomstgruppen. Der er altså ikke tale om en kausalitet mellem uddannelse og lavindkomst, men derimod om en potentiel øget risikofaktor for fattigdom ved manglende uddannelse.

Mulighederne for at gennemføre en uddannelse, som forbedrer mulighederne for adgang til arbejdsmarkedet og dermed indkomstmulighederne, bestemmes i et komplekst samspil mellem en række faktorer. Litteraturen på området viser her, at social baggrund har en betydning for uddannelsesniveau. Således er det navnlig den sociale og kulturelle kapital i hjemmet, der er udslagsgivende, mens de økonomiske forskelle er af begrænset betydning for børnenes uddannelseschancer i den brede befolkning. Kulturel kapital er ifølge en undersøgelse af Jæger og Holm (2004) den vigtigste faktor for, om børnene opnår en akademisk uddannelse. Forældrenes kulturelle kapital øger også chancen for, at børnene får en ungdomsuddannelse efter folkeskolen. I forhold til at opnå en erhvervsfaglig uddannelse, spiller fædrenes sociale kapital en afgørende rolle. Jæger og Holm (2004) peger her på, at det fx kan være et udtryk for betydningen af sociale forbindelser med henblik på til at finde en læreplads.

Ifølge samme studie indikerer resultaterne generelt, at den universelle velfærdsmodel i Danmark spiller en væsentlig rolle i forhold til at udligne de økonomiske uligheder betydning for unges uddannelseschancer. Jæger og Holm påpeger her, at undersøgelser fra andre lande viser en betydelig direkte effekt af forældreindkomst på unges uddannelse (se fx Gregg & Machin, 2000 og Clark-Kauffman m.fl., 2003). Forfatterne konkluderer, at "[...] de ressourceformer i opvækstmiljøet, som fremmer eller hæmmer personers uddannelseschancer i en universel velfærdsstat som den danske, mestendels ikke længere er økonomiske. Derimod er de 'bløde' forhold i barndomshjemmet: uddannelsesnormer og 'knowhow', dannelsesmæssig bagage, familietype og sociale kontakter – til forskel fra i mange andre lande – langt de mest betydningsfulde faktorer [...]" (gengivet i Benjaminsen m.fl., 2013: 18).

Igen bemærkes det dog, at de ovennævnte analyser er baseret på det brede repræsentative udsnit af befolkningen. Der kan således være undergrupper, hvor mere specifikke forhold indvirker på uddannelseschancerne og på de videre erhvervschancer, herunder risikoen for fattigdom. Når det gælder øvrige forhold, der indgår i analysen, finder Jæger og Holm, at familiesituationen er af særlig betydning for enlige mødre. Der er således en negativ effekt blandt enlige mødre på børnenes sandsynlighed for at opnå en lang videregående uddannelse (Benjaminsen m.fl., 2013: 19).

### 7.3.3 Boligmæssig eksklusion – hjemløshed og usikker boligsituation

Hjemløshed og usikker boligsituation kan vise sig på mange måder – det kan være lejere, der udsættes fra lejlighed, personer, der i en periode bor hos venner og bekendte, hjemløse, der midlertidigt opholder sig på forsorgshjem eller herberger, eller hjemløse, der overnatter på gaden.

En usikker boligsituation karakteriseret ved udsættelse fra boligen hænger sammen med en række andre faktorer som lav indkomst, arbejdsløshed og psykisk sygdom. En undersøgelse viser, at lejere, som udsættes fra deres bolig, har en markant lavere disponibel indkomst end lejere generelt og har ofte oplevet lav indkomst igennem en længere periode (Benjaminsen m.fl., 2013: 22).

Udsættelse af bolig angives i SFI's seneste kortlægning af hjemløshed fra 2011 desuden at være årsag til hjemløshed for en femtedel af alle hjemløse i undersøgelsen. Hjemløshed er således også forbundet med en række andre eksklusionsfaktorer som fx manglende arbejdsmarkedstilknytning, lav uddannelse og psykosociale sårbarheder, herunder navnlig psykisk sygdom og misbrug (Benjaminsen m.fl., 2013: 23).

Der er en tendens til, at hjemløsheden i lande med en høj forekomst af fattigdom og social ulighed i højere grad er knyttet til netop økonomisk vanskelige forhold, mens hjemløsheden i lande med en lavere grad af fattigdom og social ulighed i højere grad er koncentreret blandt grupper med komplekse problemer som psykisk sygdom og misbrug (Benjaminsen m.fl., 2013: 23).

SFI's nationale kortlægning af hjemløshed fra 2011 viser, at en meget høj andel (ca. 80 pct.) af de hjemløse i Danmark enten har psykisk sygdom, misbrugsproblemer eller begge dele. 70 pct. af de hjemløse i Danmark har således misbrugsproblemer, 44 pct. angives at have en eller anden form for psykisk sygdom, og 29 pct. angives at være psykisk syge misbrugere. Kun en lille andel af de hjemløse i Danmark, ca. 4 pct., har en lønindkomst, godt 4 pct. modtager arbejdsløshedsdagpenge, 19 pct. modtager førtidspension, mens 66 pct. er kontanthjælpsmodtagere. Kun 4 pct. af de hjemløse angiver, at de ikke har nogen form for formel indkomst. Sammenlignet med den første kortlægning af hjemløshed i 2007 er andelen blandt de hjemløse med en lønindkomst faldet fra 9 pct. til 4 pct. Faldet kan afspejle, at den økonomiske krise særligt rammer de mest udsatte grupper, der i forvejen har den svageste tilknytning til arbejdsmarkedet. Tallene afspejler, at de fleste hjemløse befinder sig langt fra arbejdsmarkedet, hvilket også hænger sammen med den høje forekomst af psykosociale problemer i gruppen (Benjaminsen m.fl., 2013).

Ses der på beboere på forsorghjem og krisecentre, var der i 2011 6.300 personer, som i kortere eller længere tid tog ophold på et eller flere af landets 66 botilbud efter lov om social service (serviceloven) § 110. Hovedparten af beboerne modtog en form for overførselsindkomst, jf. tabel 7.1. Knap halvdelen modtog kontanthjælp, og 22 pct. modtog social pension.

**Tabel 7.1 Forsørgelsesgrundlag for alle beboere og beboere under 30 år på § 110-institutioner i 2011**

	Alle beboere		Beboere under 30 år	
	Antal	pct.	Antal	pct.
Forsørgelse ved 1. indskrivning				
Kontanthjælp	2.752	44	839*	60
Social pension	1.399	22	58	4
Syge- eller barselsdagpenge	300	5	43	3
Arbejdsløshedspenge	151	2	10	1
Anden offentlig ydelse	134	2	33	2
Lønindkomst	300	5	60	4
Andet	110	2	49	3
Ingen indkomst	275	4	99	7
Uoplyst	866	14	217	15
I alt	6.287	100	1.408	100

Kilde: Ankestyrelsen. Udtræk fra "Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 Årsstatistik 2011". Forsørgelsesgrundlag er baseret på institutionens indberetning.

\*Heraf er der 527 unge under 25 år. Der er i forsorghjemsstatistikken ikke særskilt oplysning om, hvor mange af disse der modtager nedsat ungeydelse (nedsættelse efter 6 mdr.), eller hvorvidt de unge modtager ydelse efter LAS § 25, stk. 1, nr. 2 (ydelse til unge med diagnosticeret psykisk lidelse).

### 7.3.4 Eksklusion relateret til sundhed, psykosocial sårbarhed og misbrug

#### Sundhedsmæssig eksklusion

Der er en klar sammenhæng mellem social udsathed og sundhedsmæssige problemer. Sundhedsstyrelsen dokumenterer således i en rapport fra 2011, at den sociale ulighed i sundhed i Danmark er steget gennem de sidste 20 år. Der er mange – og ofte sammenhængende – forhold, der medfører denne sundhedsmæssige eksklusion, herunder fx opvækst, uddannelse, beskæftigelse og livsstil mv. Analysen peger på, at sygdomme i voksenlivet er påvirket af både forhold i barndommen og af forhold i voksenlivet. Jo lavere socioøkonomisk status forældrene har, og jo lavere status barnet har som voksen, desto flere risikofaktorer vil der være for sundhedsmæssige problemer i løbet af livet. Sygdomsårsager kan således blive akkumuleret over livet, eller de kan interagere med hinanden (Sundhedsstyrelsen, 2011).

Der er en markant overdødelighed blandt socialt udsatte grupper som hjemløse og misbrugere. En analyse fra Statens Institut for Folkesundhed (SIF) i 2013, udarbejdet for Rådet for Socialt Udsatte, viser således, at der blandt en gruppe socialt udsatte er 7,4 gange flere der dør, end man kunne forvente ud fra den generelle befolknings dødelighed (SIF, 2013). Overdødeligheden er markant for alle grupper af socialt udsatte, både totalt, for mænd og kvinder og i alle aldersgrupper. Overdødeligheden er størst blandt stofmisbrugere (12 gange), alkoholmisbrugere (10,5 gange) og sindslidende (10,1 gange). Undersøgelsen viser endvidere, at de socialt udsatte har en middellevetid, der er 22 år kortere end middellevetiden i resten af befolkningen.

Samtidig viser en undersøgelse foretaget af Statens Institut for Folkesundhed og Syddansk Universitet for Rådet for Socialt Udsatte, at grupperne af socialt udsatte på alle sammenlignelige mål for sundhed og trivsel er dårligere stillet sammenlignet med den generelle danske befolkning. Dette gælder i forhold til målene for sundhed og helbredsrelateret livskvalitet, generel trivsel, sygelighed, brug af medicin, sociale relationer samt daglig rygning og brug af hash (SIF & SDU, 2012).

For næsten alle disse indikatorer gælder det, at sundhedstilstanden forværres trinvist, når antallet af belastende livsomstændigheder stiger. Blandt de socialt udsatte grupper er det kun en lille del, der har haft en lønindtægt eller har et lønnet fuldtidsarbejde. Tilsvarende er andelen, der har modtaget en overførselsindkomst fra det offentlige i form af kontanthjælp og førtidspension, stor i alle grupper af socialt udsatte. Overordnet ses der en tendens til en forbedring af socialt udsattes sundhedstilstand fra 2007 til 2012, men billedet er dog nuanceret, idet der er sket forbedringer på nogle områder og forværringer på andre.

### **Psykisk sygdom**

Personer med psykiske lidelser kan være i risiko for, at lidelsen fører andre konsekvenser med sig. Sindslidende risikerer i nogle tilfælde at miste deres bolig pga. manglende betaling af husleje. Nogle afbryder deres uddannelse eller kommer ikke i gang med én pga. deres lidelse. Andre mister deres job, fordi de er ude af stand til at passe det, og andre mister kontakt til familie og venner.

En britisk undersøgelse viser, at personer med svær psykisk sygdom har 4,3 gange højere risiko end resten af befolkningen for at være uden for arbejdsstyrken og 3 gange så høj risiko for at være arbejdsløse (Melzer m.fl., 2003). En anden britisk undersøgelse viser, at kun 24 pct. af personer med langvarig psykisk sygdom er i beskæftigelse, hvilket er den laveste andel blandt alle handicapgrupper (Office for National Statistics, 2003). Man bør dog være opmærksom på, at det generelt kan være vanskeligt at sige noget om sammenhængene mellem faktorerne, fordi det kan være vanskeligt at afgøre, om det er den psykiske lidelse, der påvirker beskæftigelsesmulighederne, eller om det er den enkeltes socioøkonomiske forhold, der påvirker risikoen for psykiske lidelser fx depression (Benjaminsen m.fl., 2013: 24).

Beskæftigelse kan være et vigtigt element for psykisk syges chance for at komme sig, da beskæftigelse påvirker forhold som selvværd, socialt netværk og oplevelsen af at have meningsfulde aktiviteter i hverdagen. Undersøgelser har vist, at beskæftigelse kan føre til reduktion af psykiske symptomer, til færre indlæggelser og til reduceret brug af øvrige støtteforanstaltninger (se fx Bell m.fl., 1993, Cook & Razzano, 2000, Warner, 1994, Drake m.fl., 1999 og Benjaminsen m.fl., 2013: 24).

I Danmark fremgår det af en undersøgelse af mennesker med sindslidelse fra 2012 støttet af Rockwool Fondens Forskningsenhed, at der er en markant forskel i indkomst mellem personer med og uden en sindslidelse. Ses der på hvor i indkomstfordelingen de fleste personer med en sindslidelse befinder sig, så er 76-80 pct. i den laveste kvartil (1. kvartil), dvs., at de har en indkomst under 175.615 kr., hvilket ca. er niveauet for en årlig indkomst på førtidspension i 2005. Kun 3 pct. blandt mænd med en sindslidelse har en indkomst i 4. kvartil, mens den tilsvarende andel blandt mænd uden en sindslidelse er 37 pct. Forskydningen af indkomsten mod lavere indkomster for de sindslidende er mere udpræget blandt mænd end blandt kvinder. Det skyldes dels, at kvinder med en sindslidelse lader til at klare sig relativt bedre end mænd med en sindslidelse, dels at kvinder uden en sindslidelse har en betydeligt lavere indkomst end mænd uden en sindslidelse. Samtidig er



variationen i indkomst mindre for personer med en sindslidelse, da der blandt disse er meget få personer med en årlig bruttoindkomst over 300.000 kr. (Greve m.fl., 2012).

Derudover fremgår det af SFI's litteraturstudie, at Det Økonomiske Råd (DØR) også har undersøgt sammenhængen mellem psykisk sygdom og økonomisk fattigdom. DØR peger på, at psykisk sygdom har "store og ofte langvarige konsekvenser for personernes muligheder for at være på arbejdsmarkedet og dermed erhverve sig en indkomst." DØR peger også på, at betydningen for indkomst og tilknytning til arbejdsmarkedet ofte indtræffer nogle år før diagnosen stilles. Blandt de psykisk syge er gruppen af økonomisk fattige, som defineret af DØR, særligt koncentreret blandt de enlige ikke-forsørgere, der samtidig udgør langt den største gruppe blandt de psykisk syge. Blandt de psykisk syge, er det især de unge psykisk syge, der er økonomisk udsatte (Benjaminsen, 2013: 50).

Ved diagnosticeringstidspunktet er der en høj procentdel af personer med en psykiatrisk lidelse, der er økonomisk fattige. Dette gør sig særligt gældende for personer med diagnosen skizofreni, hvor omkring 25 pct. er i lavindkomstgruppen. Denne procentdel falder dog forholdsvis kraftigt i årene efter diagnosticeringen, hvilket både kan hænge sammen med behandling og med tilkendelse af førtidspension (Benjaminsen m.fl., 2013: 50).

### **Misbrug**

Ligesom for psykiske lidelser er der også en stærk sammenhæng med en række andre eksklusionsfaktorer, når det gælder alkohol- og stofmisbrug. I en omfattende gennemgang af forskningen på området konkluderer Henkel (2011), at forbruget af både alkohol og stoffer er højere blandt arbejdsløse, at misbrug øger risikoen for at være arbejdsløs og mindsker chancen for at komme i og fastholde beskæftigelse. Arbejdsløshed øger samtidig risikoen for at udvikle et misbrug, ligesom arbejdsløshed også øger risikoen for tilbagefald i misbrug efter behandling for alkohol- eller stofmisbrug (Benjaminsen m.fl., 2013: 50).

### **Alkoholmisbrug**

Alkoholmisbrug har ikke kun fysiske og psykiske konsekvenser for den enkelte person, men også sociale og økonomiske konsekvenser, da familie, netværk og arbejdsplads ligeledes ofte bliver berørt. Sociale problemer som følge af et stort alkoholforbrug kan være skilsmisse, arbejdsløshed, manglende evne til at færdiggøre uddannelse, tvangsauktioner og isolation fra familie og venner. Det er ikke altid, at alkoholproblemet er hovedårsag til fx en skilsmisse eller til isolation, men oftest vil alkoholproblemet være en medvirkende, forværende faktor blandt andre faktorer.

Økonomiske konsekvenser af et alkoholmisbrug kan følge, hvis problemet er så omfattende, at det leder til tab af arbejdsplads og manglende evne til igen at komme i beskæftigelse. Ifølge SFI's litteraturstudie er der en stærk sammenhæng mellem stof- og alkoholmisbrug og en række andre eksklusionsfaktorer. Omfanget af både alkohol og stoffer er højere blandt arbejdsløse, og misbrug øger risikoen for at være arbejdsløs og mindsker chancen for at komme i beskæftigelse eller for at fastholde beskæftigelse. Arbejdsløshed øger samtidig risikoen for at udvikle et misbrug, ligesom arbejdsløshed også øger risikoen for tilbagefald i misbrug efter behandling for alkohol- eller stofmisbrug (Benjaminsen m.fl., 2013: 35 ff.).

Ca. 860.000 danskere skønnes at overskride Sundhedsstyrelsens genstandsgrænser (forbrug over højrisikogrænsen), og det estimeres, at ca. 585.000 danskere har et skadeligt forbrug (forbrug, der har medført fysisk eller mental helbredsskade), mens ca. 140.000 er alkoholafhængige (Lægeforeningen 2012, Statens Institut for Folkesundhed, 2008).

### **Stofmisbrug**

En person med et stofmisbrug kan ud over misbruget opleve problemer med familien, boligen, uddannelsen, beskæftigelsen og helbredet samt psykiske problemer. I Danmark ses en tydelig sammenhæng mellem stofbrug og problematiske sociale og økonomiske livsvilkår (Sundhedsstyrelsen, 2011).

Sundhedsstyrelsen foretager løbende et skøn over antallet af misbrugere. Der er aktuelt omkring 33.000 misbrugere i Danmark, hvoraf 11.000 er hashmisbrugere (Sundhedsstyrelsen, 2012).

En rapport fra Socialstyrelsen (daværende Servicestyrelsen) og SFI fra 2009 viser, at ca. 30 pct. af de personer, som var indskrevet i stofmisbrugsbehandling i 2006, var i arbejde eller uddannelse. Ca. 23 pct. af brugerne var kontanthjælpsmodtagere, og 39 pct. modtog enten førtidspension eller invalidepension. Mere end 40 pct. af brugerne svarede, at de ikke havde haft råd til at betale deres regninger til tiden eller gå til tandlægen inden for det seneste år. 37 pct. havde ikke haft råd til at købe sko eller støvler til sig selv eller familien inden for det seneste år, mens 33 pct. havde prøvet ikke at have råd til at besøge venner, som bor mere end 20 km væk. 35 pct. af brugerne havde ikke haft nogen af de adspurgte økonomiske afsavn, mens 51 pct. havde haft 2 af disse afsavn eller mere (Benjaminsen, Andersen & Sørensen, 2009).

Det fremgår af Sundhedsstyrelsens rapport om narkotikasituationen i Danmark 2012, at 26 pct. af borgerne indskrevet i behandling i 2011 havde færdiggjort en uddannelse ud over folkeskolen, og 8 pct. havde forladt folkeskolen før afgangseksamen i 9. klasse. Det lave uddannelsesniveau skal ses i lyset af, at de fleste debuterer med et problematisk forbrug i en ret ung alder. Også boligmæssigt er stofmisbrugerne dårligt stillede. 53 pct. af borgerne indskrevet i behandling i 2011 havde selvstændig bolig, og 3 pct. var reelt boligløse. Familiemæssigt var et flertal af såvel de mandlige som de kvindelige stofmisbrugere enlige. I alt boede 1.017 børn sammen med en misbruger indskrevet i behandling i 2011, mens 209 børn af misbrugere under 18 år var anbragt uden for hjemmet (Sundhedsstyrelsen, 2012).

**Tabel 7.3 Nøgletal vedrørende stofmisbrugsbehandling 2011**

<b>Klienter i stofmisbrugsbehandling med indskrivningsdato i 2011</b>	
Antal klienter indskrevet i behandling i 2011	5.686
Andel ikke behandlet tidligere	32 pct.
Andel af mænd/kvinder	78 pct./22 pct.
Gennemsnitsalder mænd/kvinder	31 år / 31 år
<b>Forsørgelsesgrundlag</b>	
Lønindtægt	10 pct.
Dagpenge	3 pct.
Kontanthjælp	44 pct.
Førtidspension	11 pct.
Anden indtægt samt uoplyst	31 pct.
Andel med selvstændig bolig	53pct.

Kilde: Sundhedsstyrelsen. Narkotikasituation 2012: Register over stofmisbrugere i behandling (SIB).

### 7.3.5 Socialt udsatte børn og unge

De mest udsatte børn og unge – dvs. børn og unge, der modtager forebyggende støtte eller er anbragt uden for hjemmet – kommer ofte fra socialt marginaliserede familier, hvor fx forældrenes omsorg er utilstrækkelig, eller hvor der er disharmoni eller vold i familien. Der kan også være tale om forhold, der er direkte knyttet til barnets egen adfærd, fx problemer i skolen, med venskaber eller problemer med selvskadende adfærd. Endelig kan der være tale om en kombination af forældreforhold og barnets adfærd. Som angivet i kapitel 5 viser en række forløbsundersøgelser, at mange af børnene senere som voksne selv ender som socialt marginaliserede.

Selvom mange anbragte børn og udsatte børn senere hen klarer sig godt, er der dog også mange, der, som nævnt ovenfor, får sociale problemer som voksne. En undersøgelse fra Danmarks Statistik (2010) viser således, at børn, der tidligere har været anbragt eller modtaget forebyggende støtte, er markant overrepræsenteret.

terede i forhold til kriminalitet og misbrug (Danmarks Statistik, 2010). Halvdelen af de 20-39-årige, der tidligere har været anbragt eller modtaget forebyggende støtte, har ikke en uddannelse ud over grundskolen, og der er godt 8 pct., som ikke har taget en 9. klasses eksamen.

Efter serviceloven skal kommunerne tilbyde støtte, hvis et barn eller en ung har et særligt behov for dette. I loven skelnes der grundlæggende mellem forebyggende foranstaltninger og anbringelser uden for hjemmet. Ifølge Danmarks Statistiks opgørelse er der i 2010 givet personrettet støtte efter serviceloven til godt 29.000 børn og unge.

**Tabel 7.4 Personrettet støtte til børn og unge efter serviceloven**

Alder	2006	2007	2008	2009	2010
0-5 år	2.268	2.250	2.263	2.416	2.456
6-11 år	7.298	7.092	6.839	6.864	6.867
12-17 år	14.095	14.146	14.630	15.326	15.204
18 år og derover	2.748	2.693	2.848	2.856	3.368
I alt	26.409	27.459	27.907	28.762	29.153

Kilde: Danmarks Statistik ([www.statistikbanken.dk/BU04](http://www.statistikbanken.dk/BU04)).

Ca. halvdelen af den personrettede støtte gives som forebyggende foranstaltninger, hvor barnet søges hjulpet i sine vanlige omgivelser. Resten gives som anbringelser uden for hjemmet, hvor man altså søger at støtte barnet ved at fjerne det – med eller uden samtykke – fra dets normale miljø.

**Tabel 7.5 Personrettet støtte fordelt på forebyggende foranstaltninger og anbringelser efter serviceloven**

Støtteart	2006	2007	2008	2009	2010
Forebyggende	12.776	13.235	13.365	14.155	14.765
Anbringelser uden for hjemmet	13.633	14.224	14.542	14.607	14.388
I alt	26.409	27.459	27.907	28.762	29.153

Kilde: Danmarks Statistik ([www.statistikbanken.dk/BU04](http://www.statistikbanken.dk/BU04)).

Note: De forebyggende foranstaltninger er forankret i serviceloven og omfatter her støtte efter § 52.3.5: Aflastningsophold, § 52.3.6: Personlig rådgiver, § 52.3.7: Fast kontaktperson, § 52.3.9: Praktikophold, § 76.3.4: Udslusningsordning, § 57b: Ungepålæg (fra 2009). Anbringelser er forankret i serviceloven, og omfatter § 52.3.8: anbringelser med samtykke, § 58: Anbringelser uden samtykke, § 60: Forlængelse af hjemtagelsesperioden, § 76.3.1: Efterværn med døgnophold, og straffelovens § 74a.

## 7.4 Udvalgets overvejelser

En løbende monitorering af udviklingen i de forskellige potentielle risikofaktorer for fattigdom kan være med til at give et mere præcist billede af særligt udsatte grupper ud fra et livscyklusperspektiv – både i forhold til den aktuelle livssituation, og de risici, der på sigt vil være for yderligere marginalisering og/eller økonomisk fattigdom.

Risikofaktorerne bør have en sammenhæng med fattigdomsproblematikken, og de anvendte indikatorer skal måle andet end den umiddelbare konsekvens af økonomisk fattigdom. Det vil også være fordelagtigt at anvende særlige indikatorer for børn og unge. Risikofaktorerne skal derfor afspejle sociale forhold, der kan medvirke til øget risiko for fattigdom, fastholdelse i fattigdom eller forstærkningen heraf.

Det har inden for udvalgets tidsramme ikke været muligt at foretage en tilbundsående analyse af alle potentielle indikatorer, deres indbyrdes forhold samt risikoen for økonomisk fattigdom. Udvalget anbefaler derfor, at der arbejdes videre med analyser heraf, herunder af sammenhængen mellem de sociale forhold og økonomisk fattigdom samt varigheden heraf.

Valget af indikatorer, der belyser risikofaktorer for fattigdom, bør desuden betragtes som en dynamisk proces, hvor der kan tilføjes nye indikatorer i takt med, at der udvikles nye datamuligheder, eller at udviklingen i gruppen af økonomisk fattige peger på nye relevante problemstillinger. For mange indikatorer vil dog kunne risikere at lede til manglende overblik over betydningen af den enkelte indikator samt risiko for uklarhed om, hvor ansvaret for at afhjælpe problemerne er placeret.

Udvalget har valgt at sætte særligt fokus på risikofaktorer for børn – herunder deres forældres baggrund – for unge og for sociale forhold i voksenlivet. På sigt vil det være muligt at følge grupper over et livsforløb og derved få viden om, hvordan forebyggende indsatser med henblik på at bryde den negative sociale arv kan gennemføres. Som det fremgår af kapitel 5, er der stor social mobilitet i Danmark, og dét at have en barndom med mange risikofaktorer betyder langt fra, at man vil ende i gruppen af økonomisk fattige som voksen. Mange vil bryde den sociale arv, og en lang række andre forhold end de nævnte kan have betydning for det videre livsforløb i både en positiv og negativ retning.

Udgangspunktet for valg af indikatorer for risiko for fattigdom bør efter udvalgets vurdering være

- at indikatorerne afspejler 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.

Datamæssigt bør der være tale om indikatorer, hvortil der findes cpr-registrerede oplysninger.

Udvalget har set nærmere på følgende mulige indikatorer:

**Tabel 7.6 Mulige indikatorer for børn**

Børn 0-17 år	Økonomisk fattige		Hele befolkningen		Anbefales som indikator
	Antal	Andel	Antal	Andel	
<b>Barnets opvækstvilkår</b>					
Børn, der har fået/får forebyggende foranstaltning	400	3,4 pct.	23.400	2,0 pct.	
<b>Forældrenes baggrund</b>					
Børn, der lever i familier, hvor en eller begge forældre er i socialgruppen	3.700	34,7 pct.	69.100	5,7 pct.	Ja
Børn i familier, hvor der kun er en forsørger	2.300	21,6 pct.	218.000	18,5 pct.	
Børn, hvis forældre er modtagere overførselsindkomster	3.800	35,4 pct.	113.600	9,7 pct.	Ja
Børn, der lever i familier med forældre uden en kompetencegivende uddannelse	4.100	38,5 pct.	145.400	12,4 pct.	Ja
Børn, hvor en eller flere af forældrene ikke har en ungdoms-/erhvervsuddannelse	5.100	47,9 pct.	289.100	24,6 pct.	Ja
Børn, hvis forældre har været anbragt eller har modtaget personrettet støtte som barn	600	5,5 pct.	80.000	6,8 pct.	
Børn, hvis forældre har været i misbrugsbehandling	100	0,7 pct.	9.000	0,8 pct.	

Tabel 7.7 Mulige indikatorer for unge

Unge 18-29 år	Økonomisk fattige		Hele befolkningen		Anbefales som indikator
	Antal	Andel	Antal	Andel	
<b>Marginalisering fra arbejdsmarkedet</b>					
Unge i socialgruppen	2.500	29,3 pct.	16.600	2,1 pct.	Ja
<b>Uddannelsesmæssig marginalisering</b>					
Unge med lave karakterer i grundskolen (2 eller herunder i matematik og dansk)	153 (ifølge DST endnu ikke målbar på de 18-29-årige – her er kun medtaget de 15-20-årige pga. begrænsede data)		9.200 (ifølge DST endnu ikke målbar på de 18-29-årige – her er kun medtaget de 15-20-årige pga. begrænsede data)		
Unge, der ikke har en grundskoleuddannelse	1.000	12,1 pct.	38.700	5,1 pct.	Ja
Unge, der ikke har gennemført/ikke er i gang med en ungdomsuddannelse /erhvervsuddannelse	7.300	85,5 pct.	313.500	41,7 pct.	Ja
<b>Manglende bolig</b>					
Unge på forsorgshjem i 2010 (delmængde af de hjemløse)	200	2,8 pct.	1.200	0,2 pct.	Ja
<b>Sårbar opvækst</b>					
Unge, der har været anbragt som børn	2.300	27,2 pct.	38.600	5,1 pct.	Ja
Unge, der har fået en forebyggende foranstaltning som børn	2.400	28,4 pct.	50.500	6,7 pct.	Ja
<b>Misbrug</b>					
Unge, der modtager/har modtaget behandling for et alkoholmisbrug	100	1,3 pct.	1.400	0,2 pct.	
Unge, der modtager/har modtaget behandling for et stofmisbrug	900	10,8 pct.	10.600	1,4 pct.	Ja
<b>Psykiatriske lidelser</b>					
Unge, der har haft/har en psykiatrisk diagnose	3.600	42,2 pct.	91.700	12,2 pct.	Ja

Tabel 7.8 Mulige indikatorer for voksne

Voksne 30-64 år	Økonomisk fattige		Hele befolkningen		Anbefales som indikator
	Antal	Andel	Antal	Andel	
<b>Marginalisering fra arbejdsmarkedet</b>					
Voksne i socialgruppen	5.600	28,9 pct.	73.800	2,8 pct.	Ja
<b>Uddannelsesmæssig marginalisering</b>					
Voksne, der ikke har gennemført en ungdoms-/erhvervsuddannelse	9.200	47,2 pct.	624.200	24,2 pct.	Ja
<b>Manglende bolig</b>					
Voksne på forsorgshjem i 2010 (delmængde af de hjemløse)	400	2,2 pct.	4.500	0,2 pct.	Ja
<b>Sårbar opvækst</b>					
Voksne, der har været anbragt som børn	1.400	7,3 pct.	81.200	3,2 pct.	Ja
Voksne, der har fået en forebyggende foranstaltning som børn	500	2,7 pct.	26.000	1,0 pct.	
<b>Misbrug</b>					
Voksne, der modtager/har modtaget behandling for et alkoholmisbrug	600	3,3 pct.	21.400	0,8 pct.,	
Voksne, der modtager/har modtaget behandling for et stofmisbrug	1.100	5,4 pct.	20.800	0,8 pct.	Ja
<b>Psykiatriske lidelser</b>					
Voksne, der har haft/har en psykiatrisk diagnose	4.100	21,1 pct.	276.000	10,7 pct.	Ja

## 7.5 Beskrivelse af mulige indikatorer

De mulige indikatorer, der kan belyse risikofaktorer for fattigdom, er opdelt på de 3 aldersgrupper: Børn i alderen 0-17 år, unge i alderen 18-29 år og voksne i alderen 30-64 år. Gruppen af voksne er afgrænset aldersmæssigt ved den erhvervsaktive alder.

Tabel 7.9 Personer i økonomisk fattigdom henholdsvis i befolkningen fordelt på aldersgrupper i 2010

Gruppe	I befolkning	I økonomisk fattigdom
Børn (0-17 år)	1.175.586	10.704
Unge (18-29 år)	752.526	8.586
Voksne (30-64 år)	2.574.147	19.449
Ældre (65 år og derover)	918.174	3.444
Alle	5.420.433	42.183

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Nedenfor følger en gennemgang af indikatorerne i forhold til de forskellige risikofaktorer.

### 7.5.1 Marginalisering fra arbejdsmarkedet

Mange mennesker oplever igennem livet at være ledig eller på en eller anden måde at være uden for arbejdsmarkedet. Kortere perioder uden arbejde behøver ikke at medføre større økonomiske konsekvenser. Men længerevarende perioder uden for arbejdsmarkedet kan have økonomiske konsekvenser. Eksklusion fra arbejdsmarkedet udgør således en risikofaktor i forhold til økonomisk fattigdom, og økonomisk fattigdom kan virke hæmmende for muligheden for at komme tilbage i beskæftigelse.

#### Personer i socialgruppen

##### Beskrivelse af indikatoren

Udvalget har valgt at se nærmere på, i hvilket omfang personer, der er ramt af økonomisk fattigdom, også er at finde i socialgruppen. Socialgruppen omfatter personer, der har modtaget kontanthjælp, introduktionsydelse, starthjælp, sygedagpenge, eller som har været i revalidering, i aktivering eller på uddannelsesorlov i mindst 80 pct. af tiden de seneste 3 år. Socialgruppen er udgøres dermed af personer, der er relativt langt fra arbejdsmarkedet.

##### Opgørelse

Betydningen af marginalisering fra arbejdsmarkedet – både i forhold til unge og voksne – betragter udvalget ved at se på, hvor mange unge 18-29-årige henholdsvis voksne 30-64-årige der tilhører socialgruppen. Derudover medtages børn, som lever i familier, hvor en eller begge forældre er i socialgruppen. Indikatoren anvendes således i 3 sammenhænge.

Indikatoren opgøres på baggrund af lovmodellens datagrundlag og DREAM-registeret. Tilhørsforhold i socialgruppen er opgjort i 4. kvartal 2010, mens antallet af økonomisk fattige er opgjort for hele 2010.

**Tabel 7.10 Indikator for marginalisering fra arbejdsmarkedet – personer i socialgruppen i 2010**

Gruppe	Gruppen af økonomisk fattige		Hele befolkningen	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Børn med forældre i socialgruppen	3.714	34,7 pct.	69.099	5,7 pct.
Unge 18-29 år	2.517	29,3 pct.	16.551	2,1 pct.
Voksne 30-64 år	5.628	28,9 pct.	73.794	2,8 pct.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for udvalget.

Note: Andelene er opgjort i forhold til de korresponderende persongrupper i tabel 7.9.

##### Hvad fortæller indikatoren?

I 2010 var der ca. 90.000 unge og voksne i socialgruppen, hvoraf knap 17.000 var unge mellem 18 og 29 år. Selvom mange personer indgår i socialgruppen på et tidspunkt, er der store bevægelser ind og ud af gruppen. Antallet af personer, der defineres som økonomisk fattige, og som samtidig tilhører socialgruppen, udgør godt 8.100 personer i 2010, hvoraf ca. 2.500 er unge 18-29-årige. Siden 2000 er antallet af personer, der både tilhører gruppen af økonomisk fattige og socialgruppen, næsten firdoblet.

Blandt de unge 18-29-årige, afgrænset som økonomisk fattige ud fra udvalgets definition, tilhører godt 29 pct. også socialgruppen i 2010, mens det for de 18-29-årige i befolkningen generelt gælder, at ca. 2 pct. også tilhører socialgruppen. Blandt de voksne 30-64-årige i gruppen af økonomisk fattige tilhører knap 29 pct. også socialgruppen, mens det gælder for 2,8 pct. af befolkningen generelt.

Selvom langt de fleste personer tilhørende socialgruppen ikke er økonomisk fattige, giver indikatoren dog et billede af, at der blandt gruppen af økonomisk fattige er en klar overrepræsentation i forhold til i befolkningen generelt. Derfor er denne indikator også af udvalget vurderet som brugbar og relevant.

Relevansen kan også ses i forhold til børn i økonomisk fattigdom. Blandt børn i økonomisk fattigdom er der i 2010 godt 3.700, som lever i familier, hvor en eller begge forældre er i socialgruppen. Det svarer til knap 35 pct. af alle børn i økonomisk fattigdom. Blandt børn i befolkningen generelt er der i 2010 ca. 69.100, som lever i familier, hvor en eller begge forældre er i socialgruppen. Det svarer til knap 6 pct. af alle børn i befolkningen.

#### *Usikkerhed*

Der er ingen umiddelbare dataproblemer.

### 7.5.2 Uddannelsesmæssig marginalisering

Selvom mange mennesker uden en uddannelse klarer sig på arbejdsmarkedet, viser litteraturen en stærk sammenhæng mellem manglende uddannelse og mulighederne på arbejdsmarkedet. Risikoen for både arbejdsløshed og økonomisk fattigdom øges ved manglende uddannelse blandt andet som følge af begrænsede erhvervmæssige muligheder. Men selv når der kontrolleres for fx arbejdsmarkedstilknøytning, reducerer en uddannelse risikoen for fattigdom. Udvalget har set nærmere på en række indikatorer for den risiko, som uddannelsesmæssig marginalisering bærer for økonomisk fattigdom. Risikoen for økonomisk fattigdom ved uddannelsesmæssig marginalisering kan både betragtes her og nu som ung eller voksen, og i forhold til hvis man er barn af forældre med manglende uddannelse.

#### **Unge, der ikke har en grundskoleuddannelse<sup>60</sup>**

##### *Beskrivelse af indikatoren*

Udvalget har valgt at se nærmere på, om der er noget, der indikerer en sammenhæng mellem en manglende grundskoleuddannelse og økonomisk fattigdom hos unge 18-29-årige. En grundskoleuddannelse kan betragtes som det uddannelsesmæssige fundament for at kunne påbegynde en ungdomsuddannelse eller en erhvervsuddannelse.

##### *Opgørelse*

Afgrænsningen af grundskoleuddannelse dækker over grundskoleforløb og forberedende uddannelser. Det er med andre ord unge uden en folkeskoleuddannelse som højeste fuldførte uddannelse, der her ønskes betragtet.

Indikatoren opgøres på baggrund af lovmodellens datagrundlag. Der er taget udgangspunkt i højeste fuldførte uddannelse pr. 1. oktober 2010.

**Tabel 7.11 Indikator for uddannelsesmæssig marginalisering – unge, der ikke har en grundskoleuddannelse, 2010**

	Gruppen af økonomisk fattige		Hele befolkningen	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Unge 18-29 år	1.035	12,1 pct.	38.727	5,1 pct.

Kilde: Særkørsel hos Danmarks Statistik.

Note: Andelen er opgjort i forhold til de korresponderende persongrupper i tabel 7.9.

60 Der er tale om unge, hvor højeste fuldførte uddannelse er uoplyst, eller der er oplysninger om afbrudt uddannelse.



### *Hvad fortæller indikatoren?*

For knap 39.000 unge i alderen 18-29 år var der i 2010 ikke kendskab til en afsluttet grundskoleuddannelse, som højeste fuldførte uddannelse. Det svarer til godt 5 pct. af de unge i befolkningen. Ca. 1.000 unge uden en grundskoleuddannelse befandt sig desuden i gruppen af økonomisk fattige. Det er altså knap 3 pct. af de unge uden en oplyst grundskoleuddannelse, der samtidig tilhører gruppen af økonomisk fattige. I forhold til gruppen af unge økonomisk fattige udgjorde de unge uden en oplyst grundskoleuddannelse dog ca. 12 pct. Så selvom mange unge uden en grundskoleuddannelse ikke havner i økonomisk fattigdom, er der en klar overrepræsentation blandt de unge i gruppen af økonomisk fattige uden en oplyst grundskoleuddannelse i forhold til blandt de unge i befolkningen generelt.

Ovenstående tabel indikerer, at en potentielt manglende grundskoleuddannelse kan være en risikofaktor i forhold til økonomisk fattigdom, hvorfor udvalget anser indikatoren for at være relevant.

### *Usikkerhed*

Antallet af personer uden en grundskoleuddannelse består både af personer, der har afbrudt deres folkeskoleuddannelse, samt personer, hvor oplysninger om afsluttet grundskole ikke er opgivet. Disse personer tælles ved blandt andet at kontrollere for, om der er registrerede indberetninger vedrørende afslutning af grundskoleforløb, om der er oplysninger om afbrudt skoleforløb, eller om der er oplysninger om indskrivning på en ungdomsuddannelse. Findes der hverken oplysninger om afsluttet grundskole eller oplysninger om indskrivning på ungdomsuddannelser eller andre uddannelser, så kategoriseres personer i denne gruppe af personer med uoplyst eller afbrudt uddannelse. Derfor beror ovenstående opgørelse af antallet af unge, der ikke har en grundskoleuddannelse, på en vis grad af usikkerhed. Da der kun ses på personer, der ikke har en afsluttet grundskoleuddannelse, tages der ikke højde for, at nogle af disse personer vil være i gang med at tage en grundskoleuddannelse. Derudover kan der være personer, der ikke er født og opvokset i Danmark, og som derfor ikke er registreret med en grundskoleuddannelse i Danmark. Der kan også være tale om personer, der er flyttet til udlandet uden at have flyttet folkeregisteradressen med. Der er således en vis usikkerhed knyttet til indikatoren.

## **Personer, der ikke har gennemført en ungdomsuddannelse/erhvervsuddannelse**

### *Beskrivelse af indikatoren*

Udvalget har valgt at se nærmere på betydningen af en manglende ungdomsuddannelse/erhvervsuddannelse. Ungdoms- og erhvervsuddannelse bygger videre på færdighederne fra grundskolen. Hensigten med indikatoren er at vurdere, om en manglende ungdomsuddannelse/erhvervsuddannelse udgør en risiko for, om unge og voksne havner i gruppen af økonomisk fattige. Tillige er det relevant at vurdere, om børn, hvis forældre ikke har en ungdomsuddannelse/erhvervsuddannelse, også udsættes for en risiko i forhold til at havne i økonomisk fattigdom givet deres forældres situation.

### *Opgørelse*

Indikatoren er opgjøret for de 3 hovedgrupper af personer: Unge 18-29-årige, voksne 30-64-årige og for børn i alderen 0-17 år med forældre uden en ungdomsuddannelse/erhvervsuddannelse.

Indikatoren opgøres på baggrund af lovmodellens datagrundlag. Afgrænsningen af ungdomsuddannelse/erhvervsuddannelse omfatter almengymnasiale og erhvervs-gymnasiale uddannelser, erhvervsfaglige grundforløb, erhvervsfaglige praktik- og hovedforløb samt efteruddannelse af specialarbejdere/faglærte. Indikatoren opgør altså personer, der ikke har gennemført en af ovenstående uddannelser. Hvis man har gennemført grundskoleforløb eller forberedende uddannelser som højest fuldførte uddannelsesniveau, eller hvis man ikke har oplyst eller gennemført et grundskoleforløb, så indgår man i denne opgørelse. For børn, hvis forældre ikke har fuldført en ungdomsuddannelse/erhvervsuddannelse, gælder det, at de indgår, hvis mindst en af forældrene ikke har gennemført uddannelsen.

Der er taget udgangspunkt i højeste fuldførte uddannelse pr. 1. oktober 2010.

**Tabel 7.12 Indikator for uddannelsesmæssig marginalisering – personer, der ikke har gennemført en ungdomsuddannelse/erhvervsuddannelse, 2010**

	Gruppen af økonomisk fattige		Hele befolkningen	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Børn, med forældre uden en ungdoms-/erhvervsuddannelse	5.124	47,9 pct.	289.092	24,6 pct.
Unge 18-29 år	7.341	85,5 pct.	313.500	41,7 pct.
Voksne 30-64 år	9.189	47,2 pct.	624.225	24,2 pct.

Kilde: Særkørsel hos Danmarks Statistik.

Note: Andelen er opgjort i forhold til de korresponderende persongrupper i tabel 7.9.

#### *Hvad fortæller indikatoren?*

Blandt unge i alderen 18-29 år i befolkningen generelt havde ca. 313.500 i 2010 ikke gennemført en ungdoms- eller erhvervsuddannelse. Det svarer til godt 42 pct. af alle unge i befolkningen. Af de unge uden en gennemført ungdoms- eller erhvervsuddannelse befandt 7.400 sig desuden i gruppen af økonomisk fattige. Det svarer til ca. 2 pct. af de unge uden en ungdoms- eller erhvervsuddannelse. I forhold til unge i gruppen af økonomisk fattige var det dog ca. 86 pct., der ikke havde en ungdoms- eller erhvervsuddannelse. Så selvom mange unge uden en ungdoms- eller erhvervsuddannelse ikke tilhører gruppen af økonomisk fattige, så fylder de forholdsvis meget i gruppen af økonomisk fattige, og der er en klar overrepræsentation i forhold til de unge i befolkningen generelt. Tilsvarende karakteristisk passer på gruppen af voksne 30-64-årige.

I forhold til børn, hvis forældre ikke har gennemført en ungdomsuddannelse eller en erhvervsuddannelse som højeste fuldførte uddannelse, gælder det også, at et fåtal af børnene i befolkningen med forældre uden en ungdoms- eller erhvervsuddannelse tilhører gruppen af økonomisk fattige. Dog udgør de en relativt stor andel af børnene i gruppen af økonomisk fattige.

Ovenstående tabel indikerer i overensstemmelse med litteraturen om uddannelsesmæssig marginalisering, at en manglende ungdomsuddannelse eller erhvervsuddannelse kan være en risikofaktor i forhold til økonomisk fattigdom, hvorfor udvalget anser indikatoren for at være relevant.

#### *Usikkerhed*

Da der er tale om personer, der ikke har gennemført uddannelsen, tager tallene ikke højde for, at nogle af disse personer vil være i gang med at tage uddannelsen. Især blandt unge 18-29-årige må det forventes, at der blandt de yngre årgange vil være mange, der stadig er i gang med uddannelsen. Der er derfor en vis usikkerhed knyttet til indikatoren.

#### **Forældre, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse**

##### *Beskrivelse af indikatoren*

Dette er en tredje mulig indikator for sammenhængen mellem uddannelsesmæssig marginalisering og økonomisk fattigdom. Den vedrører børn og deres forældres uddannelsesmæssige baggrund. Ligesom ved de ovenstående indikatorer er hensigten at vurdere om en manglende uddannelse, i dette tilfælde en manglende erhvervskompetencegivende uddannelse hos forældrene, kendetegner situationen for børn i økonomisk fattigdom. Forældrenes uddannelsesmæssige baggrund kædes således sammen med børnenes risiko for økonomisk fattigdom.

### Opgørelse

Indikatoren opgøres på baggrund af lovmodellens datagrundlag.

Med en "erhvervskompetencegivende uddannelse" menes, at mindst en af forældrene har en oplyst faguddannelse eller en videregående uddannelse (kort, mellemlang eller lang). Folkeskolen antages at være en forberedende uddannelse til et videre uddannelsesforløb, mens gymnasiale uddannelser antages at være studiekompetencegivende, men ikke som sådan at være erhvervskompetencegivende.

**Tabel 7.13 Indikator for uddannelsesmæssig marginalisering – børn med forældre, der ikke har gennemført en ungdomsuddannelse/erhvervskompetencegivende uddannelse, 2010**

	Gruppen af økonomisk fattige		Hele befolkningen	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Børn med forældre uden en erhvervskompetencegivende uddannelse	4.116	38,5 pct.	145.380	12,4 pct.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for udvalget.

Note: Andelene er opgjort i forhold til de korresponderende persongrupper i tabel 7.9.

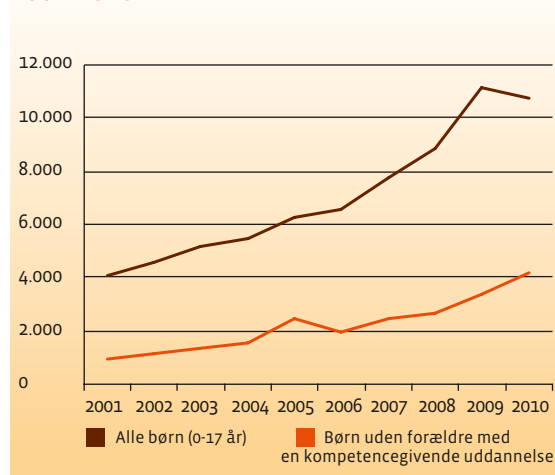
#### Hvad fortæller indikatoren?

I 2010 levede ca. 145.000 børn i familier med forældre uden en registreret afsluttet erhvervskompetencegivende uddannelse. Af disse levede ca. 4.100 børn, svarende til 3 pct., i familier, karakteriseret ved økonomisk fattigdom. I 2001 var der ca. 1.000 børn, der levede i familier uden forældre med en registreret kompetencegivende uddannelse.

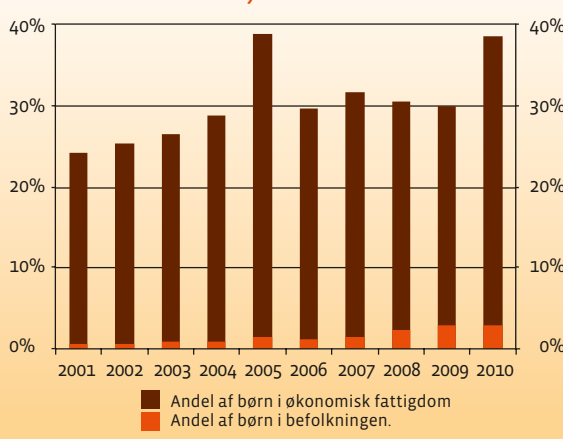
Børn i familier, hvor forældrene ikke har en kompetencegivende uddannelse er overrepræsenterede i gruppen af økonomisk fattige børn i forhold til børn i befolkningen generelt. Mens børnene udgør ca. 39 pct. af alle børn i økonomisk fattigdom, udgør de kun 12,4 pct. af alle børn i befolkningen.

Siden 2001 er både antallet og andelen af børn i økonomisk fattigdom uden forældre med en erhvervskompetencegivende uddannelse tilhørende gruppen af økonomisk fattige steget, jf. figur 7.1 og 7.2.

**Figur 7.1 Børn i økonomisk fattigdom, 2001-2010**



**Figur 7.2 Børn, i økonomisk fattigdom, uden forældre med en erhvervskompetencegivende uddannelse, 2001-2010**



Kilde: Beregninger fra sekretariatet for udvalget.

Selvom langt de fleste børn af forældre uden en kompetencegivende uddannelse ikke befinder sig i økonomisk fattigdom, så indikerer ovenstående figurer og tabeller, at en manglende erhvervskompetencegivende uddannelse hos forældrene kan være en risikofaktor i forhold til børn og økonomisk fattigdom. Derfor anser udvalget også indikatoren for at være relevant.

#### *Usikkerhed*

Da der er tale om personer, der ikke besidder en erhvervskompetencegivende uddannelse, tager tallene ikke højde for, at nogle af disse personer kan være i gang med at tage en sådan uddannelse. Derudover vil der for indvandrere også være en stor del, hvor uddannelsesoplysninger er mangelfulde. Der er derfor en vis usikkerhed knyttet til indikatoren.

#### **Alternative indikatorer**

*En række andre mulige indikatorer er blevet overvejet af udvalget.*

Fx har udvalget overvejet, om unge med lave karakterer i grundskolen kunne være en mulig indikator for risiko for fattigdom. Lave karakterer skal forstås som 2 eller herunder i grundfagene matematik og dansk. Hensigten med indikatoren var at vurdere, om mindre gode resultater i nogle af folkeskolens kernefag har en betydning for risikoen for, om unge havner i gruppen af økonomisk fattige. På den måde ville uddannelsesmæssig præstation i teenageårene blive sammenkoblet med den fremtidige økonomiske situation.

Men karakteroplysninger findes kun tilbage til 2001 i karakterregisteret. Det betyder, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at betragte alle unge i alderen 18-29 år. Ifølge Danmarks Statistik indeholder karakterregisteret desuden ikke mange observationer for personer over 20 år.

I takt med at datagrundlaget udbygges i løbet af de kommende år, kan det overvejes, om denne indikator skal følges nærmere. Givet de nævnte datarestriktioner, anser udvalget ikke denne indikator for anvendelig på nuværende tidspunkt.

### **7.5.3 Manglende bolig – usikker boligsituation**

Usikre boligforhold eller hjemløshed kan opfattes som en sårbarhedsfaktor med henblik på at kunne opretholde en normal tilværelse. Hjemløshed og usikker boligsituation kan give sig til kende på mange måder – det kan være personer, der udsættes af deres bolig, personer, der i en periode bor hos venner og bekendte, hjemløse der midlertidigt opholder sig på forsorgshjem eller herberger, eller hjemløse, der overnatter på gaden. At stå i en usikker boligsituation eller måske helt at mangle en bolig kan udgøre en risikofaktor i forhold til social marginalisering og økonomisk fattigdom. I Danmark er der en tæt sammenhæng mellem manglende bolig og andre eksklusionsfaktorer, jf. afsnit 7.3.3. Derfor har udvalget valgt at se nærmere på mulige indikatorer for bolig-mæssig eksklusion.

#### **Personer på forsorgshjem**

##### *Beskrivelse af indikatoren*

Der findes ikke en samlet personstatistik på cpr-niveau for en usikker boligsituation. På baggrund af cpr-baserede oplysninger er der dog oplysninger om brugere af botilbud efter servicelovens § 110, dvs. beboere på forsorgshjem, herberger og krisecentre. Disse institutioner er målrettet midlertidige ophold for hjemløse personer med særlige sociale problemer. Det gennemsnitlige ophold på institutionerne er godt 2 måneder. Brugere af § 110-institutioner udgør således kun en delmængde af alle personer, der står i en usikker boligsituation. Oplysninger om antallet af beboere på § 110-institutioner kan dog alligevel være med til at belyse, om usikre boligforhold kan udgøre en risikofaktor for økonomisk fattigdom. Derfor har udvalget valgt at betragte personer på forsorgshjem som en mulig indikator.

### Opgørelse

Indikatoren opgøres på baggrund oplysninger om beboere på § 110-institutioner fra Ankestyrelsen og parres med lovmodellens datagrundlag. Kun personer, der har boet på forsorgshjem i 2010, er medtaget.

Indikatoren er opgjort for unge 18-29-årige og voksne 30-64-årige.

**Tabel 7.14 Indikator for boligmæssig udsathed – personer med ophold på forsorgshjem i 2010**

	Gruppen af økonomisk fattige		Hele befolkningen	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Unge 18-29 år	243	2,8 pct.	1.167	0,2 pct.
Voksne 30-64 år	432	2,2 pct.	4.503	0,2 pct.

Kilde: Særkørsel hos Danmarks Statistik.

Note: Andelene er opgjort i forhold til de korresponderende persongrupper i tabel 7.9.

### Hvad fortæller indikatoren?

Generelt er der ikke mange personer i de 2 persongrupper, der har haft ophold på forsorgshjem i 2010. Kun knap 1.200 unge mellem 18 og 29 år, svarende til 0,2 pct. af alle unge i befolkningen, har haft ophold på forsorgshjem. Tilsvarende har 4.500 voksne i alderen 30-64 år haft ophold. Det svarer også til 0,2 pct. af de voksne i befolkningen. Blandt de økonomisk fattige er der dog relativt mange flere, der har haft ophold på forsorgshjem i 2010 end i befolkningen generelt. Der er altså tale om en klar overrepræsentation i gruppen af økonomisk fattige i forhold til befolkningen generelt på trods af de lave antal.

Givet begrænsningerne i ovenstående indikator for en usikker boligsituation, så indikerer resultaterne i tabel 7.14, at det kan være en risikofaktor i forhold til økonomisk fattigdom. Derfor anser udvalget indikatoren for at være relevant at følge over tid.

### Usikkerhed

Der er ingen umiddelbare dataproblemer, men målet omfatter alene beboere, der har benyttet forsorgshjem og dermed ikke andre typer af boligudsatte eller hjemløse. Derfor vil der være tale om et underkantsskøn i forhold til omfanget af berørte personer, der befinder sig i en usikker boligsituation.

### Andre alternative indikatorer

Siden 2007 er der hvert andet år blevet gennemført en national kortlægning af hjemløshed – hjemløsetællingen – i Danmark, hvor en række myndigheder besvarer spørgsmål om personer, der befinder sig i en hjemløshedssituation. Disse oplysninger ville, såfremt det besluttes, at hjemløsetællingen fortsætter (den sidste planlagte udkommer i 2013), være hensigtsmæssige at parre med ovenstående meget begrænsede indikator for boligmæssig udsathed. Der indgår dog ikke cpr-oplysninger i alle registreringstilfælde i denne kortlægning, hvorfor tællingen ikke på nuværende tidspunkt kan anvendes som en indikator.

Et andet muligt supplement til måling af personer i en udsat boligsituation kunne være at se på omfanget af personer, der udsættes eller har været udsat af deres bolig. Det er tidligere lykkedes SFI at parre oplysninger fra Domstolsstyrelsen vedrørende boligudsatte børnefamilier med registerdata (Oldrup m.fl., 2013). Der foreligger dog ikke umiddelbart tilgængelige oplysninger, hvorfor der på nuværende tidspunkt ikke er set nærmere på dette.

Endelig kunne det overvejes at se nærmere på mulighederne for konstruktion af en indikator, der forholder sig til familier, der flytter meget.

### 7.5.4 Sårbar opvækst – social udsathed

Børn står i en særlig sårbar situation, når det drejer sig om opvækstvilkår. De har ikke selv mange muligheder for at ændre på vilkårene, hvis de er socialt eller fysisk udsatte i et eller andet omfang. Det skal andre i høj grad hjælpe med at gøre. Kommunerne har ansvaret for tilbud til børn og unge, der har brug for særlig støtte, som udsættes for omsorgssvigt eller har andre problemer, herunder kriminalitet. Her er tale om personrettet støtte, og der skelnes generelt mellem forebyggende foranstaltninger og anbringelser uden for hjemmet. Forebyggende foranstaltninger er hjælp til barnet i dets nuværende miljø (forebyggende foranstaltninger), mens anbringelse flytter barnet ud af dets nuværende miljø, hvis det vurderes at være hensigtsmæssigt. Undersøgelser viser, at det afhænger af karakteren af barnets problem, hvilken hjælp der tjener som bedste tilgang til hjælp af børn.

Udvalget har valgt at se nærmere på sammenhængen mellem sårbar opvækst og økonomisk fattigdom. Nærmere bestemt betragtes følgende 2 indikatorer for sårbar opvækst/social udsathed: Forebyggende foranstaltninger og anbringelser.

#### Anbringelser og forebyggende foranstaltninger for børn og unge

##### Beskrivelse af indikatorerne

De forebyggende foranstaltninger omfatter blandt andet rådgivning, pædagogisk støtte i hjemmet, familiebehandling, kontaktperson, praktikophold og aflastningsophold mv. Anbringelser omfatter anbringelser hos plejefamilier eller på institutioner og sker enten som frivillige anbringelser eller tvangsmæssige anbringelser uden forældrenes samtykke.

##### Opgørelse

Indikatorerne opgøres på baggrund af lovmodellens datagrundlag og oplysninger om anbragte børn og unge, og børn, der har modtaget en forebyggende foranstaltning, frem til og med 2010. Der er medtaget registrerede anbringelser og forebyggende forløb tilbage fra 1977.

Indikatoren er opgjort for børn, hvis forældre har været anbragt eller har modtaget personrettet støtte som børn, for unge 18-29-årige, der har været anbragt eller modtaget personrettet støtte som børn, og for voksne 30-64-årige, der har været anbragt eller modtaget personrettet støtte som børn. Der skeles ikke til, hvilke problemforhold der ligger til grund for kommunernes anvisning af den personrettede støtte, kun om der har været eller er anvist personrettet støtte i form af enten forebyggende foranstaltning eller anbringelse.

Tabel 7.18 Indikator for social arv/social udsathed

	Gruppen af økonomisk fattige		Hele befolkningen	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Børn, hvis forældre har været anbragt/modtaget forebyggende foranstaltninger	591	5,5 pct.	79.995	6,8 pct.
Unge 18-29 år, anbragt	2.337	27,2 pct.	38.634	5,1 pct.
Unge 18-29 år, forebyggende foranstaltning	2.436	28,4 pct.	50.457	6,7 pct.
Voksne 30-64 år, anbragt	1.428	7,3 pct.	81.165	3,2 pct.
Voksne 30-64 år, forebyggende foranstaltning	519	2,7 pct.	26.001	1,0 pct.

Kilde: Særkørsel hos Danmarks Statistik.

Note: Andelen er opgjort i forhold til de korresponderende persongrupper i tabel 7.9.

Anm: De forebyggende foranstaltninger er forankret i serviceloven og omfatter her støtte efter § 52.3.5: Aflastningsophold, § 52.3.6: Personlig rådgiver, § 52.3.7: Fast kontaktperson, § 52.3.9: Praktikophold, § 76.3.4: Udslusningsordning, § 57b: Ungepålæg (fra 2009). Anbringelser er ligeledes forankret i serviceloven, og omfatter § 52.3.8: anbringelser med samtykke, § 58: Anbringelser uden samtykke, § 60: Forlængelse af hjemtagelsesperioden, § 76.3.1: Efterværn med døgnophold, og straffelovens § 74a.

### *Hvad fortæller indikatoren?*

I 2010 er der blandt de unge 18-29 årige 39.000 personer, svarende til godt 5 pct. af alle unge i befolkningen, der har været anbragt som barn. Af disse var der 2.300 personer, der samtidig også tilhørte gruppen af økonomisk fattige i 2010. Blandt de unge i økonomisk fattigdom i 2010 havde mere end hver fjerde dermed også været anbragt som barn. Der er således en betydelig andel af de unge i økonomisk fattigdom, der også har været anbragt som barn, og de udgør en forholdsmæssig stor andel i forhold til i befolkningen generelt. De samme konklusioner kan drages med hensyn til unge, der har modtaget forebyggende foranstaltninger. I 2010 var der 50.500 unge, knap 7 pct. af alle unge i befolkningen, der havde modtaget en forebyggende foranstaltning. Af disse unge befandt knap 2.500 personer sig også i gruppen af økonomisk fattige. Det svarer til, at mere end hver fjerde unge i økonomisk fattigdom også har modtaget en forebyggende foranstaltning. Uanset om der ses på forebyggende foranstaltninger eller anbringelser (der kan være overlap mellem grupperne), tegner der sig et billede af, at social udsathed som barn udgør en risiko for at havne i økonomisk fattigdom som ung.

Givet det tydelige billede, som tabel 7.18 tegner, anser udvalget det for at være relevant at følge udviklingen over tid i forhold til unge, der har fået en forebyggende foranstaltning eller har været anbragt som barn.

For voksne er der ligesom for unge en overrepræsentation blandt gruppen af økonomisk fattige i forhold til i befolkningen generelt. Der er dog flere observationer af voksne, der har været anbragt, end voksne, der har modtaget forebyggende foranstaltninger som børn. Der kan være tale om nogle datamæssige begrænsninger, idet registeroplysningerne kun går tilbage til 1977. Der kan også være tale om, at en anden praksis i anvendelsen af anbringelser og forebyggende foranstaltninger har været gældende, dengang de voksne var børn.

Udvalget foreslår som udgangspunkt at følge udviklingen i antallet af voksne, som har været anbragte som børn.

Når det gælder børn, hvis forældre har modtaget en forebyggende foranstaltning eller været anbragt som barn, er billedet lidt anderledes. Her er der 80.000 børn, svarende til 7 pct. af alle børn, der i 2010 har forældre, som har modtaget personrettet støtte som børn. Af disse børn tilhørte knap 600 gruppen af økonomisk fattige. Det svarer til knap 6 pct. af alle børn i gruppen af økonomisk fattige. Der er således ingen overrepræsentation at spore her til forskel fra billedet hos de unge og de voksne. Dette resultat kan blandt andet forklares med, at en del af børnene i økonomisk fattigdom har forældre, der er født i udlandet, og dermed ikke har været omfattet af anbringelse/tilbud i Danmark. Derudover er det muligt, at mange af de udsatte forældre med dansk baggrund får en overførselsindkomst, der ligger over den økonomiske fattigdomsgrænse, fx førtidspension, og dermed ikke tilhører gruppen af økonomisk fattige.

### *Usikkerhed*

Der er nogle begrænsninger i datakilderne historisk, hvilket blandt andet betyder, at ældre årgange må formodes at være underrapporterede eller ikke registrerede. Denne usikkerhed vil forsvinde på sigt. Derudover vil en del af børnene i økonomisk fattigdom have forældre, der er født i udlandet, og som derfor ikke har været omfattet af anbringelse/tilbud i Danmark. Derudover opgøres nogle af de personrettede støttetilbud i dag ikke på barnets cpr-nummer. Det gælder fx for familierettet støtte, hvorfor oplysninger herom ikke indgår i dette datatræk. Det vil dog i fremtiden være muligt at indarbejde familierettede støttetilbud på barnets cpr-nummer.

### 7.5.5 Misbrug

Misbrug kan være en social eksklusionsfaktor. Misbrug kan ligeledes have en sammenhæng med risikoen for økonomisk fattigdom fx i form af at misbrug kan lede til øget risiko for ikke at kunne komme i eller fastholde beskæftigelse og derved forsørge sig selv og sin familie økonomisk. Relationen kan gå begge veje, idet manglende beskæftigelse kan være katalysator for et misbrug.

Udvalget har valgt at se nærmere på en række indikatorer relateret til forskellige former for misbrug, nemlig alkoholisbrug og stofmisbrug.

#### Personer, der har været/er i behandling for et alkoholisbrug

Beskrivelse af indikatoren

Denne indikator vedrører misbrug af alkohol. De behandlingsinstitutioner, som landets kommuner visiterer klienter til, skal indberette til Det Nationale Alkoholbehandlingsregister (NAB). Dette gælder offentlige såvel som private behandlingsinstitutioner.

#### Opgørelse

Indikatoren opgøres på baggrund af lovmodellens datagrundlag og oplysninger fra NAB-registeret hos Sundhedsstyrelsen og fra Statens Seruminstitut, der modtager oplysninger om privat finansieret alkoholbehandling. Personer, der er registreret i NAB-registeret, er medtaget. Der er dermed ikke skelnet mellem grader af alkoholisbrug, type og omfang. Der er registreringer tilbage fra 2006.

Indikatoren er opgjort for unge 18-29-årige og voksne 30-64-årige.

**Tabel 7.15 Indikator for misbrug – personer, der har været/er i alkoholbehandling**

	Gruppen af økonomisk fattige		Hele befolkningen	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Unge 18-29 år	111	1,3 pct.	1.398	0,2 pct.
Voksne 30-64 år	633	3,3 pct.	21.435	0,8 pct.

Kilde: Særkørsel hos Danmarks Statistik.

Note: Andelene er opgjort i forhold til de korresponderende persongrupper i tabel 7.9.

#### Hvad fortæller indikatoren?

Ovenstående tabel indikerer, at der er relativt få personer blandt de unge 18-29-årige, der har været/er i alkoholbehandling. Selvom der er godt 21.400 voksne i alderen 30-64 år, knap 1 pct. af de voksne i befolkningen, forekommer tallet lavt. Blandt de økonomisk fattige er der dog relativt mange flere, der har været/er i alkoholbehandling end i befolkningen generelt. Der er altså en klar overrepræsentation i gruppen af økonomisk fattige i forhold til i befolkningen generelt på trods af de lave antal. Dog lader registeroplysningerne til at være knappe.

Derfor vurderer udvalget på nuværende tidspunkt, at oplysningerne ikke er robuste nok til anvendelse i indikatorøjemed.

#### Usikkerhed

Indikatoren må givetvis angive et minimumstal for personer i alkoholbehandling. NAB-registeret er relativt nyoprettet, og oplysningerne går kun tilbage til 2006. Det angiver desuden antallet af rapporterede misbrugere i behandling, og der er dermed mørketal i forhold til personer, der ikke er i behandling. Private institutioner, hvortil kommunen ikke har visiteret personer, er desuden ikke forpligtet – kun opfordret – til at ind-



berette klienter med privat finansieret behandling. Der vil derfor være tale om et underkantskøn i forhold til omfanget af personer i økonomisk fattigdom, der har haft/har et alkoholmisbrug.

### **Personer, der har været/er i behandling for et stofmisbrug**

#### *Beskrivelse af indikatoren*

Denne indikator vedrører misbrug af stoffer. Der findes ikke et samlet register over alle stofmisbrugere i Danmark, og registreringer af stofmisbrug vil i sagens natur være et underkantskøn. I forhold til cpr-baserede oplysninger vil det umiddelbart være muligt at anvende oplysninger fra Sundhedsstyrelsens register for stofmisbrugere i behandling (SIB) om antallet af stofmisbrugere i behandling.

#### *Opgørelse*

Indikatoren opgøres på baggrund af lovmodellens datagrundlag og oplysninger fra SIB. Personer, der er registreret her, er medtaget. Der er registreringer tilbage til 1996.

Indikatoren er opgjort for 2 persongrupper: unge 18-29-årige og voksne 30-64-årige.

**Tabel 7.16 Indikator for misbrug – personer, der har været/er i stofmisbrugsbehandling**

	Gruppen af økonomisk fattige		Hele befolkningen	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Unge 18-29 år	930	10,8 pct.	10.593	1.4 pct.
Voksne 30-64 år	1.059	5.4 pct.	20.784	0.8 pct.

Kilde: Særkørsel hos Danmarks Statistik.

Note: Andelene er opgjort i forhold til de korresponderende persongrupper i tabel 7.9.

#### *Hvad fortæller indikatoren?*

Ovenstående tabel indikerer, at det både for unge og voksne gælder, at en forholdsmeæssig stor andel af de unge og voksne i gruppen af økonomisk fattige har været eller er i stofmisbrugsbehandling i forhold til i befolkningen generelt. Opgørelsen angiver desuden, at det for unge i økonomisk fattigdom er lidt mere end hver tiende, der har været i eller er i stofmisbrugsbehandling, mens det for voksne i økonomisk fattigdom er lidt mere end hver tyvende. Umiddelbart virker problematikken vedrørende stofmisbrug og økonomisk fattigdom derfor mest slående for gruppen af unge. Opgørelserne for voksne kan dog afspejle datakildernes begrænsninger i forhold til historiske oplysninger, da registeret kun går tilbage til 1996.

Udvalget vurderer dog, at en indikator for stofmisbrug, på trods af de nuværende datamæssige begrænsninger, kan være interessant at følge over tid.

#### *Usikkerhed*

Indikatoren viser antallet af registrerede misbrugere i behandling, og der er dermed mørketal i forhold til personer, der ikke er i behandling eller ikke er registrerede. Der vil derfor være tale om et underkantskøn i forhold til omfanget af personer i økonomisk fattigdom, der har haft/har et stofmisbrug.

### **7.5.6 Psykiatriske lidelser**

En sindslidelse kan have en langvarig negativ konsekvens i forhold til muligheden for at få tilknytning til arbejdsmarkedet og derved forbedrede egne økonomiske forhold. Dårlige økonomiske forhold kan omvendt bibeholde sindslidende i sygdom i længere tid. Risikoen for at udvikle psykiske symptomer øges for personer, der oplever en vanskelig økonomisk situation. Derved kan indikatoren for psykiatriske lidelser både give et billede af sammenhængen mellem økonomisk fattigdom og risikoen for at få en psykisk sygdom såvel som for sammenhængen mellem sygdom og risikoen for at blive økonomisk fattig.

Udvalget har søgt at finde en passende og målbar indikator forankret i psykosociale forhold i forhold til risikoen for økonomisk fattigdom.

### **Personer, der har eller har fået stillet en psykiatrisk diagnose**

#### *Beskrivelse af indikatoren*

Denne indikator har til hensigt at vurdere relationen mellem personer med psykiatriske lidelser og økonomisk fattigdom.

#### *Opgørelse*

Indikatoren opgøres på baggrund af lovmodellens datagrundlag og oplysninger fra Det Psykiatriske Centralregister hos Statens Seruminstitut, som blev etableret 1. april 1969. Registeret indeholder data om alle psykiatriske indlæggelser fra 1969 og frem. Fra 1. januar 1995 er der ydermere data om ambulante kontakter og skadestuebesøg.

Personer, der er registreret med en diagnose, er medtaget. Der er således ikke skelnet mellem sværhedsgrader af de psykiatriske lidelser.

Indikatoren er opgjort for 2 persongrupper: unge 18-29-årige og voksne 30-64-årige.

**Tabel 7.17 Indikator for psykiatriske lidelser – personer, der har en psykiatrisk diagnose**

	Gruppen af økonomisk fattige		Hele befolkningen	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Unge 18-29 år	3.624	42,2 pct.	91.659	12,2 pct.
Voksne 30-64 år	4.104	21,1 pct.	275.973	10,7 pct.

Kilde: Særkørsel hos Danmarks Statistik.

Note: Andelen er opgjort i forhold til de korresponderende persongrupper i tabel 7.9.

#### *Hvad fortæller indikatoren?*

Relativt store andele af de 2 persongrupper, der befinder sig i den afgrænsede gruppe af økonomisk fattige i 2010, er registrerede i Det Psykiatriske Centralregister med en diagnose. Det er således en indikation af, at der kan være en relation mellem psykisk helbred og økonomisk fattigdom.

Blandt de unge 18-29 årige er der 92.000, svarende til godt 12 pct. af alle unge, som i 2010 har eller har haft stillet en psykiatrisk diagnose. Af disse tilhørte ca. 3.600 gruppen af økonomisk fattige. Blandt de unge i økonomisk fattigdom i 2010 havde mere end 42 pct. en psykiatrisk diagnose. Det er en forholdsmæssig stor andel i forhold til i befolkningen generelt.

For voksne 30-64-årige gælder samme billede omend ikke lige så markant. I 2010 havde knap 276.000 af de voksne, svarende til godt 11 pct. af befolkningen i aldersgruppen, en psykiatrisk diagnose. Af disse tilhørte ca. 4.100 gruppen af økonomisk fattige. Af alle voksne i gruppen af økonomisk fattige udgjorde de voksne med en psykiatrisk diagnose mere end 21 pct., hvilket er en klar overrepræsentation i forhold til i befolkningen generelt.

Udvalget vurderer derfor, at det vil være relevant at følge udviklingen i en indikator som ovenstående.

### Usikkerhed

Som for misbrugsindikatorerne vil der her være tale om et underkantsskøn i forhold til antallet af personer, der har eller har haft en psykiatrisk lidelse. Det er kun personer, der er registreret i registeret med en diagnose, som indgår i opgørelsen. Registeret går kun tilbage til 1969, og derfor er voksne, der i deres unge år fik stillet en psykiatrisk diagnose, ikke nødvendigvis med i opgørelsen.

### 7.5.7 Overvejelser om alternative indikatorer

Ovenstående indikatorer, der belyser risikofaktorer for fattigdom, kan med rimelighed umiddelbart anvendes, da datakilder er tilgængelige, og den gængse litteratur om social eksklusion og fattigdom angiver disse emneområder som relevante. Det skal dog ikke betragtes som et udtømmende sæt af indikatorer, og udvalget har overvejet, om der til andre emneområder kan knyttes relevante indikatorer. Udvalget forestiller sig, at en indikator relateret til kriminalitet eller strafafsoning også vil kunne indgå i fremtiden. En fængselsdom kan fx betyde manglende mulighed for at tage beskæftigelse og vil således påvirke en persons økonomiske situation negativt i en kortere eller længere periode. Det har desværre ikke været muligt inden for udvalgets tidsramme at konstruere en brugbar indikator relateret til kriminalitet og økonomisk fattigdom.

I afsnit 7.5.5 og 7.5.6 danner væsentlige sundhedsmæssige forhold afsæt for konstruktionen af indikatorer for psykosociale risikofaktorer for fattigdom, nemlig misbrug og psykiatriske lidelser. Udvalget vurderer, at der inden for sundhedsområdet findes brugbare data og et stort udviklingspotentiale, der kan danne grundlag for yderligere supplerende indikatorer relateret til sundhedsmæssige aspekter (fx kroniske lidelser).

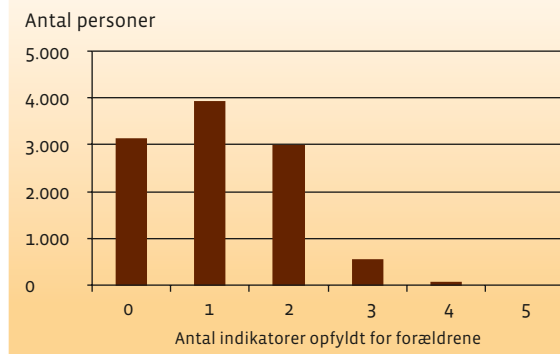
## 7.6 Flere risikofaktorer på spil

### 7.6.1 Særlig børneindikator – indikator for ”svag” forældrebaggrund

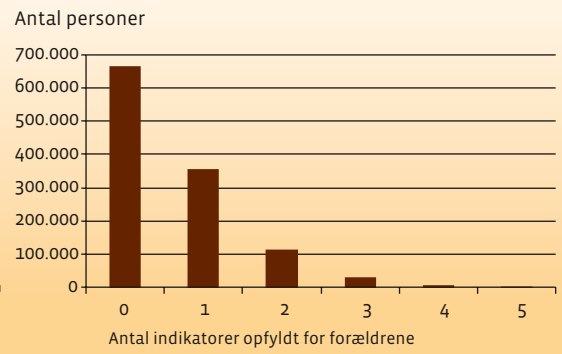
Som tillæg til de enkeltstående indikatorer ovenfor har udvalget også valgt at se på tværs af visse indikatorer for så vidt angår børn og deres forældres baggrundskarakteristika. Intentionen har været at se nærmere på en række forhold, der enkeltvis eller tilsammen udtrykker en potentiel ”svag” forældrebaggrund. Jo flere ”svage” forældrekaraktistika, desto mere udsatte kan børn potentielt være i forhold til økonomisk fattigdom. Nedenfor angives det, i hvor høj grad forældrene til gruppen af økonomisk fattige børn kan karakteriseres ved flere af følgende 5 baggrundsindikatorer knyttet til en ”svag” forældrebaggrund:

- Enlige forsørgere.
- Modtagere af overførselsindkomster.
- Manglende ungdoms-/erhvervsuddannelse.
- Har været anbragt/modtaget forebyggende foranstaltning som barn.
- Har været i misbrugsbehandling (alkohol/stoffer).

**Figur 7.3 "Svag" forældrebaggrund blandt børn som afgrænset ved økonomisk fattigdom**



**Figur 7.4 "Svag" forældrebaggrund blandt børn i hele befolkningen**



Kilde: Særkørsel hos Danmarks Statistik.

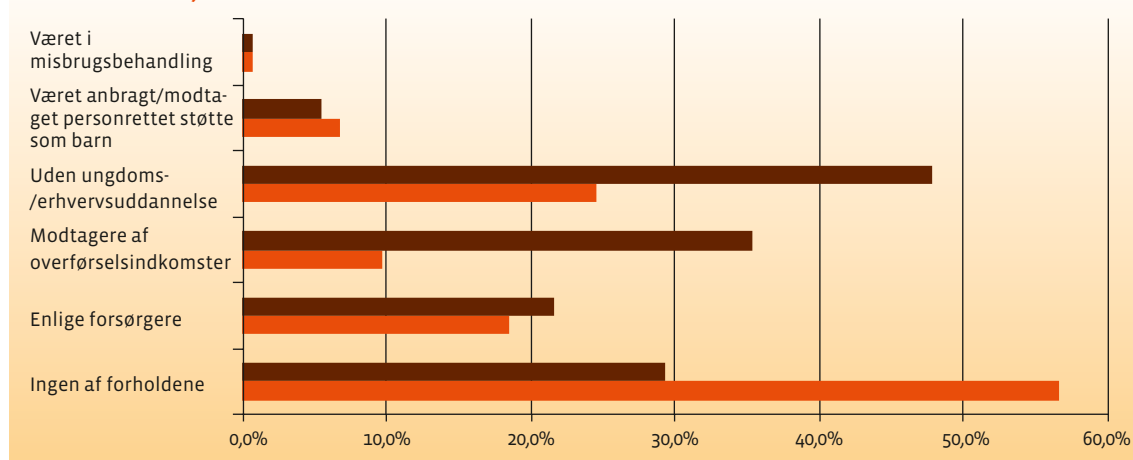
Ovenstående figurer viser, at det for hovedparten af børnene i gruppen af økonomisk fattige gælder, at forældrene berøres af 1-2 af de 5 baggrundsindikatorer, og knap en tredjedel berøres ikke af nogen af indikatorerne. Der er så godt som ingen, der berøres af 4-5 baggrundsindikatorer<sup>61</sup>. Blandt børn i befolkningen generelt er profilen en anden. Hovedparten af børnene i befolkningen har forældre berørt af 0 af ovenstående indikatorer, og knap en tredjedel af børnene i befolkningen har forældre berørt af 1 af ovenstående indikatorer.

Der kan være tale om, at tilstedeværelsen af en eller flere faktorer på en gang kan være en potentiel katalysator for en øget risiko for at være i gruppen af økonomisk fattige.

På tværs af indikatorerne ser der ud til at være nogle forhold, der i højere grad er gældende for børn tilhørende gruppen af økonomisk fattige end for børn i befolkningen generelt.

61 Antallet af observationer i stikprøven er meget lille for 4 og 5 samtidige indikatorer. Der er ingen i gruppen af økonomisk fattige, der berøres af 5 indikatorer.

**Figur 7.5 Andel af børn i økonomisk fattigdom i befolkningen med forskellige forældre-karakteristika, 2010**



Kilde: Særkørsel hos Danmarks Statistik, samt beregninger fra sekretariatet for udvalget.

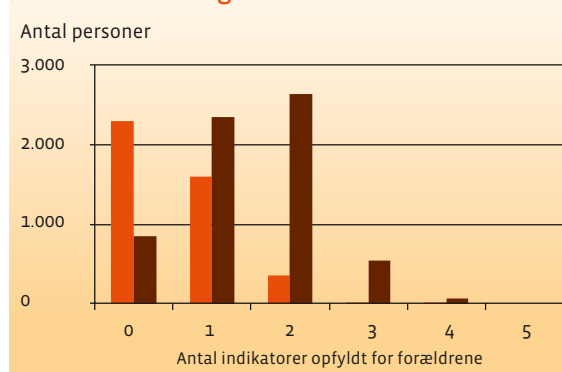
For børn i gruppen af økonomisk fattige er der store andele, der har forældre uden en ungdoms- eller erhvervsuddannelse, som er modtagere af overførselsindkomster og er enlige forsørgere. Der er desuden godt 29 pct. af børnene, der ikke har forældre berørt af nogen af ovenstående forhold. I befolkningen generelt er der relativt mange børn (57 pct.), hvor forældrene ikke kan karakteriseres ved nogen af de 5 forhold. Derudover er der også knap 25 pct. i befolkningen med forældre uden en ungdoms- eller erhvervsuddannelse. For børn i gruppen af økonomisk fattige er det godt 48 pct. Børn af enlige forsørgere udgør godt 19 pct. af børn i befolkningen. Det er en andel, der ikke afviger meget fra andelen blandt børn i økonomisk fattigdom. Men det kunne imidlertid overvejes at undersøge nærmere, om det at være barn af en enlig forsørger og samtidig være berørt af et eller flere af de andre forældreforhold kunne udgøre en katalysator for at have i økonomisk fattigdom.

### 7.6.2 Børn af forældre, hvor mindst en forælder er selvstændig

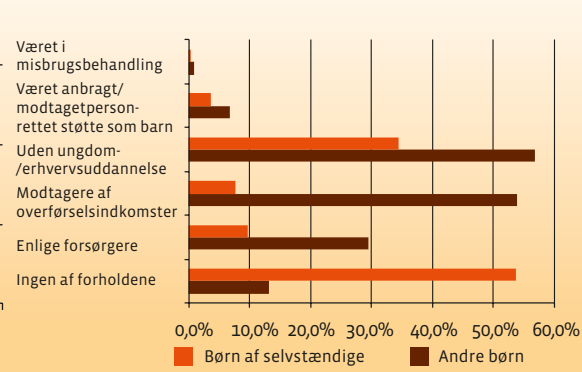
Børn af selvstændige udgør knap 40 pct. af børn i gruppen af økonomisk fattige, jf. tabel 5.1 i kapitel 5.

Derfor er der set nærmere på, om forældrene til børn af selvstændige er kendetegnet ved et andet omfang af ovenstående indikatorer for "svag" forældrebaggrund, end der gælder for børn af ikke-selvstændige i økonomisk fattigdom.

**Figur 7.6 "Svag" forældrebaggrund blandt børn som afgrænset ved økonomisk fattigdom**



**Figur 7.7 Sammenligning af børn af selvstændige og andre børn på tværs af forældre-karakteristik**



Kilde: Særkørsel hos Danmarks Statistik, samt beregninger fra sekretariatet for udvalget.

Ovenstående figur 7.6 angiver, at der er relativt få børn i økonomisk fattigdom, hvor forældrene opfylder 3-5 indikatorer, og de, der gør, er stort set alle børn af forældre, der ikke er selvstændige. Desuden er der blandt børn af selvstændige flest børn i økonomisk fattigdom, som kun er påvirket af 0 eller 1 forhold, mens der for andre børn er flest, hvor 1 eller 2 forældreforhold gør sig gældende. Profilerne for, hvor mange børn af selvstændige der berøres af 0, 1, 2 eller flere forhold og for andre børn, er tydeligt forskellige.

I figur 7.7 sammenlignes økonomisk fattige børn af selvstændige med andre børn i økonomisk fattigdom på tværs af de angivne forældreforhold. For børn af selvstændige er det foruden ingen af forholdene især manglende ungdoms- eller erhvervsuddannelse, der gør sig gældende. Dog er det kun 34 pct. af de økonomisk fattige børn af selvstændige, hvor mindst en af forældrene ikke har en ungdoms- eller erhvervsuddannelse. Blandt andre børn i økonomisk fattigdom er det knap 57 pct. Blandt børn af de selvstændige er det kun godt 8 pct., hvor mindst én af forældrene er overførselsindkomstmottager. Blandt andre børn er det hele 54 pct. Blandt børn af selvstændige er det også kun knap 10 pct., der er børn af enlige forsørgere, mens det for andre børn er 29 pct.

Ovenstående figurer indikerer, at børn af selvstændige er karakteriseret ved nogle andre forhold, end andre børn i økonomisk fattigdom er karakteriseret ved.

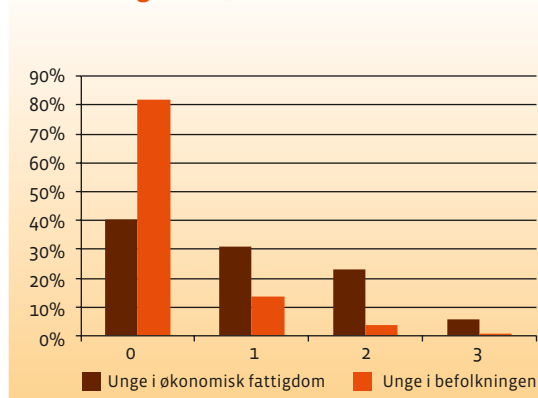
### 7.6.3 Unge og sammenfald af flere faktorer

For gruppen af unge har ovenstående gennemgang af indikatorerne vist, at der i forhold til flere af risikofaktorerne, fx en sårbar opvækst og psykosociale forhold, er indikation af en sammenhæng mellem disse og økonomisk fattigdom.

Ligesom i børns tilfælde er der derfor set nærmere på, hvorledes unge med flere samtidige forhold tager sig ud. Der er set på, hvor mange unge der kan karakteriseres ved følgende 3 sociale og psykosociale forhold:

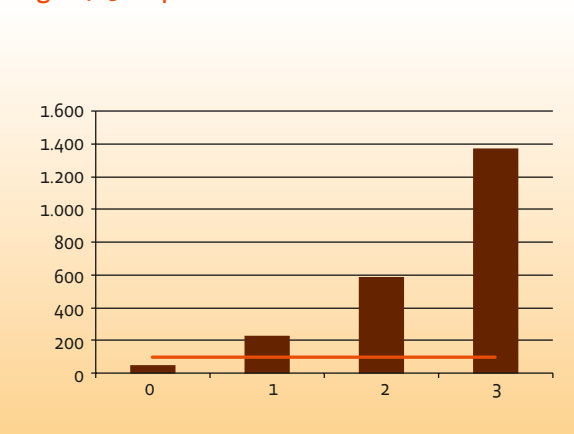
- Har været anbragt som børn eller modtaget forebyggende foranstaltning.
- Har været i misbrugsbehandling (stoffer eller alkohol).
- Har/har haft en psykiatrisk diagnose.

**Figur 7.8 Flere samtidige forhold blandt unge 18-29 år i 2010**



Kilde: Særkørsel hos Danmarks Statistik, samt beregninger fra sekretariatet for udvalget.

**Figur 7.9 Repræsentativitet i 2010**



Note: Figuren angiver i forhold til antal faktorer over-/underrepræsentation for unge i gruppen af økonomisk fattige i forhold til unge i befolkningen generelt. En værdi over/under 100 angiver over-/underrepræsentation.

Figurerne ovenfor viser, at der blandt de unge i befolkningen generelt er over 80 pct., der ikke er påvirket af nogen af de 3 forhold, og kun knap 14 pct., der er påvirket af ét af forholdene. Blandt de unge i gruppen af

økonomisk fattige er det knap 41 pct., der ikke er påvirket af nogen af de 3 forhold, mens godt 31 pct. er påvirket af ét af de 3 forhold. 23 pct. er påvirket af 2 forhold. Der er således en klar overrepræsentation af unge påvirket af ét eller flere forhold i gruppen af økonomisk fattige i forhold til i befolkningen generelt.

## 7.7 Sammenfatning

Gennemgangen og analysen af de forskellige indikatorer viser, at en række indikatorer er relevante for at belyse risikofaktorerne for økonomisk fattigdom. Derfor foreslår udvalget, at nedenstående indikatorer indgår i den årlige monitorering af fattigdom i Danmark:

**Tabel 7.18 Indikatorer for børn (0-17 år) i familier afgrænset som økonomisk fattige**

Risikofaktor	Tema	Indikator
Forældrenes baggrund	Forældrenes arbejdsmarkedstilknøytning	Børn, der lever i familier, hvor en eller begge forældre er i socialgruppen
	Offentligt forsørgede	Børn, hvis forældre er modtagere 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 7.19 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 7.20 Indikatorer for voksne (30-64 år) 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 bopligssituation	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

Som tidligere nævnt vurderes det ikke, at datagrundlaget på alle områder på nuværende tidspunkt er tilstrækkeligt stærkt, samt at de gennemførte analyser er tilstrækkelige til, at der kan opstilles brugbare indikatorer. Det vil forudsætte mere omfattende dataanalyser og eventuelt analyser af kausale sammenhænge, som udvalget ikke har haft mulighed for inden for rammen af udvalgets arbejde.

Det påpeges også, at der ikke er tale om et endeligt indicatorsæt, men at der i indikatorudvælgelsen bør være tale om en dynamisk proces, hvor der, i takt med at der kommer ny viden til og datagrundlaget forbedres, kan udbygges eller justeres i listen af indikatorer.

Selvom det ikke er muligt at sige noget entydigt om den enkelte indikatorers betydning og kausale sammenhæng i forhold til økonomisk fattigdom, giver indikatorerne nyttig information om risikofaktorer knyttet til økonomisk fattigdom.

Indikatorerne for risikofaktorer for fattigdom er opstillet i forhold til forskellige aldersgrupper ud fra en livscyklusbetragtning. Gruppen af unge synes at udgøre en særligt udsat gruppe. Blandt de unge i økonomisk fattigdom, har store andele været anbragt eller modtaget en forebyggende foranstaltning som barn. Det kan være et tegn på en sårbar opvækst. Samtidig er der en markant andel af de unge i økonomisk fattigdom, der ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, og knap 30 pct., der befinder sig i socialgruppen og altså er marginaliseret i forhold til arbejdsmarkedet. Endelig har 4 ud af 10 af de økonomisk fattige unge fået stillet en psykiatrisk diagnose, og sammenlagt med de andre forhold herover, tegner der sig et billede af, at de unge i økonomisk fattigdom, er en særligt udsat gruppe med behov for hjælp til at løse mange forskellige artede problemer.

Analysen fokuserer især på gruppen af unge, som på flere områder skiller sig ud i forhold til gruppen af voksne. Det kan dels indikere, at det er tale om en udsat alder, men det kan også være et udtryk for, at den økonomiske situation stabiliseres i takt med, at man bliver voksen. Velfærdssamfundet vil til en vis udstrækning også være med til at hjælpe folk med forskellige problemer væk fra økonomisk fattigdom, fx vil der være en afgang fra gruppen af voksne, der overgår til førtidspension og derved flyttes ud af fattigdomsgruppen.

En række indikatorer peger dog også på risikofaktorer for fattigdom i de voksnes tilfælde. Indikatoren for marginalisering fra arbejdsmarkedet – personer i socialgruppen – indikerer ligesom for unge, at en væsentlig andel af de voksne i gruppen af økonomisk fattige også tilhører socialgruppen. Ligeledes har knap hver anden af de økonomisk fattige voksne heller ikke gennemført en ungdoms- eller erhvervsuddannelse, og hver femte har haft eller har fået stillet en psykiatrisk diagnose. Derudover gælder der, at voksne, der har været anbragt som børn er klart overrepræsenterede i gruppen af økonomisk fattige i forhold til i befolknin-



gen generelt, ligesom voksne, der har modtaget behandling for et stofmisbrug, eller voksne, der har opholdt sig på forsorgshjem i 2010, er det.

Risikofaktorerne for fattigdom, der relaterer sig til arbejdsmarkedsmæssig, uddannelsesmæssig og bolig-mæssig eksklusion, indikerer sammen med psykosociale forhold, at der kan være en sammenhæng mellem disse faktorer og personers økonomiske situation. Det stemmer overens med litteraturen på området.

I tilfældet med børn i økonomisk fattige familier gør de samme risikofaktorer sig i høj grad gældende. Her er det dog primært forældrenes baggrundskarakteristika, der har betydning. Børn udgør en særlig udsat gruppe, da de ikke har store muligheder for at ændre deres umiddelbare situation. En barndom, hvor man er eksponeret i forhold til en eller flere af ovenstående risikofaktorer, kan betyde en sværere voksentilværelse for så vidt angår økonomisk fattigdom. Man er sårbar som barn, og en udsat forældrebaggrund kan have en afsmittende effekt.

Endelig viser gennemgangen af de sammensatte indikatorer for børn og unge, at det at være udsat for flere risikofaktorer på samme tid, kan være karakteristisk for børn og unge i økonomisk fattigdom vis-a-vis børn og unge i befolkningen generelt. Derfor tyder det på, at en ophobning af risikofaktorer øger risikoen for økonomisk fattigdom. Der kan dog med fordel arbejdes videre med sammensætningen af indekset for en "svag forældrebaggrund" for så vidt angår omfattede indikatorer, ligesom der med fordel kan arbejdes videre med sammenhængen mellem flere samtidige risikofaktorer for unge og voksne.

# 8 Fattigdomsfælder

## 8.1 Indledning

Den enkeltes mulighed for selv at undgå eller at komme ud af en fattigdomssituation er af afgørende betydning. For personer med en selvvalgt lav indkomst som følge af ønsket om en alternativ livsførelse, er dette en mulighed. For andre er situationen ufrivillig, og begrænsede handlemuligheder kan gøre fattigdomssituationen vedvarende.

Udvalget har defineret økonomisk fattigdom som en ufrivillig og vedvarende situation med manglende eller stærkt begrænsede muligheder for ved egen drift at ændre situationen, jf. kapitel 2. Udvalget har med operationaliseringen af denne fattigdomsdefinition i en økonomisk fattigdomsgrænse koblet med indikatorer for afsavn og social eksklusion tilstræbt en identifikation af grupper med begrænsede handlemuligheder i en ufrivillig fattigdomssituation.

Den gruppe, der er afgrænset ved udvalgets definition af en økonomisk fattigdomsgrænse er i mange henseender heterogen, jf. kapitel 4. Fuldt ledige og selvstændige er overrepræsenteret i gruppen. Der er også en overrepræsentation af indvandrere og efterkommere<sup>62</sup> samt personer under 35 år. Der er endvidere en overrepræsentation af ufaglærte og personer med en kort videregående uddannelse. Enlige med og uden børn er overrepræsenteret. Der er selvsagt overlap mellem disse karakteristika, da den samme person kan være omfattet af flere af disse kriterier.

Omfanget og sammensætningen af gruppen under den økonomiske fattigdomsgrænse bestemmes i et kompliceret samspil mellem arbejdsmarkedet, det sociale sikkerhedsnet og familiesituationen.

Der er meget få fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere, som falder under fattigdomsgrænsen, og hovedparten af de langvarige modtagere af sociale ydelser har også en indtægt over lavindkomstgrænsen, om end gruppen af overførselsmodtagere er overrepræsenteret.

Den heterogene sammensætning af økonomisk fattige gør det svært at pege på en enkelt faktor eller mekanisme som hovedårsagen til økonomisk fattigdom, og en indsats i forhold til fattigdomsproblemet forudsætter således en flerdimensional tilgang via fx uddannelses-, social- og beskæftigelsespolitik. Det faktum, at fuldtidsbeskæftigede som hovedregel ikke falder under fattigdomsgrænsen, understreger betydningen af at sikre, at flest muligt er selvforsørgende via fuldtidsbeskæftigelse. Den følgende diskussion af fattigdomsfælder tager primært udgangspunkt i spørgsmålet om barrierer for mennesker ramt af fattigdom til at opnå fuldtidsjob eller mekanismer i systemet, der fratager fattige incitamentet til at søge fuldtidsjob, eller gør vejen hertil urealistisk lang. Ved en fattigdomsfælde forstås, at den enkelte borger eller familie fastholdes i en fattigdomssituation. De fattigdomsfælder, der normalt omtales, handler om marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet, manglende incitamentet til at søge job pga. lave forskelsbeløb, høje samspilsprocenter eller gælds-fælder. Det har ikke været muligt for udvalget at foretage en kvantificering af betydningen af de forskellige årsager til fattigdomsfælder, og det følgende indeholder derfor alene en mere generel diskussion. Det ligger også uden for udvalgets mandat at komme med egentlige politikforslag.

---

62 Tallene er for 2010. Det må forventes, at 2012 vil vise et fald i antallet af indvandrere og efterkommer under fattigdomsgrænsen som følge af ophævelsen af de såkaldte "fattigdomsydelser".

## 8.2 Arbejdsmarked – marginalisering

Personer, der lever i fattigdom, kan have vanskeligt ved at ændre på situationen, fordi de mangler handlemuligheder. Når et menneskes situation er præget af forhold som hjemløshed eller en usikker boligsituation, misbrug, kronisk sygdom, manglende uddannelse eller langvarigt fravær fra arbejdsmarkedet, kan vedkommende mangle ressourcerne til at bringe sig selv ud af en situation med uønsket lav indkomst. Disse forhold kan være medvirkende til, at et menneske fastholdes i en uønsket situation. De sociale forhold, som har en fastholdende virkning, er beskrevet nærmere i kapitel 7.

Den enkeltes handlerum kan også være begrænset af mulighederne på arbejdsmarkedet (adgangen til jobs), dvs. arbejdsmarkedets efterspørgselsside. Hvilke jobs findes der, og hvilke krav stiller arbejdsgiverne? Antallet af jobmuligheder skal ses i sammenhæng med den generelle konjunktursituation, og jobmulighederne for arbejdsmarkedets marginalgrupper kan i særlig stor udstrækning være varierende over konjunkturerne. En række strukturelle forhold kan imidlertid også være af betydning. Det faktum, at fuldtidsbeskæftigede som hovedregel ikke tilhører gruppen af økonomisk fattige, afspejler en vigtig præmis i velfærdssamfundet, nemlig, at fuldtidsbeskæftigelse skal give et rimeligt indkomstgrundlag (ingen working poor). Minimumslønningerne på arbejdsmarkedet er relativt høje, og dette modsvares af relativt høje kvalifikationskrav for at få tilbudt et job. Der er få jobs, der ikke stiller krav til kvalifikationer på et vist niveau. Selvom lønnens størrelse er central for diskussionen om fattigdomsfælder, ligger det dog uden for udvalgets rammer at analysere løndannelsen på det danske arbejdsmarked.

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. Omstillinger og tilpasninger på arbejdsmarkedet kan også skabe en risikosituation for personer med kvalifikationer og erhvervs erfaring, hvis denne viden ikke længere efterspørges som følge af fx teknologisk omstilling. Længere tids ledighed kan således lede til forældelse af viden og erfaringer, hvilket medvirker til at mindske mulighederne for at vende tilbage i beskæftigelse. Således er fx arbejdsløshedsrisikoen for ældre medarbejdere ikke højere end for andre grupper, men ved ledighed er det sværere for denne gruppe at komme tilbage i beskæftigelse (Beskæftigelsesregion Hovedstaden & Sjælland, 2012). En medvirkende årsag til dette kan være arbejdsgivernes alderspræferencer, mindre omstillingsevne, forældelse af viden og øget konkurrence fra yngre grupper med nye og opdaterede kvalifikationer. Sociale kompetencer kan også blive reduceret ved længere tids ledighed. Langvarigt fravær fra beskæftigelse er således en fastholdende faktor, der kan være svær for den enkelte at overvinde.

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. Ens omgangskreds og dermed netværk ændres, og dette kan have en direkte betydning for mulighederne for at finde egnede jobmuligheder. Mere end 1/3 af alle jobbesættelser sker via brug af netværk, og der har været en stigende tendens over de senere år (Danmarks Statistik, 2012). Betydningen af netværk for at finde arbejde er særlig stor for unge og ufaglærte og dermed grupper overrepræsenteret i fattigdomsgruppen.

Marginalisering fra arbejdsmarkedet kan således lede til mindre effektiv jobsøgning som følge af mindre kendskab til tilgængelige jobmuligheder og mindre uformel støtte til jobsøgning. Længere tids ledighed med gentagne jobansøgninger uden resultat kan også føre til modløshed og en opfattelse af, at ens situation ikke står til at ændre, hvilket i sig selv kan være en selvforstærkende faktor.

Længere tids fravær fra arbejdsmarkedet kan også lede til stigmatisering, hvor ledighedsperiodens længde bliver opfattet som et negativt signal i en jobsøgningssituation (statistisk diskrimination) med den konsekvens, at langtidsledighed bliver selvforstærkende, da man altid står bagest i jobkøen.

Ud over de faktorer, der er nævnt ovenfor, vil en række andre forhold også kunne være medvirkende til marginalisering fra arbejdsmarkedet, og for de personer, der er længst fra arbejdsmarkedet, er der ofte tale om meget sammenhængende problemer, som det kan være svært for den enkelte at løse, jf. boks 8.1

### Boks 8.1 Forhold der kan føre til marginalisering fra arbejdsmarkedet

- Manglende formelle kompetencer
- Manglende virksomhedsforståelse
- Læse- og staveproblemer
- Dårligt fysisk helbred og misbrugsproblemer
- Psykisk lidelse
- Mangelfulde personlige kompetencer
  - Personlige kompetencer, såsom motivation, omtanke, initiativ, omhu, mødestabilitet mv.
  - Problemer med personlig fremtræden og omgangsformer
  - Psykisk skrøbelighed
  - Familiære problemer
  - Mangelfuldt socialt netværk
- Kriminel fortid
- Manglende dansk kundskaber – og kendskab til dansk arbejdsmarked

Kilde: Bjerregaard & Boll, 2003.

Der kan argumenteres for, at en svag eller dårlig uddannelsesbaggrund i et vist omfang er selvvalgt, da den enkelte burde have indset konsekvenserne heraf som ung. For nogle grupper kan umiddelbar adgang til lønindkomst som ufaglært være tillokkende og dermed ske på bekostning af uddannelse. Dette kan bringe den enkelte i en sårbar situation, jf. ovenfor. Sådanne beslutninger kan tilskrives myopia i beslutningsprocessen. Det er dog samtidig veldokumenteret, at forældrenes sociale og uddannelsesmæssige baggrund har stor betydning for skoleforløb og dermed både forudsætninger og motivation for erhvervelse af arbejdsmarkedsrelevante kvalifikationer (Jæger & Holm, 2004). En undersøgelse fra Danmarks Evalueringsinstitut viser desuden, at elever, der har været socialt udsatte i barndommen, har en markant højere frafaldsrisiko end andre elever (Danmarks Evalueringsinstitut, 2009). Dertil kommer, at andre omstændigheder som fysisk eller psykisk sygdom, familiære forhold, geografiske faktorer mv. kan gøre det umuligt eller vanskeligt at gennemføre en uddannelse.

Alle har således ikke lige muligheder i uddannelsessystemet. Dette understreger, at tidlig indsats i forhold til børn og unges uddannelse kan have stor betydning over tid på størrelsen af gruppen med risiko for at havne i en fattigdomssituation. For selvstændige med vedvarende lave indkomster er der en særlig problematik. Disse personer er fuldtidsbeskæftigede, men oppebærer en lav indkomst. Denne situation kan afspejle, at man er fanget i en situation med lav indkomst og med dårlige udsigter til at øge indtjeningsgrundlaget eller at skifte erhverv. 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 fuldtidsbeskæftiget til en lavere løn (Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2009).

## 8.3 Arbejdsmarked – kan det betale sig at arbejde?

Beskæftigelsen afhænger også af udbuddet af arbejdskraft. Med dette forstås, hvorvidt den enkelte aktivt søger jobs og reservationskravene til disse jobs.

Ud fra en ren økonomisk betragtning er incitamentet til at arbejde en afvejning mellem på den ene side den økonomiske kompensationen for arbejdet og på den anden side arbejdets karakter (herunder geografiske

placering) og tidsforbruget som alternativt kunne bruges på fritidsaktiviteter og familie mv. I praksis skal det økonomiske incitament dog også ses sammen med det forhold, at arbejde for mange også har en stor social betydning, ligesom den enkelte pga. rådighedsreglerne selvsagt ikke frit kan vælge mellem arbejde eller det at modtage ydelse.

Incitamentet til at ville tage et arbejde afhænger af lønnen, men også af jobbet karakter (jobfunktion, arbejdstider mv.) og geografiske placering. Det er for ganske få et ultimativt spørgsmål om arbejde versus ikke-arbejde, men derimod et spørgsmål om hvilke jobs, man er villig til at påtage sig – de såkaldte reservationskrav. Økonomiske incitament skal ses i sammenhæng med disse reservationskrav. Den økonomiske gevinst ved arbejdet skal således kompensere for arbejdets karakter og ulemperne ved arbejdet, herunder manglende mulighed for at anvende tiden på andre aktiviteter.

Incitamentet til at ville tage et givet arbejde kan også påvirkes af, at deltagelse i arbejdsmarkedet er forbundet med mindre fritid til ikke-arbejdsmarkedsaktiviteter som familie, børn, husholdning, hobbies, sports- og fritidsaktiviteter. En person, som er nødt til at prioritere familie eller tillægger familieliv og fritid stor betydning, knytter en stor værdi til at kunne udføre disse ikke-arbejdsmarkedsaktiviteter og modsat for en person, som tillægger familieliv og fritid mindre betydning. Værdien af fritid bruges således her som en samlende betegnelse for præferencer, normer og kønsroller (forsørgerrollen, familieværdier) mv. knyttet til at være aktiv på arbejdsmarkedet i forhold til andre aktiviteter. Fx vil traditionelle kønsroller tilsige, at mænd tillægger familie- og fritid mindre betydning end kvinder. Kulturer og normer er indbygget i institutioner og politik såvel som (økonomisk) adfærd. Normer knyttet til familiestruktur kan således være en årsag til, at flere kvinder er deltidsbeskæftigede. For indvandrere og efterkommere kan normer og kønsroller (ud over kvalifikationer) også være en faktor til forklaring af lav arbejdsmarkedsdeltagelse for kvinder (Deding & Jakobsen, 2008, Constant m.fl., 2009).

Den umiddelbare økonomiske gevinst ved et arbejde er lønindkomsten efter skat. Gevinsten ved et arbejde skal imidlertid ses i forhold til forsørgelsesgrundlaget, såfremt man er berettiget til en social ydelse mv. i situationen uden job. Gevinsten ved et arbejde kan opgøres ved det såkaldte forskelsbeløb. Forskelsbeløbet er forskellen mellem rådighedsbeløbet i situationen, hvor en person har et arbejde og i situationen uden et arbejde. Jo lavere forskelsbeløbet er, desto mindre er det økonomiske incitamentet til at være i job.

Størrelsen på forskelsbeløbet er vurderet i appendiks 8A på baggrund af såkaldte familietypeberegninger. Det er vigtigt at være opmærksom på, at en beregning af forskelsbeløbet er behæftet med betydelig usikkerhed. Der skal blandt andet gøres forudsætninger om, hvilken løn personen uden beskæftigelse vil kunne oppebære, såfremt man kommer i beskæftigelse (hvilket forudsætter, at man har efterspurgte kvalifikationer). Endvidere vil der være forskelle i, hvor stort forskelsbeløbet skal være, før den enkelte har et incitament til at arbejde.

Generelt vil det være sådan, at jo lavere timeløn, en person kan opnå, desto lavere vil forskelsbeløbet og dermed det økonomiske incitament til beskæftigelse være. I gruppen af økonomisk fattige er det antageligt kun få af overførselsmodtagere, som ikke har et positivt forskelsbeløb over 2.000 kr. månedligt. Familietyperberegningerne peger på, at de enlige ikke-forsørgere, der udgør 80 pct. af de fuldt ledige i gruppen af de langvarigt fattige, vil have en ganske betydelig indkomstfremgang på over ca. 5.000 kr. månedligt, hvis de er i stand til at få et job til mindstelønnen efter gældende overenskomster. Det er derfor udvalgets opfattelse, at forskelsbeløb ikke udgør en fattigdomsfælde for langt hovedparten af de fuldt ledige i gruppen af økonomisk fattige.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i Økonomisk Analyse (2012) lavet beregninger af forskelsbeløbet for ca. 2,4 mio. lønmodtagere, ledige på dagpenge og kontanthjælp, sygedagpengemodtagere, efterlønsmodtagere mv. Analyserne viser, at knap 10 pct. af de fuldt ledige har et forskelsbeløb under 2.000 kr. månedligt.

Blandt de fuldt beskæftigede er det ca. 5 pct., der har et forskelsbeløb under 2.000 kr. månedligt. Der er altså mange i job, der har et lavt forskelsbeløb, hvilket bekræfter, at mange andre forhold end forskelsbeløbet, har betydning for, om mennesker er i beskæftigelse.

Det er også væsentligt at notere, at man dels ikke har præcis viden om den enkeltes faktiske reservationskrav, og dels ikke har information om den løn, som den enkelte realistisk kan oppebære, hvis han søger og får et arbejde. Samtidigt kan der i gruppen af økonomisk fattige være personer, som har andre mere komplekse problemer end alene økonomiske (fx sundhedsmæssige, misbrug mv.), hvorfor det ikke er givet, at de vil reagere på økonomiske incitamenter i form af høje forskelsbeløb.

Forskelsbeløbet og reservationskravene for den enkelte person eller familie afhænger ikke kun af niveauet for de sociale ydelser. Andre forhold som modregning af deltidsarbejde, ægtefælleafhængighed og tilbagebetaling af gæld kan også have betydning.

For personer på kontanthjælp bliver indtægter fra deltidsarbejde modregnet krone til krone i kontanthjælpen, idet der dog ydes et tillæg på 15,20 kr. før skat pr. arbejdstime. Der kan dermed være et begrænset incitament til at søge deltidsjobs – jobs der kunne være en indgang til mere varig beskæftigelse, jf. diskussionen i afsnit 8.2.

For ægtepar, hvor begge modtager kontanthjælp, vil der pga. ægtefælleafhængigheden, kun være et meget begrænset forskelsbeløb, hvis kun den ene kommer i beskæftigelse, idet arbejdsindtægt ud over kontanthjælpsniveauet vil blive modregnet i ægtefællens ydelse.

Det skal i denne sammenhæng igen understreges, at arbejdsudbudsbeslutningen ikke alene kan vurderes ud fra størrelsen af forskelsbeløbet, da der i det sociale system er knyttet eksplicitte krav til jobsøgning (rådhedsforpligtigelse) og deltagelse i aktiveringstilbud mv. Modtagelse af sociale ydelser er ikke et passivt alternativ til beskæftigelse. Arbejdsudbudsincitamenter kan således skabes både via de økonomiske incitamenter og via rådigheds/aktiveringskrav knyttet til modtagelse af sociale ydelser.

Gæld kan også skabe en situation, som kan påvirke den umiddelbare gevinst ved at komme i beskæftigelse. 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 "gældsældere" for personer omfattet af udvalgets definition af økonomisk fattigdom. I appendiks 8B belyses problemet for modtagere af overførselsindkomster, som har offentlig gæld. Modtagere af kontanthjælp er overrepræsenteret i gruppen af personer med offentlig gæld. Der kan ikke ske tilbageholdelse i disse overførsler som følge af gæld, men der kan til gengæld ske tilbageholdelse i arbejdsindkomst. Dette kan medvirke til at reducere gevinsten ved at arbejde, og man oplever, at det ikke kan betale sig at arbejde.

Den kvantitative betydning af gældsældere for arbejdsudbuddet kendes ikke. Det er dog ca. 65 pct. af de langvarige modtagere af kontanthjælp, der har gæld til det offentlige. Gennemsnitlig skyldes over 100.000 kr., jf. kapitel 4. Samtidig er godt 25 pct. registreret som dårlige betalere. Det må formodes, at der er et stort overlap mellem privat gæld og gæld til det offentlige. Mange kontanthjælpsmodtagere vil derfor blive mødt med tilbagebetalingskrav fra både offentlige og private kreditorer, hvis det lykkes at finde et job. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at gæld kan være en fattigdomsfælde. Der er dog brug for at analysere dette nærmere, end det har været muligt inden for rammerne af udvalgsarbejdet.

Det er endvidere et spørgsmål om gevinsten ved et arbejde alene skal vurderes ved den umiddelbare effekt på den disponible indkomst. Gevinsterne ved et givet arbejde kan være forskellig på kort og langt sigt. Besiddelse af et arbejde vil i mange tilfælde betyde opsamling af viden og erfaring ("on the job training"), som er af værdi både på den aktuelle arbejdsplads (højere løn med stigende anciennitet) eller i forhold til at søge

arbejde andre steder. Selvom den kortsigtede gevinst ikke er stor ved et givet arbejde, kan der være en større langsigtet økonomisk gevinst. Om dette påvirker den enkeltes beslutning afhænger af flere forhold. For det første kan det være svært at forfølge en bedre økonomisk situation i fremtiden, hvis det indebærer afsavn på kort sigt, særligt fordi der også er en usikkerhed knyttet til, om disse gevinster realiseres. Især for grupper med livsvilkår under fattigdomsgrænsen kan sådanne fremtidige gevinster være svære at indløse. Mens fx studerende har visse muligheder for at lånefinansiere fremtidigt forbrug mod forventning om fremtidige indkomster, vil sådanne lånemuligheder typisk ikke være åbne for personer i en fattigdomssituation. Den enkelte kan også tillægge kortsigtede forhold mere vægt end fremtidige gevinster (myopia) og derfor afstå fra at "investere" i et arbejde, der giver bedre forhold på sigt.

## 8.4 Arbejdsmarked og det sociale sikkerhedsnet

Den forudgående diskussion viser, at det er af afgørende betydning om beskæftigelsesmulighederne primært er begrænset fra efterspørgselsiden (svært at finde et job) eller fra udbudssiden (små incitamenter til at søge arbejde og høje reservationskrav). Det er dog ikke muligt præcist at kvantificere, hvor stor en andel af beskæftigelsesproblemer, der kan tilskrives efterspørgsels- eller udbudssiden. Der er imidlertid vigtigt i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik at være opmærksom på begge forhold. Såfremt efterspørgselsiden primært er begrænsende, er det relevant at overveje mulighederne for at styrke beskæftigelsesmulighederne for svage grupper på arbejdsmarkedet. For nogle via styrkelse af kvalifikationerne, for andre via særlige tiltag til sikring af jobmuligheder (fx lønsubsidier). Er udbudssiden derimod mest begrænsende, rejser det spørgsmål knyttet til indretningen af det sociale sikkerhedsnet, jf. nedenfor.

Betydningen af efterspørgsels- og udbudsforhold har senest været genstand for stor diskussion i tilknytning til de såkaldte fattigdomsydelser (starthjælp, introduktionsydelse, kontanthjælpsloft og timereglen). Det ligger uden for rammerne af dette kapitel at give en udtømmende diskussion af betydningen af fattigdomsydelsernes lavere niveau<sup>63</sup>. En række analyser har påvist en positiv effekt på beskæftigelsen, men der er usikkerhed om størrelsen af denne effekt (se Integrationsministeriet, 2005, Rockwool Fondens Forskningsenhed, 2007, 2009, 2012, Andersen m.fl., 2009 og Rosholm & Vejlin, 2010). Det er en implikation, at langt de fleste i de berørte grupper ikke er kommet i beskæftigelse trods styrkede økonomiske incitamenter hertil<sup>64</sup>. Det er mange i de berørte grupper, der har relativt dårlige kvalifikationer og store helbredsproblemer, ofte af psykisk karakter (Blauenfeldt m.fl., 2006). En konsekvens af de lavere ydelser er således for denne gruppe et mindre økonomisk råderum og dermed et større antal fattige. Vurderet på basis af OECD's fattigdomsgrænse på 50 pct. af Medianindkomsten, falder 2/3 under denne fattigdomsgrænse (Dahl m.fl., 2009). Surveyundersøgelser indikerer, at især børnefamilier har en vanskelig situation, og at børnene lider afsavn (Blauenfeldt m.fl., 2006). Erfaringerne med ydelsesreduktioner viser, at både efterspørgsels- og udbudsforhold er af betydning, men det er på det foreliggende grundlag ikke muligt præcist at kvantificere den relative betydning af de 2 faktorer.

Det er et grundlæggende politisk spørgsmål at foretage en afvejning mellem fordelingshensyn og dermed det sociale sikkerhedsnets dækningsgrad på den ene side og de økonomiske incitamenter til at arbejde og dermed beskæftigelsen på den anden side. Niveau og struktur for de sociale ydelser og dermed gevinsten ved at arbejde kan derfor ikke alene vurderes i forhold til effekterne på beskæftigelsen, har mange socialt marginaliserede ofte mange sammenhængende problemer, der gør det vanskeligt at få varigt fodfæste på arbejdsmarkedet, jf. afsnit 8.3.

63 Der har været en metodisk diskussion knyttet til, hvorledes beskæftigelseseffekterne af ydelsesændringerne skal identificeres og dermed til kvantificeringen af beskæftigelseseffekten.

64 Der er dog stor variation i beskæftigelseseffekterne i de refererede studier, og det er vanskeligt at korrigere for virkning af andre faktorer såsom konjunkturer og opholdstid, hvorfor det er forbundet med en vis usikkerhed præcist at fastlægge beskæftigelseseffekterne.



Der kan imidlertid være elementer ved indretningen af arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, som fremkalder situationer, der ikke er hensigtsmæssige fra et samfundsmæssigt perspektiv. At den enkelte har utilstrækkelige incitament til at komme i beskæftigelse, kan betegnes som en systemkonsekvens. Incitamentsproblemet opstår i et samspil mellem de sociale ydelser, modregningsregler og skattesystemet. Hvis de langsigtede gevinster ved beskæftigelse er større end de kortsigtede – både privat- og samfundsmæssigt økonomisk – er det uhensigtsmæssigt, såfremt incitamentsstrukturen er indrettet på en sådan måde, at det umiddelbare økonomiske incitament til beskæftigelse er beskedent. Som omtalt kan de økonomiske incitament ikke betragtes isoleret fra tildelingskriterier og rådigheds/aktiveringskrav.

Som udgangspunkt er det sociale sikkerhedsnet tænkt som dækkende midlertidigt indkomstbortfald, dvs. at tilbagevenden til selvforsørgelse forudsættes at kunne ske for de fleste. For personer med varigt nedsat arbejdsevne (helbredsproblemer), der mindsker mulighederne for selvforsørgelse, kan der efter visitation tildeles førtidspension. Afgang fra fattigdomsgruppen kan således ske enten via beskæftigelse eller via tildelelse af førtidspension (der er få modtagere af førtidspension blandt fattigdomsgruppen).

I praksis er opdelingen mellem midlertidige og permanente situationer i de fleste situationer ikke entydigt defineret. Som omtalt ovenfor kan forskellige sociale processer og langvarigt fravær fra arbejdsmarkedet på en selvforstærkende måde vanskeliggøre tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Det er således ikke entydigt, om en person uden beskæftigelse varigt vil have problemer med at være selvforsørgende. I det danske arbejdsmarked med et højt niveau af jobomsætning er dette en særlig problemstilling, da det umiddelbart kan være svært at identificere, hvilke ny-ledige der hurtigt vil komme tilbage i arbejde, og hvilke der vil få mere varige problemer. Det er derfor en vigtig opgave for arbejdsmarkeds- og socialpolitikken at sikre, at en midlertidig situation med lav indkomst ikke udvikler sig til en varig fattigdomssituation.

Udvalget foreslår derfor, at en økonomisk fattigdomsgrænse suppleres med en række indikatorer knyttet til den enkeltes forudsætninger for fastholdelse på arbejdsmarkedet ved indgangen til arbejdsmarkedet og i forhold til den enkeltes sårbarhed igennem arbejdslivet. Disse indikatorer er vigtige for at kunne tilrettelægge arbejdsmarkeds- og socialpolitiske tiltag for at mindske fattigdomsproblemer. Det ligger uden for udvalgets mandat at komme med forslag på disse politikområder.

## Appendiks 8A

# Beregningsteknisk illustration af forskelsbeløb i befolkningen og i lavindkomstgruppen

### Forskelsbeløb

Gevinsten ved at komme i beskæftigelse, også kaldet forskelsbeløbet, er for nogle personer relativt begrænset, idet forskellen på den disponible indkomst ved beskæftigelse ikke er meget højere end den disponible indkomst ved ledighed. Hovedårsagen til lave forskelsbeløb er, at ydelsesniveauet (dagpenge eller kontanthjælp) er relativt højt set i forhold til den potentielle lønindkomst ved beskæftigelse. Såfremt tab af selvforsørgelsesgrundlag ikke skal implicere en betydelig reduktion i forsørgelsesgrundlaget, bliver det en konsekvens, at gevinsten ved at komme i beskæftigelse også reduceres.

Alle familietypeeksemplerne viser et klart økonomisk incitament til at være i beskæftigelse, og incitamentet til at være i arbejde forøges yderligere, navnlig når skattereformen er fuldt indfaset. Der er imidlertid også grupper, som kun har et svagt økonomisk incitament til at arbejde. Det gælder blandt andet nogle personer med lav indkomst, herunder personer i beskæftigelse med en relativt lav løn.

En person forventes som udgangspunkt at tage et arbejde, når den tilbudte løn modsvarer personens ønske til aflønning (reservationslønnen). Personer med relativt store forskelsbeløb kan derfor i nogle tilfælde alligevel vælge at forblive ledige, hvis den tilbudte løn ikke er høj nok til at medføre det ønskede forskelsbeløb – og omvendt. Samtidigt bør man være opmærksom på, at der kan være personer, – typisk inden for gruppen af økonomisk fattige – som har så komplekse problemer, at de på trods af et højt forskelsbeløb og altså stort økonomisk incitament ikke har muligheden for at komme i arbejde.

Ca. 12.400 personer i gruppen af økonomisk fattige har ikke nogen arbejdsmarkedstilknytning og indgår dermed i gruppen ”fuldt ledige mv.” Så godt som alle disse personer modtager kontanthjælp, evt. i form af starthjælp eller integrationsydelse. Hovedparten af disse er enlige uden børn, jf. tabel A1.

**Tabel A1 Fuldt ledige mv. berørt af økonomisk fattigdom opdelt efter familietype og herkomst i 2010**

(Næsten alle i gruppen modtager kontanthjælp)

Familietype	Herkomst		
	Dansk	Indvandrere/ efterkommere	I alt
Antal personer			
I alt	8.450	3.950	12.400
Enlige uden børn	7.550	2.050	9.600
Enlige med børn	400	300	700
Giftede uden børn	50	150	200
Giftede med børn	100	1.300	1.400
Samboende/samlevende uden børn	250	50	300
Samboende/samlevende med børn	100	100	200

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Hovedparten af enlige uden børn ville opnå en forholdsvis stor indkomstfremgang, hvis de kom i beskæftigelse – selv til en forholdsvis lav løn. Enlige over 25 år ville skønsmæssigt få øget deres indkomst med knap 5.000 kr. pr. måned, hvis de kom i beskæftigelse til 120 kr. pr. time (ekskl. eventuelle udgifter til transport). For enlige under 25 år vil fremgangen være endnu større. Herfra går udgifter til transport og eventuelt også aftrapning af boligstøtte. Ved forholdsvis lave indkomstniveauer som i eksemplerne vil der dog sjældent være en sådan aftrapning, da boligstøtten også under beskæftigelse vil ligge på det maksimale niveau på 15 pct. af huslejen for ikke-forsørgere.

**Tabel A2 Disponibel indkomst for forskellige persontyper, 2013**

	Beskæftiget, 120 kr. / time	Kontant-hjælp	Difference (forskels- beløb)	Evt. forskel i boligstøtte (typisk)
Disponibel indkomst, kr. pr. år, før boligstøtte og transport				
Enlig, ikke-forsørger, under 25 år	12.700	5.600	7.100	-
Enlig, ikke-forsørger, over 25 år	12.700	7.900	4.800	-
Enlige forsørgere*	12.700	10.100	2.600	700

Anm. For enlige med 2 eller flere børn er det eventuelle bidrag fra aftrapning af boligstøtte mindre, da aftrapning af boligstøtte med indkomst i så fald starter på et indkomstniveau over kontanthjælpssatsen.

\* Fra 2014 vil enlige forsørgere, som har ret til og modtager ekstra børnetilskud efter børnetilskudsloven, få et ekstra beskæftigelsesfradrag

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Enlige forsørgere får udbetalt kontanthjælp med højere satser og har derfor lavere forskelsbeløb end ikke-forsørgere. Forskelsbeløbet er ca. 2.600 kr. pr. måned, hvortil kommer udgifter til transport og eventuel reduktion af boligstøtte. Disse forhold kan reducere forskelsbeløbet til omkring 2.000 kr. pr. måned. Enlige forsørgere får ud over de nævnte ydelser udbetalt forskellige former for børnetilskud, men ingen af dis-

se tilskud er indkomstafhængige, så de påvirker ikke forskelsbeløbet. Som led i skattereformen vil enlige forsørgere, som har ret til og modtager ekstra børnetilskud efter børnetilskudsloven, fra 2014 få et ekstra beskæftigelsesfradrag, hvilket øger forskelsbeløbet mellem kontanthjælp og beskæftigelse. Fra 2016 øges forskelsbeløbene for alle familietyper (svagt) som følge af den aftalte lavere regulering af overførselsindkomster.

### Indkomstaftapning af sociale ydelser

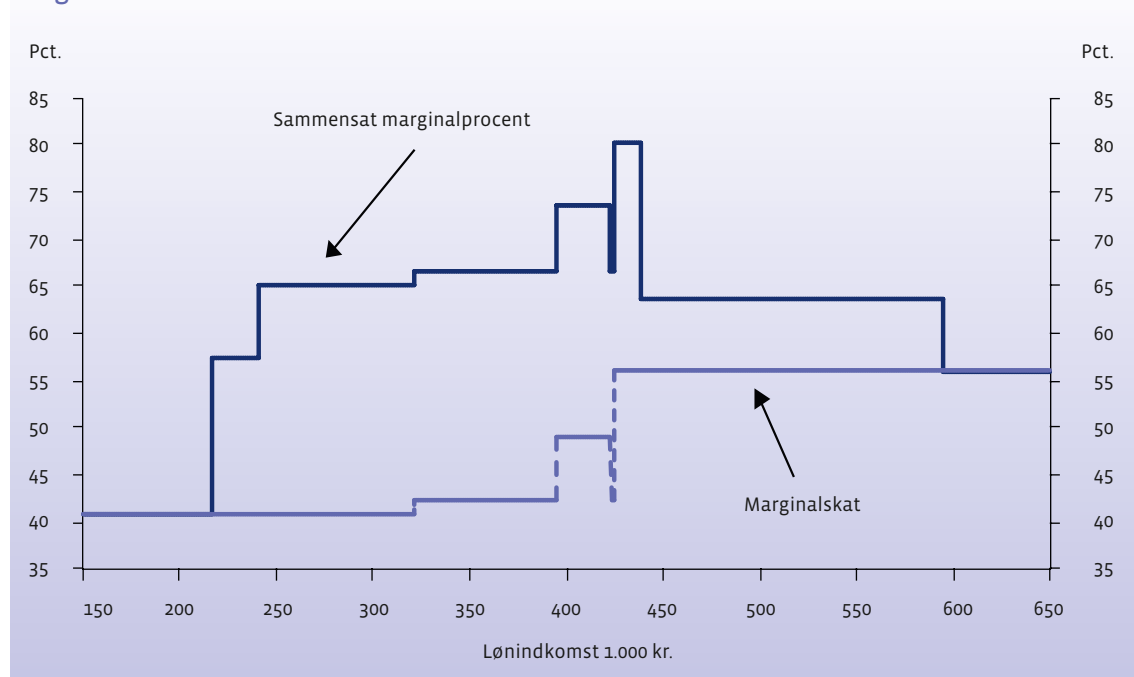
Indkomstregulering af sociale ydelser kan også have en virkning på gevinsten ved at øge arbejdstiden, idet indkomstreguleringen kan medføre høje sammensatte marginalprocenter. Den sammensatte marginalprocent, der er summen af en persons marginalskat og den marginale indkomstregulering af eventuelle sociale ydelser, er et mål for hvor meget af en indkomststigning, der tilbageholdes af det offentlige og dermed ikke fører til en forøgelse af den disponible indkomst.

Aftapningen af de sociale ydelser, har en betydning for incitamentet til at øge indtægten ved at øge antallet af arbejdstimer. Aftapningen af de indkomstafhængige ydelser kan derfor svække incitamentet til at tage et arbejde, da aftapningen lægges oveni indkomstskatten og således betyder, at fremgangen i den disponible indkomst kan være begrænset.

Opgørelser af sammensatte marginalprocenter er mest relevante for personer i beskæftigelse. En høj sammensat marginalprocent vil også kunne reducere incitamentet til at arbejde en time ekstra for personer, der arbejder ingen eller kun ganske få timer om måneden.

For en enlig forsørger med 2 børn udgør den sammensatte marginalprocent godt 40 pct. for indkomster op til ca. 225.000 kr., omtrent svarende til den marginale skattesats (kommune-, kirke- og bundskat) for indkomster under 225.000 kr., jf. figur A1.

**Figur A1 Sammensat marginalskat for en enlig forsørger, der bor til leje og har 2 børn i daginstitution**



Anm.: Gældende regler i 2012. Der er lagt følgende forudsætninger til grund: Lejlighed på 125 kvadratmeter med en månedlig husleje på 7.500 kr. To børn i hhv. børnehave og SFO. Kontingent til a-kasse/efterløn og fagforening udgør 16.685 kr. om året. Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Den sammensatte marginalsat overstiger marginalsattesatsen for indkomster over ca. 225.000 kr. svarende til en relativt lav timeløn på ca. 120 kr. ekskl. pension. Høje sammensatte marginalprocenter har dermed i størst omfang betydning for incitamentet til beskæftigelse for personer med lavtlønnet fuldtidsbeskæftigelse eller (vellønnet) deltidsbeskæftigelse.

Dette vil særligt være gældende i forhold til nogle kontanthjælpsmodtagere, som af forskellige årsager, som fx psykisk/fysisk helbred, familieforhold, misbrug eller lignende, ikke kan få et arbejde på fuld tid. En begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet kan være en trædesten til et mere stabilt liv eller ind på arbejdsmarkedet eller en vigtig faktor i at undgå at sociale problemer forværres. Som det fremgår af tabel A3, er der samlet set en meget begrænset merindtægt, hvis en kontanthjælpsmodtager får nogle timers arbejde ugentligt.

Tabel A3 viser den samlede ekstra indtægt efter aftrapning af ydelse, skat, boligstøtte, dagtilbudsbetaling mv. for forskellige typer af kontanthjælpsmodtagere ved lille arbejdsindsats.

**Tabel A3 Sammensatte marginalprocent for kontanthjælpsmodtagere (alle familietyper) ved forskellig timeløn**

	<b>Sammensat marginalprocent ved øget arbejdsomfang (2013)</b>
Timeløn på 100 kr.	88,3 pct.
Timeløn på 120 kr.	89,8 pct.
Timeløn på 140 kr.	91,0 pct.

Anm.: Den sammensatte marginalprocent ligger fast på det anførte niveau, hvis indkomsten fra arbejdet har et niveau, der indebærer, at der skal udbetales kontanthjælp. Der er ikke fastlagt præcise grænser for, over hvor lang en periode det er muligt at få udbetalt kontanthjælp, samtidig med at man arbejder i et begrænset omfang.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

## Appendiks 8B

# Afdrag på gæld

Gevinsten ved at komme i beskæftigelse kan ligeledes blive reduceret som følge af afdrag på gæld, hvis den forøgede indtægt betyder, at kreditorer eller offentlige myndigheder kræver tilbagebetaling af gæld.

Afdrag på gæld er en del af indkomstanvendelsen og indgår derfor normalt ikke i opgørelsen af rådighedsbeløbet. Optagelse af gæld betyder en forøgelse af aktuelle forbrugsmuligheder på bekostning af fremtidige forbrugsmuligheder. Afdrag og renter på gæld vil derfor begrænse de aktuelle forbrugsmuligheder, og i særlige tilfælde kan der opstå en "gældsælde", jf. afsnit 4.7 om gæld og dårlige betalere.

Gæld til det offentlige kan fx være skatterestancer, for meget udbetalt SU, manglende betaling af underholdsbidrag mv.

Størrelsen af afviklingsordninger og lønindeholdelser sker efter tabeltræk, og afviklingsordningerne afhænger af, hvorvidt skyldneren har forsørgerpligt over for børn eller ej. Afviklingen fastsættes som en procentdel af den årlige nettoindkomst, og procenten stiger i takt med niveauet for skyldnerens indkomst. For personer, der ikke har forsørgerpligt, gælder der en afdragsprocent på 5 pct., når indkomsten er over 105.899 kr. (2013-niveau). Afdragsprocenten stiger gradvist i takt med indkomstens størrelse, og for en indkomst på 341.350 kr. eller derover er afdragsprocenten 30 pct.

Samme mekanisme gælder for personer med forsørgerpligt med den forskel, at indkomstgrænserne er højere og afdragsprocenterne lavere. For personer med forsørgerpligt gælder, at afdragsprocenten er 4 pct., når indkomsten er over 132.059 kr. (2013-niveau). For en indkomst på 341.350 kr. eller derover er den 30 pct.

Ifølge inddrivelsesbekendtgørelsens § 12 kan der ikke ske lønindeholdelse i en række ydelser, fx SU og kontanthjælp. En kontanthjælpsmodtager, der har gæld til det offentlige og overgår til beskæftigelse, kan dermed blive afkrævet tilbagebetaling. I visse tilfælde kan det medføre, at den økonomiske fordel ved at komme i beskæftigelse er forholdsvis lille.

Det er ikke umiddelbart muligt at kvantificere, hvor mange i lavindkomstgruppen, der har gæld til det offentlige. Det er imidlertid muligt på baggrund af oplysninger hos SKAT om personer, der har offentlig gæld til inddrivelse hos SKAT, at give en karakteristik af personer med offentlig gæld, som modtager offentlige ydelser.

Ca. 154.000 overførselsmodtagere er registreret med offentlig gæld, jf. tabel 8.E. Af disse udgør kontanthjælpsmodtagere ca. halvdelen og SU-modtagere ca. en fjerdedel. Som nævnt kan der ikke ske lønindeholdelse i disse indkomster. Den resterende del af gruppen består hovedsageligt af modtagere af A-dagpenge eller sygedagpenge.

SU-modtagere er som udgangspunkt ikke med i lavindkomstgruppen. I og med at de er i gang med en uddannelse, er det ikke på kort sigt eventuel lønindeholdelse, der svækker det økonomiske incitament til beskæftigelse. Dertil kommer, at for ca. 75 pct. af SU-modtagerne med offentlig gæld er gælden på under 20.000 kr., jf. tabel 8.F.

Kontanthjælp udgør en meget stor del af indkomsten for personer i lavindkomstgruppen, jf. kapitel 4, og gruppen udgør, som nævnt, også en meget stor del af personer på overførselsindkomst med gæld til det offentlige. Ca. 34.000 af kontanthjælpsmodtagerne med offentlig gæld har en gæld på under 20.000 kr. Selvom den økonomiske gevinst ved at komme i beskæftigelse reduceres som følge af lønindeholdelse, vil det

alene gælde i en forholdsvis begrænset tidsperiode, hvis gælden er relativt lille. For de resterende 41.700 af kontanthjælpsmodtagerne med offentlig gæld udgør den offentlige gæld et beløb på over 20.000 kr. For en del af disse vil gevinsten ved at komme i beskæftigelse formentlig være begrænset.

Modtagere af A-dagpenge og sygedagpenge vil som udgangspunkt ikke være i lavindkomstgruppen, hvis de modtager den maksimale ydelse. For disse gælder, at der i modsætning til fx SU og kontanthjælp kan ske indeholdelse i deres indkomst, medmindre de vurderes ikke at have betalingsevne. For ca. 65 pct. af modtagere af a-dagpenge udgør gælden under 20.000 kr.

**Tabel B1 Personer, der modtager overførselsindkomst, med offentlig gæld fordelt på alder**

	SU	Kontant-hjælp	A-dagpenge	Anden skattepl. ydelse	Syge-dagpenge	I alt
Antal						
Under 25 år	18.000	12.700	1.300	200	700	32.800
25 – 30 år	10.100	13.600	3.100	600	2.200	29.600
31 – 40 år	4.800	21.000	6.700	1.800	4.600	38.900
41 – 50 år	1.300	18.600	6.900	2.200	4.000	33.000
50 – 60 år	200	8.600	4.300	1.600	2.500	17.200
60 – 64 år	0	1.200	500	200	400	2.300
Over 64 år	0	100	0	100	100	200
<b>Alle</b>	<b>34.400</b>	<b>75.700</b>	<b>22.800</b>	<b>6.700</b>	<b>14.400</b>	<b>154.000</b>

Anm.: Personer, der har gæld til inddrivelse hos SKAT pr. 31. december 2012. Fordelingen på type af overførselsindkomst er baseret på indberetninger i november 2012.

Kilde: SKAT

**Tabel B2 Personer, der modtager overførselsindkomst, med offentlig gæld fordelt på gældsstørrelse**

	SU	Kontant-hjælp	A-dagpenge	Anden skattepl. ydelse	Syge-dagpenge	I alt
Antal						
Under 20.000 kr.	25.800	34.000	15.000	3.900	9.000	87.600
20.000 – 50.000 kr.	4.000	13.500	2.600	1.000	1.800	22.900
50.000 – 100.000 kr.	2.300	10.500	1.900	700	1.300	16.700
Over 100.000 kr.	2.300	17.700	3.300	1.200	2.300	26.900
<b>Alle</b>	<b>34.400</b>	<b>75.700</b>	<b>22.800</b>	<b>6.700</b>	<b>14.400</b>	<b>154.000</b>

Anm.: Personer, der har gæld til inddrivelse hos SKAT pr. 31. december 2012. Fordelingen på type af overførselsindkomst er baseret på indberetninger i november 2012.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

# 9 Internationale erfaringer



## 9.1 Indledning

Ekspertudvalget har fået til opgave at beskrive andre landes brug af en fattigdomsgrænse samt erfaringerne hermed.

Internationalt har fattigdomsdiskussionen først og fremmest fokus på fattigdom i udviklingslandene. Det giver typisk ikke mening at sammenligne mål for lavindkomst og social eksklusion for vestlige lande med de mål, der opstilles for fattigdom i udviklingslandene. Ekspertudvalget har derfor afgrænset beskrivelsen af de internationale erfaringer til syv europæiske lande.

I den første del af kapitlet beskrives internationale erfaringer med måling af fattigdom. Her behandles definitionerne af social eksklusion og lav indkomst samt strategierne for og metoderne til at måle disse i en række vestlige lande.

I tabel 9.1 er opridset de 7 landes fattigdomstilgange og arbejde med måling af fattigdom.

Tabel 9.1 Oversigt over tilgangen til måling af fattigdom i udvalgte EU lande.

	Fattigdomstilgang	National strategi	Officielle fattigdomsmål	Politisk forankring	Monitorering - afrapportering
<b>Irland</b>	Økonomisk	<b>Ja</b> <i>National Action-plan for social Inclusion 2007.</i>	<b>Ja</b> <i>Consistent Poverty</i> anvendes som hovedmål/indikator. Desuden anvendes en række submål med tilhørende indikatorer.	<b>Ja</b> <i>Office for Social Inclusion</i> har ansvar for implementering af den nationale strategi og koordinering af tiltag på tværs af politikområder.	<b>Ja</b> <i>Office for Social Inclusion</i> udgiver en årlig rapport, hvor udviklingen på forskellige indikatorer holdes op i forhold til politiktiltag.
<b>Norge</b>	Flerdimensionel	<b>Ja</b> <i>Handleplan mot fattigdom 2006 &amp; Fordelingsmeldingen 2011.</i>	<b>Nej</b> Brede politiske strategier som retningsgivende.	<b>Ja</b> <i>Arbejdsdepartementet</i> har til opgave at koordinere regeringens indsats mod fattigdom.	<b>Ja</b> <i>Statistisk sentralbyrå</i> foretager årligt en afrapportering om økonomi og levevilkår for forskellige indkomstgrupper. <i>Arbejds og Velferdsdirektoratet</i> udarbejder desuden en årlig rapport, der beskriver de centrale udviklingstræk på fattigdomsområdet, hvor tallene fra Statistisk sentralbyrå blandt andet indgår.
<b>Nederlandene</b>	Beskæftigelsesorienteret samt økonomisk	<b>Nej</b>	<b>Nej</b> Ingen officielle mål/indikatorer – men de to oftest anvendte indikatorer er hhv. en lavindtægtsgrænse samt to budgetgrænser.	<b>Nej</b>	<b>Ja</b> Årlig uvildig rapport, <i>Poverty monitor</i> , hvor udviklingen i fattigdom opgøres.
<b>Tyskland</b>	Beskæftigelsesorienteret samt økonomisk	<b>Nej</b>	<b>Nej</b> Monitorering via et bredt sæt indikatorer som supplement til en lavindkomstgrænse fastsat ud fra 60 pct. af medianindkomsten.	<b>Nej</b>	<b>Ja</b> Rapport fra det tyske Arbejds- og Socialministerium hvert 4. år.

	Fattigdomstilgang	National strategi	Officielle fattigdomsmål	Politisk forankring	Monitorering - afrapportering
<b>Storbritannien</b>	Økonomisk	Ja	Ja Nationalt og regionalt. Adskillige indikatorer for lavindkomst, hvor 60 pct. af medianindkomsten er hovedindikator. Herudover anvendes yderligere 41 indikatorer.	Ja <i>Department for Work &amp; Pensions</i>	Ja Årlig monitorering/rapport fra <i>The Department for Work &amp; Pension</i> .
<b>Frankrig</b>	Flerdimensionel	Ja Flerdimensionel strategi med fokus på beskæftigelse, boligforhold og rettigheder hos borgerne.	Nej Ofte anvendes 60 pct. af medianindkomsten som lavindkomstgrænse. Desuden anvendes supplerende indikatorer relateret til 11 submål.		Ja Årlig publikation fra den franske regering, hvor udviklingen holdes op i forhold til iværksatte tiltag.
<b>Sverige</b>	Beskæftigelsesorienteret	Nej	Nej	Nej	Ja Årlig fordelingspolitisk redegørelse fra den svenske regering. Årlig levekårsundersøgelse fra Det Statistiska centralbyrån samt løbende monitorering fra Socialstyrelsen, hvor udviklingen blandt andet måles ud fra lavindkomst, budgetgrænse samt arbejdsmarkedstilknudning.

Som det fremgår af ovenstående skema, er der stor forskel på tilgangen i de 7 udvalgte lande, og det er reelt kun Irland og Storbritannien, der har fastlagt officielle fattigdomsmål. Derudover er der ikke fundet eksempler på officielle fattigdomsgrænser i højindkomstlande med veludbyggede velfærdssamfund. I alle 7 lande monitoreres udviklingen i forhold til en række forskellige fattigdomsindikatorer enten af de respektive regeringer og eller af nationale statistikbureauer – og i 4 ud af de 7 lande er der formuleret nationale strategier til bekæmpelse af fattigdom.

Anden del af kapitlet vedrører tiltag knyttet til analyser og måling af lav indkomst og social eksklusion i de store internationale organisationer. Her beskrives EU's mål for social inklusion, tiltag i EU vedrørende børnefattigdom, initiativer i FN samt OECD's målinger af fattigdom og indkomstforskelle. Heraf fremgår det også, hvordan Danmark placerer sig i forhold til de øvrige lande.

## 9.2 Forskellige tilgange til måling af lavindkomst og social eksklusion på tværs af lande

Når FN definerer fattigdom i udviklingslandene, tages der udgangspunkt i et absolut mål for de mest basale fysiske behov. Ifølge FN lever et menneske i fattigdom, hvis vedkommende har under 1,25 dollars til rådighed om dagen<sup>65</sup>.

Måling af social eksklusion og fattigdom i de vestlige lande baserer sig derimod i langt højere grad på en relativ fattigdomsforståelse og sociale forhold. Der er imidlertid også forskel på tilgangene til måling af lav indkomst og fattigdom mellem de forskellige lande.

I USA har man fx i mere end 40 år anvendt en fattigdomsgrænse, der bliver opgjort ud fra udgifterne til en "kurv af varer". Grænsen blev oprindeligt fastsat med udgangspunkt i et forbrugsniveau, som blev anset for acceptabelt, men er siden, ud over små justeringer i forhold til inflationen, ikke er blevet tilpasset til samfundsudviklingen. Målet har dermed i dag mere karakter af et absolut fattigdomsmål, som angiver et eksistensminimum koncentreret omkring fysisk overlevelse. Irland og Storbritannien opererer i stedet med en grænse på 60 pct. af medianindkomsten i kombination med mål for materielle afsavn. Denne metode er relativ, idet den baserer sig på indkomstforholdene i de enkelte lande og har således, i højere grad end USA's model, karakter af at være et mål for social eksklusion.

## 9.3 Definitioner af lavindkomst og social eksklusion samt metoderne til måling i øvrige lande

De fleste lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, har ikke fastlagt en officiel fattigdomsgrænse.

Overordnet set er der i de 7 beskrevne lande 3 tilgange til måling af fattigdom og social eksklusion:

1. En økonomisk tilgang.
2. En flerdimensionel tilgang.
3. En beskæftigelsesorienteret tilgang.

### 9.3.1 Irland

Irland anvender et officielt fattigdomsmål, som udspringer af en omfattende strategi til bekæmpelse af fattigdom. Tilgangen til fattigdomsspørgsmålet i Irland er primært af økonomisk karakter. Definitionen af fattigdom er formuleret således:

---

65 Baseret på Verdensbankens grænse på 1\$ om dagen - i 2008 revideredes denne til 1.25\$ i 2005-priser. FN's millennium-mål er at halvere antallet af personer, der lever i fattigdom, frem mod 2015 (UN,2009).

”Mennesker lever i fattigdom, hvis deres indkomst og ressourcer (materielle, kulturelle og sociale) er så mangelfulde, at de forhindrer dem i at have en levestandard, der anses for at være acceptabel i det irske samfund. Som resultat af utilstrækkelig indkomst og ressourcer kan folk blive ekskluderet og marginaliseret fra deltagelse i aktiviteter, der betragtes som normale for andre mennesker i samfundet”. (Office for Social Inclusion, 2007).

Når fattigdom opgøres i Irland, anvender regeringen et officielt mål, der kaldes “consistent poverty” (vedvarende fattigdom). Målet er udviklet af Economic and Social Research Institution i 1987 og er i 2007 revideret, således at fattigdom defineres ved personer, der har en indkomst under 60 pct. af medianindkomsten og samtidig lider materielt afsavn på mindst én ud af 11 udvalgte nødvendigheder (Office for Social Inclusion, 2007). De 11 basale nødvendigheder er:

1. At eje to par ordentlige sko.
2. At eje en vandafvisende jakke.
3. At købe nyt tøj, ikke genbrugstøj.
4. At spise måltider med kød, kylling eller fisk hver anden dag.
5. At servere en steg eller lignende én gang om ugen.
6. Har måttet undlade at tænde for varmen i løbet af det seneste år af økonomiske årsager.
7. At holde sit hjem tilstrækkeligt varmt.
8. At købe gaver til familie og venner mindst én gang om året.
9. At erstatte udslidte møbler.
10. At have besøg af familie og venner til en drink eller et måltid én gang om måneden.
11. At gå ud og more sig én gang hver 14. dag.

I den seneste opgørelse, på baggrund af data fra 2010, fremgår det, at 6,2 pct. af den irske befolkning lever i consistent poverty. Det er vigtigt at understrege, at målet udgør fællesmængden af de to mål/indikatorer. Andelen af befolkningen, der har en indkomst under 60 pct. af medianindkomstgrænsen, udgør således 15,8 pct., mens 22,5 pct. af befolkningen i Irland oplever afsavn i forhold til mindst én af de ovenstående nødvendigheder (Office for Social Inclusion, 2011).

Der bliver i Irland årligt fremlagt en rapport, som belyser udviklingen i consistent poverty, og der blev i 2009 oprettet et ”Office for Social Inclusion”, der skal implementere den nationale handlingsplan for social inklusion (Office for Social Inclusion, 2007 og Social Inclusion 2012a & 2012b). Dette skal blandt andet ske igennem koordinering af tiltag på tværs af politikområder, således at disse er gensidigt understøttende for den overordnede strategi. Handlingsplanen er baseret på en såkaldt livscyklustilgang, hvor fokus er på livsfaser, som udgør særlige risici for grupper i befolkningen. Til hver af disse risikogrupper er opstillet en række prioriterede målsætninger. Office for Social Inclusion publicerer hvert år en progressionsrapport, hvor resultaterne fra Irlands Statistikbureaus årlige rapport holdes op i forhold til konkrete politiktiltag.

Department of Social Protection har i 2012 udgivet en rapport, som måler fattigdom i Irland, hvor også målene fra EU-SILC indgår<sup>66</sup> – nemlig a-risk-of-poverty og material deprivation. Samtidig anvendes følgende undermål for sårbare grupper: Børnefattigdom, målt som forholdet mellem børn og voksne i consistent poverty, og husholdninger med lav arbejdsintensitet (Department of Social Protection, 2012).

---

66 Læs nærmere om EU-SILC i kapitel 6 samt i afsnit 9.4.

### 9.3.2 Norge

I Norge er der ikke fastsat en officiel fattigdoms- eller lavindkomstgrænse – hverken på nationalt eller lokalt niveau. I den nationale handlingsplan mod fattigdom fra 2006 fastslår regeringen, at fattigdom er et flerdimensionelt og sammensat problem, og at det derfor ikke er hensigtsmæssigt at anvende en enkelt definition eller indikator. I stedet måles fattigdom igennem et bredt sæt af indikatorer (Arbejds- og Inklusionsdepartementet, 2006).

Ud over måling på udviklingen for lavindkomstgrupper, herunder personer med vedvarende lavindkomst (målt ud fra 50 pct. af medianindkomsten), indgår også indikatorer for indkomstforskelle (Gini-koefficienten mv.) samt levekårsindikatorer for arbejde, uddannelse, boligforhold, sundhed, økonomi og materielle forhold. Indikatorerne er opstillet for at vise, om udviklingen går i en rigtig retning, men regeringen har samtidig understreget, at indikatorerne ikke giver et klart billede af effekten af de tiltag, som iværksættes, da udviklingen i indikatorerne også påvirkes af mange udefrakommende forhold, fx de økonomiske konjunkturer samt udviklingen på arbejdsmarkedet.

Indikatorerne blev første gang udarbejdet i 2001 og senere udviklet i samarbejde med Statistisk sentralbyrå (SSB), som siden 2002 har forestået en årlig afrapportering om økonomi og levevilkår for forskellige indkomstgrupper. Fremefter foretages denne afrapportering dog kun hvert andet år.

Udviklingen på området følges desuden årligt i en rapport fra Arbejds- og Velferdsdirektoratet på opdrag fra Arbejdsdepartementet. Rapporten beskriver de centrale udviklingstræk på fattigdomsområdet, hvor tallene fra Statistisk sentralbyrå blandt andet indgår. Formålet med rapporten er at pege på udfordringer som grundlag for indretning og videreudvikling af tiltag og indsatser mod fattigdom. Rapporten tjener blandt andet som grundlag for Arbejdsdepartementets indspil forud for de årlige finanslovsforhandlinger.

Den norske regering fremlagde i 2007 sammen med finansloven en national handlingsplan mod fattigdom (Arbejds- og Inkluderingsdepartementet, 2006). Handlingsplanen beskriver tiltag, som skal medvirke til at forbedre levevilkårene for de økonomisk og socialt dårligt stillede grupper i samfundet. Handlingsplanen opstiller 3 delmål:

1. Alle skal gives mulighed for at komme i arbejde.
2. Alle børn og unge skal kunne deltage i samfundslivet og udvikle sig.
3. Livsvilkårene for de socialt udsatte skal forbedres.

Den norske regering nedsatte i 2008 "Fordelingsudvalget", som havde til formål at belyse udviklingen i økonomiske forskelle i befolkningen, faktorer, der påvirker denne fordeling, samt hvilke politiktiltag, der kan bidrage til en mere jævn fordeling. Som en opfølgning på udvalgets arbejde fremlagde regeringen i 2011 sin langsigtede strategi "Fordelingsmeldingen 2011" for udligning af økonomiske og sociale forskelle og bekæmpelse af fattigdom – en strategi, som blandt andet skal indfries ved at bringe flere ind på arbejdsmarkedet – som følge af en langsigtet og forebyggende indsats knyttet til opvækst, børnehaver, skole og uddannelse.

I Norge har Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) siden 1987 konstrueret standardbudgetter meget lig de danske i opbygning og indhold, jf. kapitel 6. Formålet med standardbudgetterne var og er de samme som med de danske. I relation til fattigdomsdiskussionen har der desuden været arbejdet med at fastsætte en acceptabel mindstestandard for forbrug med afsæt i de norske standardbudgetter. Mindstestandarden er baseret på analyser foretaget af SIFO. Hensigten med mindstestandarden var, at den skulle indgå i de skønsmæssige beregninger af kontanthjælpen i kommunerne. Standardbudgettet anvendes i dag i en vis udstrækning i flere kommuner, når socialhjælpen skal udmåles, idet den direkte opgør forbrugsudgifterne ved en given levestandard. Der foretages dog på nuværende tidspunkt ikke opgørelser af personer, der lever for mindre end fastsat ved mindstestandarden.

### 9.3.3 Nederlandene

I Nederlandene findes der ikke en officielt vedtaget fattigdomsgrænse eller national strategi til bekæmpelse af fattigdom. Nederlandene anlægger såvel en beskæftigelsesorienteret som en økonomisk tilgang til arbejdet med fattigdom, men opererer ikke med officielle indikatorer.

Fattigdom opfattes primært som social eksklusion, defineret som mangel på muligheder for at kunne deltage aktivt i samfundet. Beskæftigelse er ifølge den nederlandske regering den mest effektive og varige måde at bekæmpe fattigdom. Arbejdsmarkedsdeltagelse er derfor det væsentligste indsatsområde i forhold til at bekæmpe fattigdom med en fastlagt national målsætning om at opnå 80 pct. arbejdsmarkedsdeltagelse<sup>67</sup> (Dutch Government, 2012).

The Netherlands Institute for Social Research (SCP) og Statistics Netherlands (CBS) udgiver i fællesskab årligt en uvildig rapport, "Poverty Monitor" hvori udviklingen i fattigdom opgøres ud fra to fattigdomsmål. For det første anvendes en lavindkomstgrænse baseret på kontanthjælpsniveauet i 1979 korrigeret i forhold til prisudviklingen. For det andet anvendes budgetmetoden, med afsæt i to forskellige budgetgrænser, henholdsvis "basic needs" og hovedsageligt "modest but adequate" (Soede & Vrooman, 2008). "Basic needs" dækker nødvendige udgifter til tøj, mad, bolig, transport og personlig pleje, mens "modest but adequate" også dækker udgifter til social deltagelse og fritid. Grænseværdierne tager udgangspunkt i budgetter konstrueret på baggrund af data fra the Dutch National Institute for Budgetary Information<sup>68</sup>, der årligt opstiller en række detaljerede budgetter for forskellige husholdninger indeholdende minimumsnormer, for så vidt angår alle beregnede udgiftsposter. Normerne er baseret på ekspertvurderinger, tilgængelighedsovervejelser og faktiske forbrugsmønstre for familier i den nederste del af indkomstfordelingen. Budgetterne anvendes desuden af banker og lokale myndigheder i rådgivningsøjemed.

Herudover belyser CBS årligt karakteristika for gruppen under lavindkomstgrænsen. Her belyses fordelingen i forhold til blandt andet familiestruktur, etnicitet, modtagelse af offentlige forsørgelsesydelse og arbejdsløshedsforsikring. Desuden opgøres andelen af personer, som både befinder sig under lavindkomstgrænsen, som har en begrænset betalingsevne, og som lider afsavn i forhold til en række goder som ernæringsrigtig kost, tøjindkøb og ferie.

### 9.3.4 Tyskland

I Tyskland findes der ikke – hverken på forbunds- eller delstatsniveau – en officiel fattigdomsgrænse. Baggrunden herfor er, at fattigdom opfattes som et komplekst fænomen, som ikke lader sig måle ved hjælp af blot én indikator. Den tyske regering mener, at hvis man politisk skal bidrage til at forhindre fattigdom og social udstødelse, er det ikke tilstrækkeligt blot at sikre en vis materiel standard. En sådan politik må suppleres med en effektiv aktiveringsstrategi med tilbud om fx uddannelse og videreuddannelse, således at de involverede kvalificeres til så vidt muligt at blive uafhængige af sociale ydelser.

Hvert fjerde år udgiver det tyske Arbejds- og Socialministerium en rapport over fattigdom og velstand i Tyskland. I rapporten fra 2008 benyttes en bred analytisk indgangsvinkel, der beskriver risikoen for fattigdom og social udstødelse under forskellige omstændigheder i livet. Her inddrages blandt andet faktorer som arbejde, uddannelse, sundhed og boligforhold som supplement til en måling af den økonomiske fattigdom (60 pct. af medianindkomsten) (BMASM, 2008a og 2008b). Den seneste rapport er udgivet i 2013. Her belyses udviklingen inden for en række politikområder med særligt fokus på de foregående 4 år. Resultaterne relateres desuden til igangsatte politiske tiltag samt til tiltag, der udestår. Rapporten belyser blandt andet social mobilitet gennem personers livsforløb, risiko for fattigdom (med udgangspunkt i 60 pct. af medianindkomsten) og indkomstulighed. Samtidig sættes der fokus på arbejdsløshed, børns adgang til

67 Arbejdsmarkedsdeltagelse defineres ved en arbejdsuge på minimum 12 timer.

68 [www.nibud.nl](http://www.nibud.nl).

forskole og fritidsaktiviteter med henblik på fremtidig uddannelsesmæssig og samfundsmæssig inklusion, indsatser vedrørende efteruddannelse og indsatser for øget social deltagelse blandt ældre (BMASM, 2013).

Delstaterne udfærdiger ligeledes rapporter om fattigdom, dog med varierende fokus. Af indberetningen fra den danske ambassade i Berlin fremgår det, at Europa 2020-strategien<sup>69</sup> var springbrættet i Tyskland for at sætte øget fokus på bekæmpelse af fattigdom gennem reduktion af langtidsarbejdsledigheden.

Fastsættelsen af den ydelse, som svarer til kontanthjælp i Tyskland, foretages på baggrund af det såkaldte sociokulturelle eksistensminimum. Dette defineres som det nødvendige eksistensminimum, hvor der er taget hensyn til både fysiske behov og behov for social og kulturel deltagelse. Beløbet beregnes på baggrund af et forbrugsmønster i de husstande, der repræsenterer de 20 pct. laveste indkomster i befolkningen.

### 9.3.5 Storbritannien

I Storbritannien opereres der med officielle fattigdomsindikatorer på såvel nationalt som regionalt niveau. Storbritanniens tilgang til arbejdet med fattigdom er primært af økonomisk og materiel karakter. Storbritannien har de seneste år desuden haft stort fokus på børnefattigdom.

Hovedindikatoren for fattigdom på nationalt niveau er andelen af befolkningen, der har en indkomst under 60 pct. af medianindkomsten. På baggrund af de seneste opgørelser fra 2010/2011 udgør denne gruppe 16 pct. (Department for Work & Pensions, 2012). Ligeledes måles det, hvor mange borgere, der har en indkomst på under 50 og 70 pct. af medianindkomsten.

De øvrige mål er:

- 1) Et mål for absolut fattigdom i form af en indkomst på under 60 pct. af den ækvivalerede medianindkomst i forhold til referenceåret 1998/1999, som årligt reguleres efter prisudviklingen.
- 2) Et mål for vedvarende fattigdom i form af en indkomst under 60 pct. af medianindkomsten i minimum 3 ud af de 4 seneste år.
- 3) Særligt for børn: Et mål for kombinationen af lav indkomst og materielle afsavn i form af en indkomst under 70 pct. af den ækvivalerede medianindkomst samt oplevelsen af materielle afsavn<sup>70</sup>.
- 4) Særligt for ældre: Et mål for materielt afsavn for ældre.

I 2010 blev der i Storbritannien, som en del af Child Poverty Act, vedtaget 4 indikatorer for børnefattigdom. Her er hovedindikatoren andelen af børn, der lever i familier med en indkomst under 60 pct. af medianindkomsten, hvilket er tilfældet for 18 pct. af børnene i 2010/2011 (Department for Work & Pensions, 2012). Child Poverty Act kombinerer målingen af børnefattigdom med en række konkrete tiltag, som overordnet sigter på at forbedre livsmulighederne og dermed den sociale mobilitet for de meste udsatte børn.

The Department for Work & Pension, som årligt udgiver rapporten Households Below Average Income (Department for Work & Pensions, 2012). Målingernes primære funktion er at give et billede af udviklingen, og målingerne danner baggrund for de overvejelser, der ligger bag igangsættelse af politiske indsatser.

Den seneste opgørelse fra Department for Work & Pension er opdelt på 3 grupper: Børn, voksne i den arbejdsdygtige alder og ældre. Disse 3 grupper belyses med hensyn til en lang række forhold såsom køn, boligforhold, helbred, uddannelse, etnicitet og modtagelse af ydelser.

---

<sup>69</sup> Læs nærmere herom i afsnit 9.4.

<sup>70</sup> Afsavnsindeksene for materielt afsavn er inddelt efter børn, voksne og pensionister, jf. appendiks 9A.



### 9.3.6 Frankrig

Frankrig har ikke en officiel fattigdomsgrænse, men har formuleret en flerdimensionel strategi med fokus på beskæftigelse, boligforhold og fundamentale rettigheder hos borgerne.

I Frankrig opereres som oftest med et økonomisk relativt mål for fattigdom, hvor borgere vurderes som fattige, hvis de har en disponibel indkomst under 60 pct. af medianindkomsten.

I belysningen af udviklingen over tid anvendes et absolut fattigdomsmål, der opgør antallet af fattige med en disponibel indkomst under 60 pct. af medianindkomsten, hvor referenceåret er 2006. Målet er korrigeret for inflationen. Herudover anvendes flere supplerende indikatorer, som relaterer sig til 11 submål for bekæmpelse af fattigdom, hvilket understøtter muligheden for at følge udviklingen på flere dimensioner herunder adgangen til arbejde, bolig, uddannelse, omsorg og hjælp mv.

Regeringen publicerer årligt en rapport, som har til formål at følge udviklingen i fattigdom i forhold til indikatorerne. I rapporten analyseres endvidere de redskaber og finansielle midler, som er iværksat i arbejdet mod fattigdom. Regeringen vil i begyndelsen af 2013 fremlægge en strategi for fremtidig bekæmpelse af fattigdom og social eksklusion.

### 9.3.7 Sverige

Sverige har ikke en overordnet strategi i forhold til bekæmpelse af fattigdom, og der opereres ikke med en officiel fattigdomsgrænse. Kombinationen mellem et omfattende socialt sikringssystem og en aktiv arbejdsmarkedspolitik opfattes af regeringen som centrale elementer, der medvirker til at sikre borgerne et anstændigt levestandard. Den svenske regering anlægger en beskæftigelsesorienteret tilgang til arbejdet med fattigdom.

Den svenske regering har siden 1994 foretaget en årlig fordelingspolitisk redegørelse. Redegørelsen illustrerer udviklingen i indkomsterne og den førte politiks påvirkning på indkomsterne. Redegørelsen danner baggrund for regeringens finanslovsforslag, og formålet med redegørelsen er at betone fordelingspolitikens plads i den økonomiske politik. Redegørelsen fra 2011, som danner baggrund for finanslovsforslaget fra 2012, belyser fx indkomstfordelingen i befolkningen, udviklingen i indkomstulighed samt økonomisk udsathed med fokus på Sveriges placering på EU's 2020-mål, jf. afsnit 9.3 (Regeringskansliet, 2011).

Socialstyrelsen i Sverige følger løbende udviklingen i de sociale forhold i befolkningen. Her belyses forhold såsom tilknytning til arbejdsmarkedet, lav indkomst målt relativt (ud fra 50 pct. af medianindkomsten) og absolut ud fra "riksnormen", som beregnes ud fra budgetmetoden (se nedenfor) samt uddannelsesforhold. Fordelingen og udviklingen belyses på baggrund af en række faktorer såsom alder, etnicitet, familietype og køn (Socialstyrelsen, 2010a).

Det Statistiska centralbyrån (SCB) foretager årligt levestandardundersøgelsen Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF), hvor udviklingen i følgende velfærdskomponenter undersøges: Boligforhold, arbejdsmiljø, økonomi, helbred, fritid, materiel tilgængelighed, medborgerskabsaktiviteter, sociale relationer, tryghed og sikkerhed samt uddannelse. Undersøgelsen er baseret på en stikprøve, som udtrækkes blandt alle over 16 år, og data indsamles via telefoniske interviews. ULF er blevet foretaget siden 1975, men er fra og med 2008 blevet koblet med den europæiske undersøgelse af indkomst og levestandard i EU-landene (EU-SILC). Levestandardundersøgelsen betegnes nu ULF-SILC.

Kontanthjælpen i Sverige beregnes ud fra en individuel vurdering af den enkeltes økonomiske situation. Ved vurderingen af størrelsen på kontanthjælpen indgår en indkomststandard, "riksnormen for försörjningsstöd", der giver vejledende retningslinjer i forbindelse med beregningen. Indkomststandarder tager udgangspunkt i Konsumentverkets opstillede budgetter for forskellige familietyper. Indkomststandarder

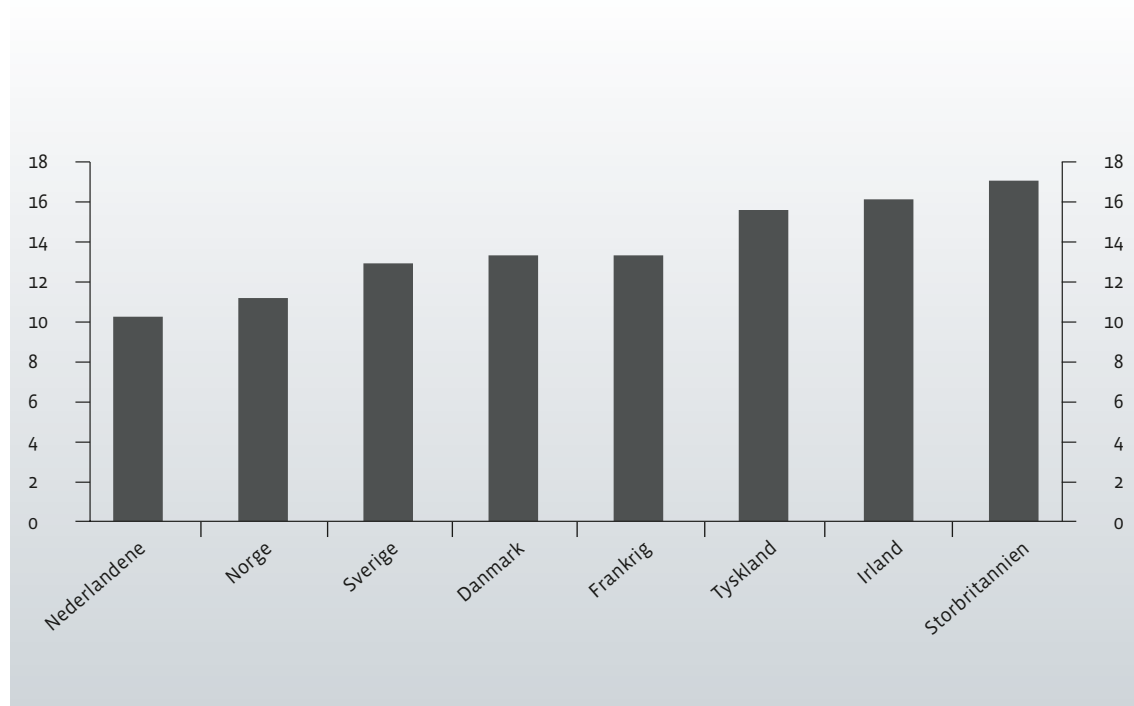
bygger således på budgetmetoden og skal dække et ”normalt” udgiftsniveau (Socialstyrelsen, 2010b). Dette svarer lidt til en skrabet version af de danske standardbudgetter, jf. kapitel 6, og indeholder udgifter til mad, tøj og sko, hygiejne, fritidsaktiviteter, børneforsikringer, almindelige dagligvarer og visse husholdningsudgifter såsom licens, telefon og avis. I Sverige benyttes Konsumentverkets budgetter desuden aktivt i økonomisk rådgivning på socialkontorerne i kommunerne.

Andelen af personer i lavindkomst udgøres i et væsentligt omfang af personer på offentlig forsørgelse, og derfor er inklusion på arbejdsmarkedet ifølge den svenske regering afgørende i forhold at bekæmpe fattigdom. Den vigtigste form for fordelingspolitik er derfor, ifølge den svenske regering, at sørge for at flere kommer i arbejde.

## 9.4 EU’s mål for social inklusion: 2020-strategien

Ifølge EU defineres borgere med en indkomst under 60 pct. af medianindkomsten i et land som værende i risiko for fattigdom. Set i forhold til de 7 lande, der tidligere er beskrevet, ligger Danmark i forhold til dette mål på samme niveau som Frankrig, men højere end Nederlandene, Norge og Sverige (jf. figur 9.1). Figur 9.1 baserer sig på EU’s opgørelse fra 2010<sup>71</sup>.

Figur 9.1 Andel af befolkningen i risiko for fattigdom



Kilde: EU-SILC.

71 Se nærmere herom i appendiks 9B.

I juni 2011 godkendte Det Europæiske Råd en strategi for bæredygtig og inkluderende vækst i Europa, ”Europa 2020”. Her fremsættes mål på en række områder, herunder et mål om, at 20 mio. personer inden 2020 skal løftes ud af risiko for fattigdom og social eksklusion<sup>72</sup>.

Det var første gang, at der på EU-niveau blev fastsat et egentligt kvantitativt mål for reduktion af fattigdom og social eksklusion. Hidtil har man udelukkende opereret med kvalitative mål inden for den åbne koordinationsmetode<sup>73</sup>, hvor medlemslandene i fællesskab deler data og fastlægger brede politiske mål, som de enkelte medlemsstater herefter udmønter i nationale strategier og politikker.

Den åbne koordinationsmetode er nu suppleret af målet om en reduktion af fattigdom og social eksklusion på 20 millioner personer inden 2020. Hvert land har fastlagt nationale mål på området og anskueliggør i de Nationale Reformprogrammer, hvordan disse nås.

Målet på socialområdet i Kommissionens oplæg refererede oprindeligt alene til indikatoren personer i risiko for fattigdom defineret som andelen af befolkningen, der har en indkomst under 60 pct. af medianindkomsten i befolkningen. Efter pres fra en række lande (blandt andet Danmark) blev antallet af indikatorer udvidet fra 1 til 3. Ud over indikatoren i risiko for fattigdom blev der tilføjet 2 indikatorer – henholdsvis materielle afsavn og personer i husholdninger med lav arbejdsintensitet. En person er dermed i målgruppen, hvis denne er i 1 eller flere af de 3 grupper.

#### 9.4.1 De 3 indikatorer

Fælles for EU’s 3 indikatorer er, at de alle er dannet på baggrund af en årligt foretaget stikprøveundersøgelse i hvert land. Data fra Danmark og de øvrige medlemslande i EU samles i undersøgelsen Statistics on Income and Living Conditions (SILC). I Danmark foretager Danmarks Statistik spørgeskemaundersøgelsen på baggrund af en stikprøve på ca. 15.000 personer, hvorefter resultaterne opregnes til landstal. Personernes svar kobles med registerdata for deres indkomst fra året før.

Indikatoren risiko for fattigdom defineres som personer med en disponibel indkomst under 60 pct. af medianindkomsten. Indkomsten er ækvivaleret, således at der tages hensyn til husholdningens størrelse og sammensætning (en person uden indkomst vil altså ikke fremstå med en indkomst på nul, hvis personen bor i en husstand, hvor én anden person har en meget høj indkomst), jf. kapitel 4. Det skal bemærkes, at der i Danmark kobles oplysninger om de faktiske opgørelser af indkomsten i indkomstregisteret, og der er derfor ikke tale om selvangivet indkomst, som i langt de fleste lande.

Materielle afsavn omfatter respondenternes angivelse af, hvorvidt de af økonomiske årsager har oplevet en række helt konkrete afsavn, herunder ikke at kunne tage på ferie, købe en bil eller at være i restancer i forhold til faste udgifter. Svarer man bekræftende på, at man har oplevet 4 eller flere af 9 mulige afsavn inden for det sidste år, vil man indgå i indikatoren for alvorlige materielle afsavn<sup>74</sup>.

72 Den samlede målgruppe var i 2011 ca. 120 mio.

73 Den åbne koordinationsmetode er en metode, hvormed medlemslandene beslutter og iværksætter indsatser på. I modsætning til traditionelle EU-forordninger og direktiver er der her tale om en blød styringsform uden legalt bindende virkning og uden indbyggede sanktionsmuligheder (Bredgaard m.fl., 2011).

74 Danmarks Statistik opgør i publikationen ”Levevilkår, Tema: Måling af fattigdom” fra 2012 materielle afsavn, hvis man lider afsavn på 3 ud af de 9 mulige afsavn. Reduktionen af antal materielle afsavn fra 4 til 3 resulterer i en forøgelse af gruppen – godt en fordobling – der lider materielle afsavn.

I undersøgelsen er der fastsat følgende 9 afsavn:

- At kunne betale faste udgifter.
- At holde en uges ferie uden for hjemmet.
- At betale uforudsete regninger.
- At kunne få et måltid mad med kød, kylling eller fisk hver anden dag.
- At kunne opvarme boligen tilstrækkeligt.
- At have henholdsvis en vaskemaskine,
  - et farve-tv,
  - en telefon
- egen bil.

Husholdninger med lav arbejdsintensitet omfatter personer mellem 0 og 59 år, der lever i en husholdning, hvor den samlede beskæftigelsesgrad blandt de voksne er mindre end 20 pct. det sidste år<sup>75</sup>. De personer, der angiver at være studerende, indgår ikke i opgørelsen.

#### 9.4.2 Den danske 2020-målsætning

Den danske regering har i det samlede danske Nationale Reform Program i april 2012 valgt at videreføre målet for 2011, nemlig at mindske antallet af personer i husstande med lav beskæftigelse med 22.000 personer frem mod 2020<sup>76</sup>.

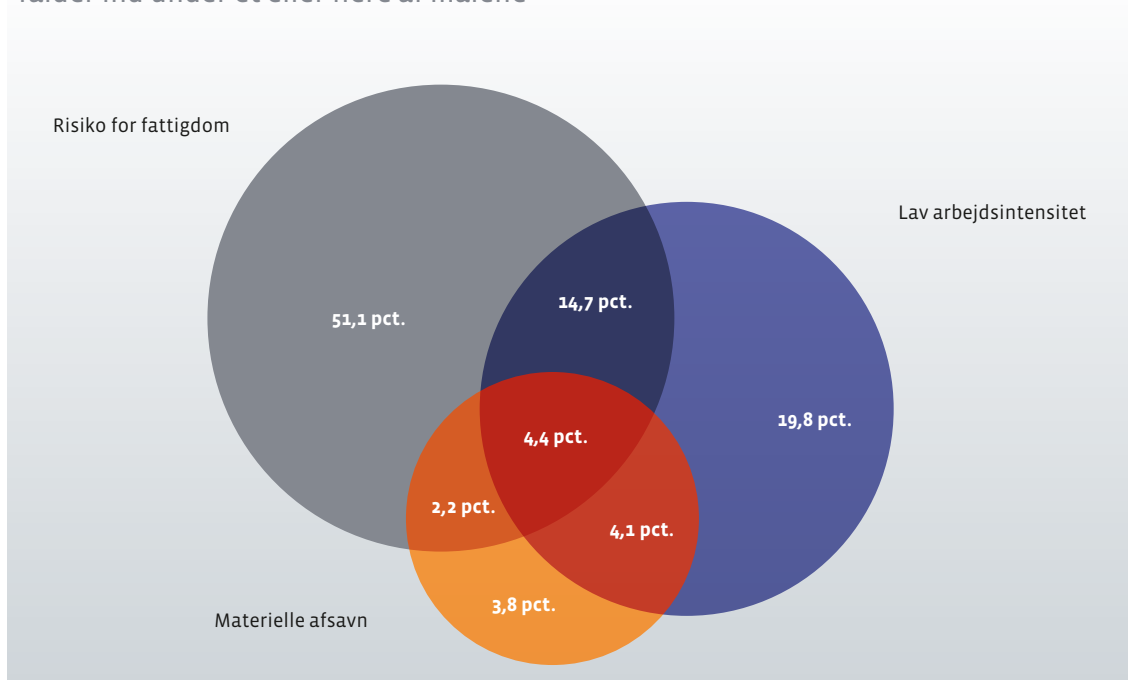
I figur 9.2 illustreres gruppen af danskere, som placerer sig på 1 eller flere af de 3 indikatorer for social inklusion baseret på EU's opgørelse fra 2010 og som angivet ovenfor. Gruppen udgør samlet set 1.007.000 danskere, hvoraf 514.000 – svarende til 51,1 pct. – alene er i risiko for fattigdom, 199.000 – svarende til 19,8 pct. – alene bor i en husholdning med en lav arbejdsintensitet og 38.000 – svarende til 3,8 pct. – oplever alene afsavn. De resterende 255.000 personer befinder sig i mere end 1 af de ovenstående grupper. Kun 4,4 pct. eller 44.000 personer – indgår i fællesmængden af personer, som både befinder sig i risiko for fattigdom, bor i husholdninger med lav arbejdsintensitet og lider materielle afsavn.

---

75 Danmarks Statistik opgør i publikationen "Levevilkår, Tema: Måling af fattigdom" fra 2012 lav arbejdsintensitet. Dog opereres der med en tærskelværdi for beskæftigelsesgraden på 25 pct. mod de 20 pct. der opereres med i EU's 2020-plan. Det resulterer i en forøgelse af gruppen af husholdninger med lav arbejdsintensitet.

76 Af det danske Nationale Reform Program fremgår i relation til videreførelsen af det danske 2020-mål følgende: "Regeringen har allerede iværksat og planlægger en bred vifte af initiativer på beskæftigelses- og uddannelsesområdet. (...) En række af disse initiativer vil også have en positiv effekt i forhold til, at flere personer bliver selvforsørgende og reducere antallet af personer i husholdninger med lav beskæftigelse. Regeringens planlagte tiltag og de nye reformer vil sammen med eksportudvalgets arbejde give et mere fyldestgørende billede af målgruppen i Danmark. Det danske mål om en reduktion på 22.000 personer videreføres på nuværende tidspunkt."

Figur 9.2 EU-indikatorer for social inklusion. Fordelingen af de 1,0 mio. borgere der falder ind under ét eller flere af målene



Kilde: Eurostat samt beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

## 9.5 Tiltag i EU vedrørende børnefattigdom

Som tidligere anført har EU i de seneste år haft fokus på fattigdom og social eksklusion. Herunder har der været fokus på børnefattigdom og børns trivsel. Dette har blandt andet manifesteret sig igennem arbejdet i Social Protection Committee (SPC). SPC er i efteråret 2012 kommet med en udtalelse i forbindelse med Kommissionens forestående anbefalinger på området, hvor man opfordrer til et øget fokus på børnefattigdom og til, at medlemsstaterne – i endnu højere grad end hidtil – udnytter eksisterende værktøjer for fremtidigt at kunne kvalificere monitorering og indrapportering af børnefattigdom og børns trivsel.

### 9.5.1 Landenes målinger af børnefattigdom

Til trods for at der ikke stilles formelle krav til medlemslandene om indrapportering af børnefattigdom, har nogle lande i deres afrapportering fra 2012 eksplicit taget stilling til omfanget af børnefattigdom og social eksklusion.

Irland erklærer således i deres National Reform Programme, at de ønsker at fastsætte submål i forhold til børnefattigdom med tilhørende understøttende indikatorer for at kunne monitorere udviklingen (Irish Government, 2012).

For Storbritanniens vedkommende går man et skridt videre og knytter indikatoren i risiko for fattigdom til måling af børnefattigdom. Her måles børnefattigdom på de 4 indikatorer for børnefattigdom<sup>77</sup>. Ambitionen er overordnet set at halvere andelen af børn, der falder under de forskellige indikatorer inden 2020/2021 (HM Government, 2012).

77 Se afsnit 9.3.5

## 9.6 Initiativer i FN angående børnefattigdom

FN har igennem deres børnefond, UNICEF, ligeledes fokus på børnefattigdom. UNICEF udgav i maj 2012 en rapport vedrørende omfanget af børnefattigdom i de vestlige lande med fokus på antallet af børn, der lider materielle afsavn eller lever i relativ fattigdom. Tallene, som rapporten baseres på, er fra 2009. Data er hovedsageligt trukket fra den del af EU-SILC's datamodul, der omhandler børn i alderen 1-16 år (UNICEF, 2012).

UNICEF fokuserer på andelen af børn, der oplever materielle afsavn i dagligdagen. Disse potentielle afsavn er opgjort i 14 afsavnsindikatorer knyttet til såvel fysiologiske, læringsmæssige som sociale forudsætninger for en normal børnetilværelse. Afsavnsindikatorerne omhandler blandt andet muligheden for at have adgang til et stille rum, hvor barnet kan lave lektier, penge til at deltage i skoleudflugter, 3 måltider mad dagligt, adgang til legetøj. Hvis barnet lider afsavn i forhold på mindst 2 af de 14 oplyste afsavnsindikatorer, indgår det i opgørelsen. Afsavnene adskiller sig således i nogen grad fra de 9 afsavn, som opstilles i indikatoren for materielle afsavn i EU's 2020-strategi.

UNICEF belyser desuden relativ fattigdom hos børn, der lever i en husholdning, hvor indkomsten er mindre end 50 pct. af medianindkomsten. Med opgørelserne af de to mål ses store udsving mellem de forskellige lande.

Ifølge UNIFEC placeres Danmark og de øvrige skandinaviske blandt de lande, hvor færrest børn lever i relativ fattigdom eller oplever materielle afsavn.

## 9.7 OECD's mål for indkomstforskelle og relativ fattigdom

OECD foretager ligeledes løbende benchmarking af medlemslandene med hensyn til fattigdom og indkomstforskelle. Til det formål har organisationen opbygget et grundigt statistisk system med klare definitioner til brug for målinger og analyser af landenes udvikling og interne placering, hvad angår fattigdom og indkomstforskelle.

Indkomstforskellene måles på baggrund af gini-koefficienten, som fortæller, hvor ligeligt den samlede indkomst i et land er fordelt mellem dets borgere. Målet går fra 0 til 1, og jo tættere gini-koefficienten er på 0, desto mere ligeligt er indkomsten fordelt. Denne parameter fortæller ikke noget om fattigdom eller levestandard, men angiver altså kun graden af indkomstforskelle. Ifølge OECD er Danmark blandt de lande med den laveste gini-koefficient og dermed mest ligelige indkomstfordeling blandt OECD-landene. EU opgør ligeledes indkomstforskellene i medlemslandene, hvor gini-koefficienten indgår i SILC.

OECD opererer traditionelt med et fattigdomsmål på 50 pct. af medianindkomsten, når der foretages sammenligninger mellem landene med hensyn til relativ fattigdom.

## Appendiks 9A

# Spørgsmål til materielt afsavn anvendt af Storbritannien

### **For children:**

Outdoor space or facilities nearby to play safely  
Enough bedrooms for every child of 10 or over of a different sex to have their own bedroom  
Celebrations on special occasions such as birthdays, Christmas or other religious festivals  
Leisure equipment such as sports equipment or a bicycle  
A family holiday away from home for at least one week a year  
A hobby or leisure activity  
Swimming at least once a month  
Friends around for tea or a snack once a fortnight  
Go on school trips  
Toddler group/nursery/playgroup at least once a week

### **For adults:**

Enough money to keep your home in a decent state of decoration  
A hobby or leisure activity  
A holiday away from home for at least one week a year, whilst not staying with relatives at their home  
Household contents insurance  
Have friends or family around for a drink or meal at least once a month  
A small amount of money to spend each week on yourself, not on your family  
2. This does not include the new items and services first asked about in the 2010/11 FRS.  
In winter, able to keep accommodation warm enough  
Regular savings of £10 a month or more for rainy days or retirement  
Two pairs of all weather shoes for each adult  
Replace any worn out furniture  
Replace or repair major electrical goods such as a refrigerator or a washing machine, when broken

### **For pensioners aged over 65:**

At least one filling meal a day  
Go out socially at least once a month  
See friends or family at least once a month  
Take a holiday away from home  
Able to replace cooker if it broke down  
Home kept in a good state of repair  
Heating, electrics, plumbing and drains working  
Have a damp-free home  
Home kept adequately warm  
Able to pay regular bills  
Have a telephone to use, whenever needed  
Have access to a car or taxi, whenever needed  
Have hair done or cut regularly  
Have a warm waterproof coat  
Able to pay an unexpected expense of £200  
*Material deprivation weights are calculated based on responses in the survey year in question.*

## Appendiks 9B

# Udvikling i EU-2020 indikatorerne

Af tabel B1 fremgår tallene for EU's 3 indikatorer under 2020-strategien samt den samlede målgruppe for Danmark. Til sammenligning fremgår også de gennemsnitlige tal for EU-27 samt tallene for Frankrig, Irland, Nederlandene, Norge, Sverige, Storbritannien og Tyskland. Udviklingen er angivet både i antal personer og i pct. og er opgjort over tid.

Tabel B1 Udvikling i EU-indikatorerne, 2003-2010

EU-2020 indikatorerne	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
I risiko for fattigdom	EU 27 (antal i 1.000)	:	:	79.070 <sup>(s)</sup>	80.218 <sup>(s)</sup>	80.618	80.660	80.174	80.751
	Danmark	620	583	632	628	627	643	716	728
	Frankrig	:	7.887	7.678	7.812	7.874	7.626 <sup>(b)</sup>	7.820	8.099
	Irland	821	848	819	787	751	686	670	716
	Nederlandene	:	:	1.741	1.582	1.650	1.713	1.816	1.694
	Norge	491	495	525	570	550	534	556	538
	Sverige	:	1.018	874	1.125	959	1.121	1.215	1.212
	Storbritannien	:	:	11.157	11.346	11.138	11.335	10.526	10.519
	Tyskland	:	:	9.960	10.232	12.371	12.389	12.590	12.648
	EU 27 (%)	:	:	16,5 <sup>(s)</sup>	16,6 <sup>(s)</sup>	16,7	16,4	16,3	16,4
	Danmark	11,7	10,9	11,8	11,7	11,7	11,8	13,1	13,3
	Frankrig	12,0	13,5	13,0	13,2	13,1	12,7 <sup>(b)</sup>	12,9	13,3
	Irland	20,5	20,9	19,7	18,5	17,2	15,5	15,0	16,1
	Nederlandene	12,0	:	10,7	9,7	10,2	10,5	11,1	10,3
	Norge	10,8	10,8	11,4	12,3	11,9	11,4	11,7	11,2
	Sverige	:	11,3	9,5	12,3	10,5	12,2	13,3	12,9
	Storbritannien	18,0	:	19,0	19,0	18,6	18,7	17,3	17,1
Tyskland	:	:	12,2	12,5	15,2	15,2	15,5	15,6	
Materielle afsavn	EU 27 (antal i 1.000)	:	:	51.729 <sup>(s)</sup>	47.908 <sup>(s)</sup>	44.374	41.435	39.763	40.089
	Danmark	107	157	171	169	175	107	124	145
	Frankrig	:	3.356	3.120	2.946	2.824	3.253	3.372	3.530
	Irland	223	195	213	205	195	243	274	336
	Nederlandene	:	:	403	370	279	252	237	366
	Norge	144	123	162	128	108	92	105	98
	Sverige	:	269	216	192	197	132	144	125
	Storbritannien	:	:	3.083	2.704	2.491	2.739	2.034	2.972
	Tyskland	:	:	3.733	4.138	3.947	4.442	4.360	3.672
	EU 27 (%)	:	:	10,7 <sup>(s)</sup>	9,8 <sup>(s)</sup>	9,1	8,4	8,1	8,1
	Danmark	2	2,9	3,2	3,1	3,3	2	2,3	2,7
	Frankrig	:	6,1	5,3	5,0	4,7	5,4	5,6	5,8
	Irland	5,6	4,8	5,1	4,8	4,5	5,5	6,1	7,5
	Nederlandene	:	:	2,5	2,3	1,7	1,5	1,4	2,2
	Norge	3,2	2,7	3,5	2,8	2,3	2,0	2,2	2,0
	Sverige	:	3,0	2,3	2,1	2,2	1,4	1,6	1,3
	Storbritannien	:	:	5,3	4,5	4,2	4,5	3,3	4,8
Tyskland	:	:	4,6	5,1	4,8	5,5	5,4	4,5	



EU-2020 indikatorerne		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Personer i husholdninger med lav beskæftigelse (LWI)	EU 27 (antal i 1.000)	:	:	39.112 <sup>(s)</sup>	39.776 <sup>(s)</sup>	36.687	34.267	34.222	37.861
	Danmark	405	387	418	394	415	347	360	433
	Frankrig	:	4.692	3.978	4.206	4.485	4.069	3.873	4.585
	Irland	:	436	510	459	526	509	739	847
	Nederlandene	:	:	1.289	1.419	1.246	1.053	1.083	1.068
	Norge	:	295	306	257	314	235	257	276
	Sverige	:	598	534	475	409	381	430	418
	Storbritannien	:	:	5.921	5.610	4.822	4.905	5.941	6.206
	Tyskland	:	:	7.294	8.248	6.983	7.044	6.538	6.695
	EU 27 (%)	:	:	10,3 <sup>(s)</sup>	10,5 <sup>(s)</sup>	9,6	9,0	9,0	10,0
	Danmark	9,5	9,1	9,9	9,3	9,9	8,3	8,5	10,3
	Frankrig	:	10,2	8,6	9,1	9,5	8,8	8,3	9,8
	Irland	:	12,8	14,6	12,8	14,2	13,6	19,8	22,9
	Nederlandene	:	:	9,7	10,7	9,5	8,1	8,3	8,2
	Norge	:	7,9	8,1	7,1	8,5	6,3	6,8	7,3
	Sverige	:	8,5	7,5	6,6	5,9	5,4	6,2	5,9
	Storbritannien	:	:	12,8	12,0	10,3	10,4	12,6	13,1
	Tyskland	:	:	11,9	13,5	11,4	11,6	10,8	11,1
	Samlet målgruppe (personer i risiko for fattigdom og social eksklusion)	EU 27 (antal i 1.000)	:	:	123.892 <sup>(s)</sup>	122.688 <sup>(s)</sup>	119.301	115.186	113.767
Danmark		899	880	921	896	905	887	962	1.007
Frankrig		:	11.597	11.127	11.184	11.382	11.195 <sup>(b)</sup>	11.200	11.693
Irland		:	1.007	1.038	991	1.005	1.050	1.150	1.335
Nederlandene		:	:	2.705	2.603	2.558	2.432	2.483	2.483
Norge		:	724	746	780	764	701	724	716
Sverige		:	1.521	1.325	1.489	1.264	1.367	1.459	1.418
Storbritannien		:	:	14.530	14.193	13.527	14.069	13.389	14.209
Tyskland		:	:	15.022	16.444	16.760	16.345	16.217	15.962
EU 27 (%)		:	:	25,6 <sup>(s)</sup>	25,2 <sup>(s)</sup>	24,4	23,5	23,1	23,4
Danmark		16,9	16,5	17,2	16,7	16,8	16,3	17,6	18,3
Frankrig		:	19,8	18,9	18,8	19,0	18,6 <sup>(b)</sup>	18,5	19,2
Irland		:	24,8	25,0	23,3	23,1	23,7	25,7	29,9
Nederlandene		:	:	16,7	16,0	15,7	14,9	15,1	15,1
Norge		:	15,8	16,2	16,9	16,5	15,0	15,2	14,9
Sverige		:	16,9	14,4	16,3	13,9	14,9	15,9	15,0
Storbritannien		:	:	24,8	23,7	22,6	23,2	22,0	23,1
Tyskland		:	:	18,4	20,2	20,6	20,1	20,0	19,7

Kilde: Eurostat.



# **10** Kommunalt perspektiv

## 10.1 Indledning

I kommissoriet er udvalget blevet bedt om at forholde sig til kommunernes erfaringer med at opgøre og følge fattigdomsudviklingen lokalt samt kommunale handlemuligheder og prioriteringer på baggrund heraf, jf. bilag 1. Følgende kapitel belyser i forlængelse heraf Københavns, Aarhus og Odense kommuners erfaringer på området. Netop disse 3 kommuner er udvalgt, fordi de på forskellige måder har særligt fokus på arbejdet med måling af fattigdom.

## 10.2 Kommunernes fattigdomsgrænser og baggrund for valg af fattigdomsgrænse

### Københavns Kommune

Socialudvalget i København vedtog i 2006 at kortlægge fattigdom i kommunen. Fattigdomsundersøgelsen skulle belyse levevilkår og fattigdom i kommunen, idet det var målet et få et billede af den sociale eksklusion samt fattigdommens karakter og omfang.

Borgerrepræsentationen besluttede efterfølgende, at der skulle udarbejdes et forslag til en definition af en fattigdomsgrænse i Københavns Kommune, som skulle være baseret på det mindst acceptable økonomiske levestandard. Kommunen besluttede i forlængelse af en undersøgelse af området, at fattigdomsgrænsen i 2008 skulle baseres på budgetmetoden.

Den første undersøgelse "Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune" blev udgivet i 2008, og denne blev fulgt op af 2 undersøgelser fra 2010 og 2012. Undersøgelsen fra 2008 fastsætter fattigdomsgrænsen ved hjælp af budgetmetoden og afdækker endvidere de fattiges økonomiske afsavn. Undersøgelsen fra 2010 foretog en genkørsel på den del af 2008-undersøgelsen, som vedrører budgetmetoden, og undersøgelsens data baserer sig på tal fra 2008. Den seneste undersøgelse fra 2012 foretager endnu en genkørsel, og undersøgelsen er baseret på data fra 2010 (Københavns Kommune, 2008, 2010, 2012).

Københavns Kommune anvender således en fattigdomsgrænse, som baserer sig på budgetmetoden, jf. kapitel 6. Her angives det budget, der som minimum skal til, for at kunne opretholde en acceptabel økonomisk levestandard. Denne normative standard er fastlagt på baggrund et opstillet "skrabet budget", der afhænger af familietype og arbejdsmarkedstilknudning. Københavns Kommune har fastsat fattigdomsgrænsen ud fra blandt andet CASAs discountbudget og kortsigtet forbrug – og der er valgt at se bort fra udgifterne til blandt andet ferie, leg og fritid. Udgifterne til transport, bolig, licens, forsikringer, kontingenter og dagsinstitution er medtaget som selvstændige faste udgifter i budgettet. Studerende er udeladt fra analyserne. Budgettet sammenholdes med den enkeltes disponible indkomst, hvorefter borgeren kan klassificeres i henhold til fattigdomsgrænsen.

I kommunens undersøgelser opdeles de fattige i følgende 3 grupper:

- Korttidsfattige – personer, der har været fattige i 1 år.
- Mellemlangtidsfattige – personer, der har været fattige i 2 til 3 år.
- Langtidsfattige og permanent fattige – personer, der har været fattige i 4 år eller mere.

Ifølge undersøgelsen fra 2012 var der i 2010 i alt 59.084 fattige personer i kommunen svarende til 14,6 pct. af alle københavnere. Andelen af fattige københavnere var i 2008 70.867 personer og dermed 17,7 pct. af kommunens indbyggere. Fra 2008 til 2010 er antallet af borgere, der lever i fattigdom, dermed faldet med 3,1 pct. point svarende til et fald på 11.783 personer. Fra 2005 til 2008 er der også sket et fald i andelen af borgere, der

befinder sig i korttidsfattigdom på 2,4 pct. point. Der er sket en mindre stigning i andelen af mellemlangtidsfattige, hvorimod andelen af langtids- og permanent fattige har været nogenlunde konstant fra 2005 til 2008.

### **Aarhus Kommune**

Aarhus Byråd vedtog i 2012 at fastsætte en lokal fattigdomsgrænse i kommunen, som baserer sig på medianindkomstmetoden. Hensigten med grænsen er at skabe mulighed for at belyse problemstillingen i kommunen ud fra en løbende afrapportering på udviklingen i antal borgere – opdelt på forskellige familietyper – der har en indkomst under 50 pct. af medianindkomsten<sup>78</sup>.

I indkomstopgørelsen anvendes nettoindkomsten tillagt subsidier såsom børnefamilieydelse, børnebidrag, børnetilskud, § 34 tilskud til boligudgifter, boligstøtte samt friplads. Folkepensionister og studerende udelades fra beregningen.

### **Odense Kommune**

Odense Byråd vedtog i 2007 at igangsætte en undersøgelse af årsagerne til og følgerne af fattigdommen i kommunen. Undersøgelsen skulle danne basis for en udsattepolitik og andre indsatser mod fattigdommen.

Undersøgelsen blev igangsat, fordi der ikke fandtes en dækkende undersøgelse af den sociale og økonomiske fattigdom i Odense. Det blev derfor foreslået, at der med baggrund i en systematisk og videnskabeligt baseret metode skulle gennemføres en fattigdomsundersøgelse.

Undersøgelsen består af 3 delanalyser: En begrebsoversigt bestående af en generel introduktion til emnet, en kvalitativ analyse baseret på gruppe- og enkeltinterviews med personer, der har modtaget førtidspension eller kontanthjælp i over 6 måneder samt en kvantitativ analyse af omfanget og udbredelsen af fattigdom på tværs af befolkningsgrupper over en tiårig periode. Referenceåret for den kvantitative analyse er 2005 (Arendt, 2007, Gundgaard, 2007 og Reeh, 2007).

Den grænse, som anvendes i den kvantitative analyse til at estimere omfanget af fattigdommen, svarer til en disponibel indkomst 50 pct. af medianindkomsten for borgere i kommunen. Den disponible indkomst er opgjort på familieniveau. For at tage højde for stordriftsfordele anvendes en ækvivalensskala, som svarer til den, der anvendes af Det Økonomiske Råd. Skalaens ækvivalensfaktor er beregnet med  $(\text{Antal voksne} + 0,5 \cdot \text{antal børn})^{0,8}$ , jf. kapitel 4. Undersøgelsen viser, at ca. 8 pct. af borgerne har en indkomst under fattigdomsgrænsen. Hvis de studerende udelades, så er 5 pct. under fattigdomsgrænsen. Undersøgelsen afdækker desuden sammenhængen mellem fattigdom og forbruget af sundhedsydelser. Det viser sig, at indkomstgruppen, som ligger lige over fattigdomsgrænsen, har det største forbrug af sundhedsydelser.

## **10.3 Kommunernes begrundelse for valg af metode**

### **Københavns Kommune**

Københavns Kommune har valgt at anvende budgetmetoden, fordi man med metoden aktivt kan tage stilling til, hvad der kræves, før en person eller en familie kan betragtes som fattig. Brugen af budgetter bevirker, at der tages stilling til, hvilke konkrete beløbsstørrelser en person eller en familie mindst skal have til rådighed.

Derudover betragter kommunen det som en fordel, at budgetmetoden har en mere absolut karakter end fx medianindkomstmetoden, som i højere grad beskriver indkomstforskellene end selve fattigdommen.

---

<sup>78</sup> Opgjort ud fra OECD's grænse.

### **Aarhus Kommune**

Kommunens begrundelse for valg af en fattigdomsgrænse baseret på medianindkomstmetoden er, at metoden giver mulighed for en sammenligning med andre kommuner og lande i øvrigt. Havde man valgt at anvende en grænse af mere absolut karakter, ville det ifølge kommunen være vanskeligere at foretage en meningsfuld sammenligning med øvrige kommuner eller lande.

### **Odense Kommune**

I den metodiske del af kommunens fattigdomsundersøgelse er der en drøftelse af forskellige opgørelsesmetoder – herunder også afsavnsmetoden. Kommunen har imidlertid anvendt medianindkomstmetoden, idet denne metode er den oftest anvendte på nationalt niveau.

## **10.4 Anvendelse af fattigdomsgrænsen og afledte initiativer**

### **Københavns Kommune**

Københavns Kommune angiver, at fattigdomsgrænsen giver et afsæt til at diskutere fattigdom. Derudover skaber den mulighed for en øget viden om, hvad der karakteriserer de borgere, som er udsat for fattigdom, med hensyn til faktorer som alder, køn, uddannelse, socioøkonomisk status, familiestatus, tilknytning til arbejdsmarkedet mv.

Fattigdomsgrænsen og det medfølgende fokus på fattigdom har ifølge Københavns Kommune resulteret i en række socialpolitiske tiltag. I budgetaftalen for 2013 er der blevet afsat midler til en række initiativer.

For det første er der oprettet en gældsrådgivning, som ville kunne rådgive om akut oprydning i en gældsramt borgers økonomi, om budgetlægning og vedligeholdelse af en sund økonomi for herigennem at forebygge gældsætning, økonomisk kaos og udsættelser for borgeren. Målgruppen for rådgivningen er ikke defineret ved borgere med en indkomst under fattigdomsgrænsen, men derimod borgere, der har fået anvist en bolig.

For det andet hæves det vejledende rådighedsbeløb (5.000 kr. for enlige), hvilket lemper kravet til at søge enkeltydelser efter lov om aktiv socialpolitik. Størrelsen på det vejledende rådighedsbeløb har imidlertid ikke sammenhæng med kommunens fattigdomsgrænse.

For det tredje er der afsat midler til et initiativ, der skal sikre tilskud til skolemad for børn fra fattige familier. Kommunen har valgt at tage udgangspunkt i medianindkomstmetoden i deres definition af målgruppen for ordningen. Ordningen er således målrettet børn af familier, der har en indkomst på under 50 pct. af medianindkomsten<sup>79</sup>. Familiernes disponible indkomster bestemmes ud fra et fastsat gennemsnitligt forhold mellem bruttoindkomsten og den disponible indkomst, hvor også børnefamilieydelse og børnetilskud medtages. I forbindelse med dette tiltag har kommunen valgt ikke at benytte sin egen fattigdomsgrænse. Dette begrundes med, at det ikke er realistisk at indhente alle de oplysninger, som er nødvendige for at kategorisere børnenes familier ud fra de familietyper, der følger af de opstillede budgetter.

De 3 initiativer er en forlængelse af budgetaftalen fra 2009, hvor der blev afsat penge til flere delprojekter under temaet ”Fattigdom – hvert barn sin chance”. Under dette tema blev der ligeledes givet støtte til medicin og tandlægehjælp, kultur- og fritidstilbud til fattige børn, ledsageprojekt, familiearbejde og styrkelse af sundhedsplejen.

---

79 Baseret medianindkomsten for hele landet.

### **Aarhus Kommune**

Kommunen angiver, at fattigdomsgrænsen vil blive brugt til at skabe overblik over omfanget og udviklingen i antallet af udsatte borgere i Aarhus Kommune – også set i relation til udviklingen i øvrige sammenlignelige kommuner i landet. På baggrund heraf kan byrådet drøfte muligheden for at igangsætte initiativer, der kan forebygge og imødegå fattigdom i Aarhus.

Kommunen har ikke igangsat politiske initiativer som en konsekvens af den etablerede fattigdomsgrænse.

### **Odense Kommune**

I forlængelse af undersøgelsen blev de politiske udvalg bedt om at vurdere behovet for udvikling og igangsættelse af konkrete initiativer samt at vurdere, i hvilket omfang undersøgelsens resultater kan danne basis for en udsattestrategi.

I 2009 vedtog Odense Byråd en udsattepolitik. Udsattepolitikken blev udformet på baggrund af øvrige socialpolitiske strategier i kommunen samt inddragelse af relevante brugerorganisationer. Udsattepolitikken er inddelt i 4 overordnede temaer: ”sammenhæng, helhed og retssikkerhed”, ”bolig og byens rum”, ”misbrug” samt ”sundhed”. Inden for disse 4 temaer er der beskrevet en række konkrete mål handlinger.

## **10.5 Fattigdomsgrænsernes sammenhæng med kommunernes øvrige monitoreringssystemer**

### **Københavns Kommune**

Fattigdomsgrænsen anvendes i de undersøgelser af levevilkår og fattigdom i kommunen, som er blevet udgivet i 2008, 2010 og 2012. Fattigdomsgrænsen indgår som ét af Socialforvaltningens politiske pejlemærker i forhold til at måle langtidsfattigdommen. Dette pejlemærke suppleres også af antallet af udsættelser i kommunen.

### **Aarhus Kommune**

Fattigdomsgrænsen indgår ikke i et monitoreringssystem i kommunen. Kommunen følger derimod løbende området via et boligsocialt monitoreringssystem, der giver mulighed for løbende at måle på et bredt udsnit af indikatorer på det sociale og beskæftigelsesmæssige område.

Systemet giver blandt andet adgang til information om udviklingen i antallet af personer fra 18-64 år, som står uden for arbejdsmarkedet. På børne- og ungeområdet belyses blandt andet antal kriminaltilsigtede unge, antal tilsigtelser pr. ung, antal børn og unge med sociale underretninger, antal børn og unge med dag/døgnforanstaltninger, antal børn og unge uden for fritidstilbud, antal børn med økonomisk friplads i daginstitution/SFO, antal unge på 24 år uden ungdomsuddannelse. Desuden belyses mængden af hærværk og indbrud/forsøg på indbrud samt antallet af udsættelser. Kommunen har mulighed for at opdele disse data på byområder.

### **Odense Kommune**

Kommunen foretager ikke systematiske målinger på baggrund af en fastsat fattigdomsgrænse.

## 10.6 Implementeringen af fattigdomsgrænserne på tværs af fagområder

Arbejdet med måling af fattigdom i de 3 kommuner har været koncentreret omkring enkelte fagenheder, og fattigdomsgrænserne har ikke været anvendt i en mere bred politisk eller administrativ sammenhæng.

## 10.7 Kommunernes fremadrettede rolle i forbindelse med en dansk fattigdomsgrænse

Det er væsentligt, at arbejdet med en national fattigdomsgrænse kan knyttes til kommunernes arbejde og kan anvendes lokalt i kommunerne. I forbindelse med initiativer og indsatser mod fattigdom er kommunerne centrale, idet forpligtelsen til at hjælpe de udsatte borgere ligger hos kommunerne. Et nationalt arbejde med fattigdom og social udsathed bør give mulighed for benchmarking af kommunerne, og det bør kunne indgå i den lokale kommunalpolitiske proces for planlægning og prioritering af indsatser.

I et fremadrettet nationalt arbejde med måling af fattigdom vil det således være afgørende, at kommunerne og de organisationer, der repræsenterer dem, indtænkes som centrale aktører i forhold til monitorering af udsatte grupper samt iværksættelse af og opfølgning på socialpolitiske tiltag.

# **11** Udvalgets anbefalinger



Udvalget er ifølge kommissoriet (se bilag 1) blevet anmodet om at:

*”Belyse forskellige metoder til at opgøre fattigdom og udarbejde en række forslag til en mulig dansk fattigdomsgrænse. Sigtet er et bedre grundlag for at følge den faktiske udvikling, herunder især udviklingen i antallet af børn, der lever i fattigdom, og mennesker, der lever i langvarig fattigdom.*

*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.”*

Udvalget er herudover blevet bedt om at inddrage internationale og kommunale erfaringer med fattigdomsgrænser samt identificere og belyse fattigdomsfælder, der kan fastholde mennesker i fattigdom. Udvalget har ikke vurderet niveau og tildelingskriterier for sociale ydelser, da dette falder uden for ekspertudvalgets kommissorium.

Udvalget definerer, jf. kapitel 2, 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.

Efter denne definition er de økonomiske ressourcer således en afgørende forudsætning, men andre forhold må også tillægges betydning. Definitionen er relativ, da den enkeltes muligheder og ressourcer skal ses i forhold til, hvad størstedelen af befolkningen har adgang til. Endelig betoner definitionen, at fattigdom er en ufrivillig og længerevarende situation, som den enkelte har begrænsede muligheder for selv at rette op på.

En sådan generel definition af fattigdom kan ikke umiddelbart bruges til målinger. Definitionen skal først operationaliseres i fattigdomsgrænser og indikatorer. Ekspertudvalget anbefaler en økonomisk fattigdomsgrænse, der suppleres med indikatorer for afsavn samt indikatorer for risiko for fattigdom og social inklusion. Med disse supplerende indikatorer bliver det muligt dels at konkretisere omfanget og karakteren af de faktiske afsavn, den enkeltes forudsætninger (fx uddannelsesmæssige kompetencer) og muligheder for at ændre situationen og dels at identificere politiktiltag.

Udvalget finder det hensigtsmæssigt at fastsætte en klar afgrænsning af økonomisk fattigdom. En økonomisk afgrænsning af fattigdom kan sættes højt eller lavt. En grænse, som sættes højt som fx EU's 60 pct.-indkomstgrænse for personer i "risk of poverty" har den ulempe, at ikke alle identificeret ud fra dette kriterium nødvendigvis er økonomisk fattige ud fra en generel opfattelse. Derfor også den løse betegnelse "risk of poverty". Anvendelse af en sådan afgrænsning, som er sat højt, vil altid rejse spørgsmål om rimeligheden og præcisionen af afgrænsningen.

Udvalget anbefaler en afgrænsning af økonomisk fattigdom, som betyder, at resultatet i større omfang alene omfatter dem, der har vedvarende fattigdomsproblemer. Dermed opnås i højere grad en identifikation af, hvem der ud fra en almen forståelse er i en fattigdomssituation. Dette er af afgørende betydning for grænsens legitimitet. Legitimiteten af en økonomisk afgrænsning vil efter udvalgets vurdering kunne underbygges med undersøgelser af de faktiske afsavn og sociale forhold for de grupper, der lever i økonomisk fattigdom. Dette vil samlet kunne udgøre et grundlag for at monitorere udviklingen.

Samtidig kan de sociale indikatorer have et proaktivt sigte i forhold til indsatser, som søger at reducere antallet af økonomisk fattige, risikoen for tilstrømningen til økonomisk fattigdom og de sociale konsekvenser af økonomisk fattigdom. I forlængelse heraf er det vigtigt at sondre mellem årsager til og konsekvenser af

fattigdom, selvom disse ikke kan adskilles fuldstændigt fra hinanden pga. komplicerede og selvforstærkende processer.

For at sikre en klar kommunikation, samt for at skabe et grundlag for politiske initiativer og opfølgning, finder udvalget, at afgrænsningen af økonomisk fattige, afsavnene og de supplerende sociale indikatorer bør være veldefinerede og i videst muligt omfang relateret til politiske instrumenter. Det er også vigtigt, at de har legitimitet i den forstand, at der er en generel accept af, at grænsen og indikatorerne indkredser personer i en fattigdomssituation.

Udvalget har indhentet oplysninger om brugen af fattigdomsgrænser i andre lande. I højindkomstlande med veludbyggede velfærdssamfund opereres der typisk ikke med officielle fattigdomsgrænser, jf. kapitel 9. Det kan hænge sammen med, at der ofte anvendes en relativ og bred operationalisering af fattigdom, hvor en enkelt økonomisk grænse ikke vurderes at kunne stå alene. I de fleste lande bliver der løbende foretaget målinger af fattigdom, og mange lande har en årlig afrapportering vedrørende udviklingen baseret på et antal indikatorer.

## 11.1 Økonomisk fattigdom

Udvalget har vurderet en række forskellige metoder, der i litteraturen bruges til at afgrænse økonomisk fattigdom. Udvalget konkluderer, at ingen af metoderne er objektive, idet der ligger en række normative valg bag. Det gælder fx i forhold til, hvordan indkomstgrænserne, forbruget i benyttede budgetter eller indikatorerne for afsavn fastlægges. Alle metoder er således grundlæggende normativt funderede. Det er derfor vigtigt, at der ved anvendelse af disse metoder træffes valg, som identificerer gruppen af fattige ud fra kriterier, der er relevante i en given samfundsmæssig kontekst, og som svarer til den almene opfattelse af, hvad dvs. at leve i fattigdom.

Det ideelle udgangspunkt for udarbejdelsen af en økonomisk fattigdomsgrænse ville være at kende hver enkelt borgers muligheder, evner og behov, jf. diskussionen i kapitel 2. En sådan viden er af en række grunde ikke tilgængelig. Alternativt kan man tage udgangspunkt i de faktiske indkomster (medianindkomstmetoden) eller opstille budgetter (budgetmetoden) for, hvad forskellige familietyper har brug for i forhold til at opretholde en acceptabel levestandard. Udvalget anbefaler en økonomisk fattigdomsgrænse fastsat ud fra medianindkomstmetoden, som valideres ved hjælp af budgetmetoden. Her kan budgetmetoden anvendes til at understøtte den årlige indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten. Efter udvalgets forslag til en økonomisk fattigdomsgrænse består gruppen af økonomisk fattige af personer, som i 3 år i træk har en disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten og samtidig ikke har en formue større end 100.000 kr. pr. voksen (2010-niveau).

### 11.1.1 Medianindkomstmetoden

Der findes mange indkomstbegreber, og udvalget baserer en fastlæggelse af en økonomisk fattigdomsgrænse på en definition af den disponible indkomst, se boks 11.1. Den disponible indkomst inkluderer forskellige former for markedsindkomst, indkomstskatter samt sociale overførsler. I udvalgets definition er der også taget hensyn til det boligafkast, ejere af private boliger har adgang til. Den disponible indkomst kan opgøres løbende og giver et mål for de forbrugsmuligheder, der er skabt inden for perioden.

Et indkomstmål er en resultatorienteret indikator, hvor man søger at måle de økonomiske ressourcer, som den enkelte disponerer over og dermed et udtryk for forbrugsmuligheder. Et indkomstmål tager ikke hensyn til årsagen til en lav indkomst, og om det eventuelt er et frivilligt valg. Desuden kan forbrugsmulighederne afvige fra den løbende indkomst af flere årsager, blandt andet formue, ikke-registrerede indkomster m.m. Det foreslås, at der tages hensyn til formue ved fastsættelsen af grænsen for økonomisk fattigdom, jf. nedenfor.

Indkomsten vurderes på familieniveau – dvs., der tages hensyn til størrelsen og sammensætningen af familien (ækvivaleret indkomst). Dette sker for at tage højde for, at en familie antages at have fælles økonomi, og fordi der er visse stordriftsfordele i husholdningen. Voksne og børn tillægges samme vægt, jf. boks 11.1.

Som omtalt i forbindelse med den generelle definition af fattigdom indgår gruppen af studerende og deres familier med hjemmeboende børn ikke i opgørelsen, jf. kapitel 2. Studerende har typisk i uddannelsesperioden en relativt lav indkomst, men den modsvares af en forventet højere indkomst efter endt uddannelse. At være studerende er således selvvalgt, midlertidigt og ikke stigmatiserende.

Den foreslåede økonomiske fattigdomsgrænse definerer en kritisk grænse for den disponible indkomst. Dvs., at personer, der over en treårig periode har en indkomst under denne grænse, kan være økonomisk fattige velvidende, at der er personer, som frivilligt befinder sig under den økonomiske grænse. Der ses dog bort fra personer i familier med studerende over 17 år, eller som har formue over 100.000 kr. Alle økonomiske grænser har det problem, at de vil medtage nogle, der ikke reelt er i en fattigdomssituation og omvendt udelukke nogle, der er i en sådan situation. Med den valgte operationalisering har udvalget tilstræbt at mindske den relative betydning af at inkludere personer, der ikke er i en reel fattigdomssituation.

Den kritiske indkomstgrænse er fastsat ud fra medianen for de disponible indkomster i befolkningen. Medianindkomsten er det indkomstniveau, hvor den ene halvdel af befolkningen har en højere og den anden halvdel en lavere indkomst. På den måde afspejler medianindkomsten det generelle velstandsniveau i samfundet. Når medianindkomsten stiger i takt med velstandsudviklingen, vil den kritiske indkomstgrænse også stige. Den økonomiske fattigdomsgrænse er dermed relativ, hvilket betyder, at den står i forhold til de generelle levevilkår i befolkningen.

Udvalget foreslår, at der tages udgangspunkt i en grænse på 50 pct. af medianindkomsten<sup>80</sup>. Valget af grænsen på 50 pct. skal ses i sammenhæng med det faktum, at den danske indkomstfordeling er relativt lige (se kapitel 3). En grænse på fx 60 pct. af medianindkomsten ville af den årsag medføre en markant udvidelse af gruppen herunder med personer, som ikke efter udvalgets vurdering kan betragtes som fattige i en dansk sammenhæng. Dette kan virke nedbrydende på troværdigheden og legitimiteten af grænsen. Derudover matcher indkomstgrænsen på 50 pct. af medianindkomsten omtrent værdien af de minimumsbudgetter, som er belyst i kapitel 6, hvorved de 2 metoder omtrent identificerer det samme antal personer under fattigdomsgrænsen med tilsvarende forbrugsmuligheder.

Der kan være flere årsager til, at en person eller familie i et enkelt år har en midlertidig lav indkomst. Udvalget vurderer, at det er mere relevant at identificere gruppen med længerevarende lav indkomst, og derfor foreslås gruppen af økonomisk fattige defineret som personer med relativt lave indkomster i 3 år i træk.

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 være personer, der falder uden for den formelle definition. Således kan der være personer i gruppen, som har større forbrugsmuligheder end deres formelle indkomst afspejler, og omvendt kan der være personer uden for gruppen med lavere forbrugsmuligheder end den formelle indkomst signalerer.

---

80 Dette er den oftest anvendte grænse i OECD.

Udvalget har undersøgt de foreliggende opgørelser af minimumsbudgetter og vurderer, at budgetmetoden generelt understøtter niveauet for fattigdomsgrænsen fastsat efter medianindkomstmetoden, jf. kapitel 6. Budgetmetoden er derfor nyttig som en robusthedsanalyse i forhold til resultaterne fra medianindkomstmetoden. Robusthedstjekket kan med fordel gennemføres med nogle års mellemrum.

En afgrænsning fastsat ud fra medianindkomstmetoden har den fordel, at den er forholdsvis enkel at opgøre ud fra løbende statistik, og dermed kan udviklingen følges løbende i den anbefalede årlige afrapportering. Derudover er det relativt enkelt at give en nærmere karakteristik af gruppen i forhold til en række socioøkonomiske baggrundsfaktorer som fx arbejdsmarkedstilknytning, uddannelse, etnicitet og alder mv. Afgrænsningsmetoden betyder dog, at man ikke kan sige, hvem der aktuelt er omfattet af økonomisk fattigdom, idet den relevante statistik kun opgøres med en vis forsinkelse.

### Boks 11.1 Definition af disponibel indkomst, ækvivalensskala og formuegrænse

#### Definition af disponibel indkomst

Den disponible indkomst er opgjort som bruttoindkomsten fratrukket personlige skatter samt fradrag for pensionsindbetalinger. Bruttoindkomsten udgør summen af den personlige indkomst og kapitalindkomst, herunder nettorenteudgifter, aktieindkomst, samt et boligafkast på 4 pct. af den offentlige ejendomsvurdering. Der henvises i øvrigt til kapitel 4, boks 4.1.

#### Ækvivalensskala

Den disponible indkomst er opgjort på familieniveau og fordelt ligeligt på alle medlemmer af familien, herunder børn. Familiens faktiske indkomst er korrigeret, så der tages højde for forskelle i familiernes størrelse. Hertil anvendes et ækvivalensmål givet ved  $(\text{antal voksne} + \text{antal børn})^{0,6}$ . Ækvivalensmålet indebærer dels en antagelse om udgiftsfællesskab og stordriftsfordele inden for familien, dels en antagelse om, at børn reducerer forbrugsmulighederne i samme grad som familiens voksne medlemmer. En enlig har således et ækvivalensmål på 1, mens fx et par med 2 børn har et ækvivalensmål på 2,3. Dvs., at parret skal have en samlet indkomst, der er 2,3 gange større end indkomsten for den enlige, for at de har samme forbrugsmuligheder. Der henvises i øvrigt til kapitel 4.

#### Formuegrænse

Personer under fattigdomsgrænsen med positiv nettoformue har forbrugsmuligheder ud over den disponible indkomst og kan derfor ikke i samme grad anses for at have begrænsede økonomiske ressourcer som den øvrige del af gruppen af økonomisk fattige. Nettoformuen er her opgjort som aktiver i form af ejendomsaktiver og finansiel formue fratrukket passiver i form af registreret gæld. Udvalget anbefaler at udelade familier med en gennemsnitlig formue på over 100.000 kroner pr. voksen i 2010. Der henvises i øvrigt til kapitel 4.

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

#### Udviklingen i antal personer i økonomisk fattigdom

Antallet af personer, der er økonomisk fattige, fremgår af figuren nedenfor. I 2010 var ca. 42.000 personer i økonomisk fattigdom.

Fuldt ledige, indvandrere, selvstændige, ufaglærte samt enlige uden børn er markant overrepræsenterede i gruppen, jf. kapitel 4.

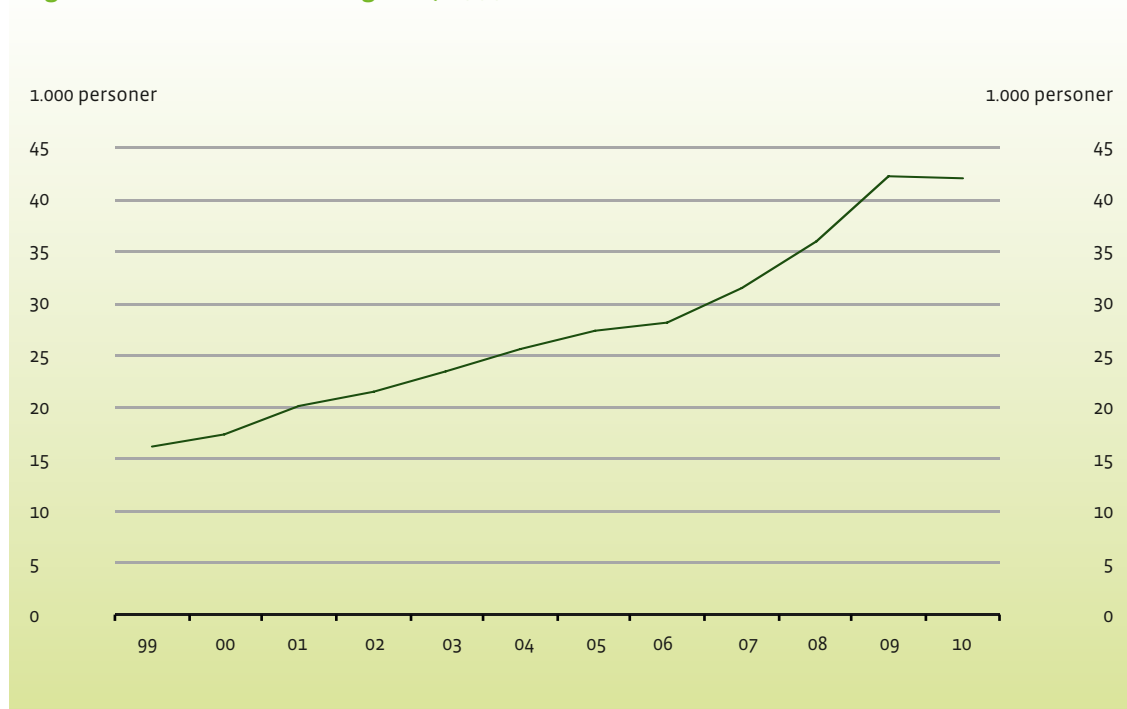
Der er knap 11.000 børn, svarende til 1 pct. af alle børn, i de familier, der tilhører gruppen af økonomisk fattige. Knap 40 pct. af disse børn lever i en familie, hvor en eller begge voksne er selvstændige, og 55 pct. af børnene er af udenlandsk herkomst. Der kan dog være sammenfald mellem disse grupper.

Forslaget om en fattigdomsgrænse fastsat ved indkomsten over en treårig periode er blandt andet begrundet i, at en ret stor gruppe har en lav indkomst i et enkelt år og dermed ikke nødvendigvis en længerevarende lav indkomst. Mens der fx i 2010 var ca. 42.000 personer under fattigdomsgrænsen fastsat ud fra den treårige periode, så var der ca. 167.000 personer, svarende til godt 3 pct. af befolkningen, der havde en indkomst under den kritiske indkomstgrænse i det enkelte år. Denne gruppe betegnes som den etårige lavindkomstgruppe. Godt halvdelen forlader den etårige lavindkomstgruppe 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, om end en mindre andel rykker længere op i indkomstfordelingen. Som nævnt er studerende ikke med i denne opgørelse.

Udviklingen i det opgjorte antal økonomisk fattige for perioden 1997-2010 fremgår af figur 11.1.

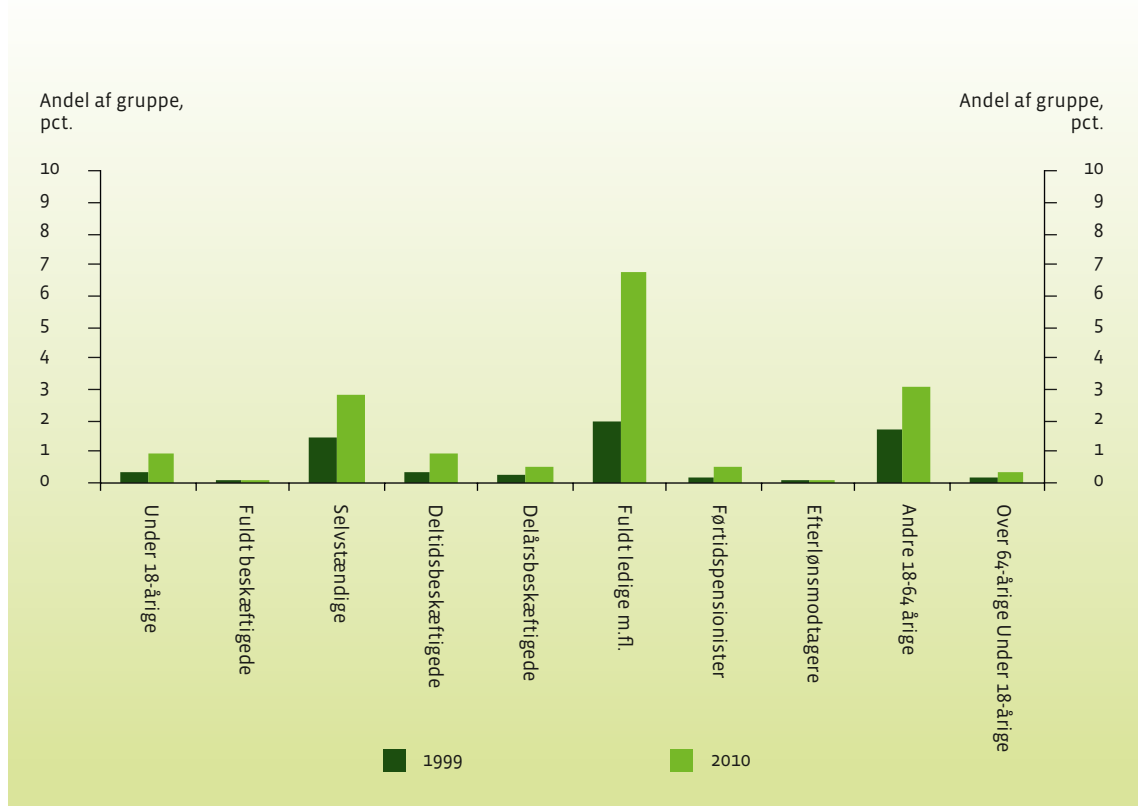
Figur 11.1 Økonomisk fattigdom, 1999-2010



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 11.2.

Figur 11.2 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.

Gruppen af fuldt ledige m.fl. omfatter primært kontanthjælpsmodtagere, og stigningen skal blandt andet ses i sammenhæng med indførelsen af starthjælp og 250-timers reglen, som er afskaffet fra 2012. Desuden er medianindkomsten steget lidt mere end kontanthjælps­satsen, hvilket i 2010 betyder, at den samlede ydelse til en kontanthjælpsmodtager over 25 år uden børn kan være under lavindkomstgrænsen.

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.

Ovenstående kortfattede redegørelse for udviklingen i den økonomiske fattigdom baseret på de nyeste tal frem til 2010 illustrerer, at der er en forsinkelse fra 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. Fx vil ændringer i kontanthjælps­systemet (afskaffelse af starthjælp, introduktionsydelse, kontanthjælpsloft og timereglen), indført med virkning fra 1. januar 2012, først fremgå af opgørelserne med en vis forsinkelse. Denne tidsforsinkelse er dog ikke specifik for dette område, men gør sig generelt gældende for et stort antal politikområder.

### 11.1.2 Budgetmetoden

Budgetmetoden er en anden metode til at opgøre eller afgrænse antallet af økonomisk fattige. Med budgetmetoden opstilles et budget for, hvad forskellige familietyper som minimum skal bruge for at opretholde en acceptabel levestandard. Metoden har således et mere konkret udgangspunkt end opgørelsen baseret på medianindkomstmetoden. Ulempen ved metoden er omvendt, at fastlæggelsen af sådanne budgetter sker på et meget detaljeret niveau, herunder mængde, kvalitet og pris, og at det principielt er nødvendigt at fastlægge budgetter for et stort antal familietyper. Herudover kan de subjektive elementer i opstillingen af et minimumsbudget give anledning til diskussion om enkeltelementer i budgettet og dermed legitimiteten af metoden.

Metoden forudsætter desuden en høj grad af rationalitet i forbrugsbeslutningen hos den enkelte forbruger. Forbrugeren forudsættes at ønske det givne forbrug og foretage sine indkøb som forudsat i budgettet. Udvalget har nøje vurderet budgetmetoden i sammenligning med medianindkomstmetoden på en række familietyper<sup>81</sup>. Et centralt spørgsmål har været, i hvilket omfang der med budgetmetoden identificeres andre grupper eller et andet niveau for indkomst, end det er tilfældet med medianindkomstmetoden. Analysen viser et stort sammenfald mellem de grupper, der identificeres med de 2 metoder dvs. familier med lavindkomst og familier, der ikke har råd til minimumsbudgettets forbrug. Dette kan betragtes som en robusthedsanalyse af medianindkomstmetoden.

Udvalgets analyser viser også, at en fremskrivning af rådighedsbeløb fastlagt ved budgetmetoden med udviklingen i et lønindeks giver tilnærmelsesvis samme beløb som reviderede opgørelser af rådighedsbeløbene ud fra budgetmetoden. Det vurderes derfor, at det ikke er nødvendigt med årlige beregninger af budgetterne, men at disse kan foretages med fx 5 års mellemrum. Beløbsgrænserne kan i den mellemliggende periode fremskrives med et lønindeks. Med en løbende anvendelse af budgetmetoden vil det være hensigtsmæssigt at konstruere et fuldstændigt sæt af budgetter, der omfatter hele befolkningen.

Økonomiske definitioner – både efter medianindkomst og budgetmetoden – har den fordel, at de umiddelbart leder til en kvantificering. Tolkningen af metodernes resultater lider imidlertid af, at definitionerne ikke siger noget om, hvorvidt lav indkomst skyldes prioritering (frivillig eller ufrivillig), hvorledes midlerne disponeres eller konsekvenserne heraf.

Det er et særligt problem, at de løbende forbrugsmuligheder ikke alene afhænger af den løbende indkomst og formue, men også af besiddelse af varige forbrugsgoder, ikke-registrerede indkomster, selvforsyning, samt forbrugsmuligheder i kraft af støtte fra venner/familie. En grænse for økonomisk fattigdom er i den forstand ikke tilstrækkelig præcis og giver ikke en sikker identifikation af, om og i hvilket omfang de pågældende lider alvorlige afsavn. En afgrænsning af økonomisk fattigdom kan derfor ikke stå alene og foreslås suppleret med yderligere metoder og/eller indikatorer.

Udvalget foreslår, at den økonomiske fattigdomsgrænse baseret på medianindkomstmetoden suppleres med indikatorer for afsavn samt indikatorer for risiko for fattigdom og social inklusion. Formålet hermed er at afdække de reelle problemer blandt de personer, som via medianindkomstmetoden er blevet identificeret som økonomisk fattige, samt afdække hvilke muligheder personer i gruppen har for at ændre situationen af egen drift, jf. udvalgets definition af fattigdom..

<sup>81</sup> Budgetmetoden indeholder som udgangspunkt ikke boligudgifter. I sammenligningerne er der inkluderet en boligpost, hvor der er taget hensyn til familiestørrelsen for at gøre sammenligninger med indkomstmål meningsfulde, jf. kapitel 6.

### 11.1.3 Afsavn

De økonomiske metoder til opgørelse af fattigdom muliggør som nævnt ikke en vurdering af de faktiske konsekvenser af at være i gruppen af økonomisk fattige. Det foreslås derfor at supplere de økonomiske metoder med afsavnsundersøgelser, som foretages med jævne mellemrum. Fordelen ved afsavnsundersøgelser er, at de potentielt kan afdække, om personer lider afsavn på områder, der anses som centrale for levevilkårene, og om disse afsavn skyldes personens eller familiens økonomiske forhold.

Der vil ikke kunne uddrages socialpolitiske indsatser alene ud fra opgørelsen af økonomisk fattige, idet ikke alle i gruppen nødvendigvis vil opleve sig selv eller situationen som fattig. Udvalget anbefaler derfor at supplere de økonomiske metoder med afsavnsundersøgelser, der kan beskrive levevilkårene for de personer, der falder under fattigdomsgrænsen. Dette har til formål at karakterisere gruppen af økonomisk fattige ved at vise, hvilke konkrete problemer og afsavn, der opleves som følge af økonomisk fattigdom. Forudsat en hensigtsmæssig fastlæggelse af afsavnsindeks kan metoden også bidrage til at afdække, hvilke blandt de økonomisk fattige personer der har faktiske levevilkår, som adskiller sig væsentligt fra flertallet. Afsavnsundersøgelser kan på den måde bidrage med supplerende viden, som kan forbedre grundlaget for prioritering og målretning af politiske tiltag.

Opgørelsen af oplevede afsavn er baseret på interviews/spørgeskemaer, hvilket både er ressourcekrævende og også rejser metodespørgsmål i relation til formulering af spørgsmål, besvarelse heraf og tolkning af resultaterne.

Da afsavnsundersøgelser giver et direkte billede af konsekvenserne af fattigdom, tolket ud fra en specifik social kontekst i kraft af de udvalgte afsavn, er metoden således i stand til at give en tolkning, der er mere intuitiv og forståelig end en opgørelse baseret på et indkomstbegreb eller rådighedsbeløb.

Svagheden ved metoden er knyttet til det subjektive element i valget af afsavn, fastlæggelse af en afsavnsgrænse (x ud af y mulige afsavn) samt det grundlæggende problem at identificere, om udsagnet "ikke at have råd til" skyldes en reel økonomisk begrænsning eller en prioritering.

Udvalget foreslår, jf. diskussionen i kapitel 6, at der konstrueres et materielt såvel som et socialt afsavnsindeks for børn og voksne.

#### **Materielt afsavnsindeks**

Det foreslås at tage udgangspunkt i EU's materielle afsavnsindeks (som indgår i EU-SILC, jf. kapitel 9), som suppleres af spørgsmål af nedenstående type med det formål at gøre indekset tidssvarende og anvendeligt i en dansk kontekst. Den præcise udformning af spørgsmålene må dog ske på baggrund af nærmere overvejelser om, hvordan en sådan undersøgelse kan gennemføres. Følgende eksempler illustrerer typer af afsavnsundersøgelser, der kan supplere de eksisterende SILC-målinger:

*Har du det sidste år haft behov for, men udelukkende af økonomiske årsager afstået fra*

- at købe receptpligtig medicin
- at gå til tandlæge eller få nye briller
- at have en husstandsforsikring
- at have en internetforbindelse eller en computer?

#### **Socialt afsavnsindeks**

Et socialt afsavnsindeks bør både omfatte de elementære behov for selvopretholdelse (reproduktionsaktiviteter) og sociale aktiviteter. Reproduktionsaktiviteter vedrører evnen til at vedligeholde sig selv som menneske fysisk, psykisk, arbejdsmæssigt og socialt og kan afdækkes ved at stille følgende former for spørgsmål:



*Har du inden for det sidste år haft behov for, men udelukkende af økonomiske årsager undladt at*

- gå til frisør
- gå på kursus (aftenskole)
- dyrke fritidsinteresser (medlem af idrætsklub/fitness mv.)
- tage på udflugt (weekend)
- holde ferie uden for hjemmet en uge årligt?

Sociale aktiviteter kan afdækkes ved fx at spørge på følgende måde:

*Har du af udelukkende økonomiske årsager undladt at*

- invitere gæster hjem inden for den sidste måned
- gå ud en aften alene eller med venner inden for den sidste måned
- gå i biografen inden for det sidste halve år
- besøge familie/venner, som bor mere end 20 km væk inden for det sidste år
- give gaver til fødselsdage eller i andre anledninger inden for det sidste år
- deltage i sammenkomster med andre (fx kolleger, venner forældre til børn fra skole/daginstitution) inden for det sidste år?

### **Afsavnsindeks for børn**

Udvalget anbefaler at afdække, hvorvidt børnene oplever afsavn. Da det er forbundet med forskellige problemer at spørge børnene selv, kan man spørge forældrene, om husstandens indkomst betyder, at barnet/børnene udelukkende af økonomiske årsager må undvære

- legetøj og udstyr svarende til barnets alder (fx rulleskøjter, cykel, spillekonsol etc.)
- deltagelse i fritidsaktiviteter (fx fodbold, håndbold, svømning, spille et instrument, spejder, deltagelse i ungdomsorganisationer osv.)
- oplevelser sammen med forældre (fx tivoli, biograftur mv.)
- deltagelse i skoleudflugter- og aktiviteter
- mulighed for at have venner på besøg
- plads til at læse lektier
- en internetforbindelse eller en computer
- afholdelse af mærkedage (fx fødselsdage, konfirmationer, religiøse højtider etc.)?

Foruden ovenstående spørgsmål kan man vælge at inddrage spørgsmål, som retter sig mod den usikkerhed og bekymring, som kan påvirke hverdagen – også for børn – når en familie lever med få økonomiske ressourcer. Det kunne fx være spørgsmål af følgende type:

- Er der ofte skænderier i familien om økonomi?
- Er der frygt for ikke at kunne betale regninger eller beholde bopæl?
- Er der ofte usikkerhed om pengene vil slå til, når regningerne er betalt?

Foruden de tidligere nævnte grundlæggende metodiske udfordringer knyttet til afsavnsmetoden skal man også være opmærksom på problemstillinger knyttet til den praktiske brug af metoden. Således ligger der en udfordring pga. tidsforskydningen mellem surveyundersøgelser af afsavn og opgørelsen af økonomisk fattigdom. Opgørelsen af økonomisk fattigdom er, jf. kapitel 4, baseret på historiske indkomsttal, hvorfor sammensætningen af gruppen kan have ændret sig fra de 3 indkomstår, der indgår i opgørelsen af økonomisk fattigdom, til det år, hvor man gennemfører surveyundersøgelsen. Således risikeres det, at surveyundersøgelsen af afsavn kommer til at omfatte personer, som siden hen har bevæget sig ud fra gruppen af

økonomisk fattige. Dog gælder det for en stor del af de personer, som er berørt af økonomisk fattigdom, at de forbliver forholdsvis tæt på lavindkomstgrænsen og forholdsvis sjældent rykker langt op i indkomstfordelingen. Hvis det vælges at knytte afsavnsundersøgelser op på Danmarks Statistiks indsamlinger til SILC, er det samtidigt vigtigt at være opmærksom på, at stikprøven, der indsamles, ikke alene omfatter personer, som efter udvalgets definitioner er ramt af økonomisk fattigdom. Fordelen herved er, at det kan gøre det nemmere at foretage benchmarking mellem grupperne over og under grænsen.

## 11.2 Risikofaktorer for fattigdom

Udvalget anbefaler, at der som supplement til en økonomisk fattigdomsgrænse løbende sker en monitorering af en række risikofaktorer for fattigdom. Risikofaktorerne skal ikke ses som en alternativ måde til at opgøre fattigdom på, men som et supplement til en økonomisk opgørelse med det formål at give en mere præcis identifikation og monitorering af udsatte grupper, der er i risiko for eller befinder sig i økonomisk fattigdom. Faktorerne skal således 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.

Et problem ved at inddrage risikofaktorer for fattigdom er, at der kan opstilles et stort antal af relevante indikatorer for risiko for fattigdom. For mange indikatorer kan lede til manglende overblik over betydningen af den enkelte indikator samt risiko for uklarhed om, hvor ansvaret for at afhjælpe problemerne er placeret. Udvalget har derfor tilstræbt at udvælge centrale indikatorer, som forskningen anser for at være relevante med henblik på en bedre identifikation af centrale problemstillinger. Sigtet er dobbelt og handler dels om at skabe et bedre informationsgrundlag om udsatte grupper, og dels om at skabe grundlaget for at identificere mulige tiltag, der kan mindske risikoen for fattigdom eller hjælpe mennesker ud af en økonomisk sårbar situation.

Udvalgets overvejelser tager udgangspunkt i et livscyklusperspektiv, og der sondres derfor mellem børn, unge og voksne. Bag udvalgets valg af livscyklusperspektiv ligger en antagelse om, at mennesker som udgangspunkt ikke altid har lige muligheder for at skabe det liv, de ønsker. En ufrivillig fattigdomssituation er en væsentlig begrænsning af den enkeltes muligheder og af stor betydning for den enkeltes levevilkår. Allerede fra barndommen er børn fra resourcesvage hjem ofte dårligere stillet end børn fra ressourcestærke hjem. Det kan skyldes, at de mangler den nødvendige støtte til at komme godt igennem uddannelsessystemet, mangel på rollemodeller, sprogvanskeligheder, sygdom mv. Det er væsentligt, at indikatorerne har fokus på børn og unge – både ud fra en selvstændig betragtning om at sætte fokus på børn og unges opvækst, men også ud fra en samfundsmæssig betragtning om, at opvæksten udgør fundamentet for en fremtidig uddannelse og deltagelse på arbejdsmarkedet.

Hvor de første indikatorer sætter fokus på de børn, som kan have brug for tidlige indsatser, handler de næste i højere grad om konsekvenserne af fravær af tidlige indsatser. I forhold til gruppen af voksne kan der være en række faktorer, der kan øge risikoen for, at et menneske ender i økonomisk fattigdom, og som samtidig gør det svært for de pågældende at forbedre situationen ved egen hjælp. Det kan være langtidsarbejdsledsløshed eller en manglende ungdomsuddannelse/erhvervsuddannelse, som øger risikoen for, at man skubbes længere og længere væk fra arbejdsmarkedet. Der kan også være tale om en usikker boligsituation, eller den sociale eller psykosociale velfærd som fx misbrug, psykiatrisk diagnose mv.

På sigt vil en monitorering af udsatte grupper ud fra et livscyklusperspektiv gøre det muligt at følge disse systematisk over et livsforløb og derved få en øget viden om sammenhænge og kausalitet på tværs af generationer og således også viden om, hvor der er behov for en forebyggende indsats for at bryde den negative sociale arv.

### 11.2.1 Valg af indikatorer

Udvalget har lagt vægt på, at risikofaktorerne for fattigdom 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. De valgte indikatorer skal samtidig bidrage til et bedre vidensgrundlag om de bagvedliggende sociale problemer, som kan have betydning for mobiliteten ind og ud af fattigdomsgruppen. Herudover skal der være tale om indikatorer, hvor der findes statistik på personniveau.

På mange dele af det sociale område er der også kun begrænset viden om den faktiske kausalitet både på tværs af de forskellige eksklusionsfaktorer og økonomisk fattigdom samt på tværs af generationer – det gælder fx i forhold til 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 er 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 relation 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.

Herudover kan undersøgelser af faktiske livsvilkår, som med nogle års mellemrum kan foretages i sammenhæng med undersøgelser af afsavn, være med til at give et klarere billede af relevansen af de foreslåede risikofaktorer for fattigdom. Udvalget betragter således valget af indikatorer, som en dynamisk proces, hvor der kan tilføjes nye indikatorer i takt med, at der udvikles nye datamuligheder, eller at udviklingen i gruppen af økonomisk fattige peger på nye relevante problemstillinger.

Med udgangspunkt i resultater fra forskningen om social eksklusion samt egne registersamkørsler peger ekspertudvalget på forskellige indikatorer for risiko for fattigdom, som umiddelbart vil kunne indgå i en monitorering af fattigdom.

Ekspertudvalget peger, jf. kapitel 7, på nedenstående mulige indikatorer for risiko for fattigdom.

#### Tabel 11.1 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 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 11.2 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 bolig-situation	Manglende bolig	Unge på forsorghjem 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 11.3 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 forsorghjem 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

## 11.3 Årlig rapportering

### 11.3.1 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 foretages en udarbejdelse af afsavnsindeks for børn og voksne til brug ved afrapporteringerne. Udvalget har foreslået en række principper, der kan vejlede konstruktionen af afsavnsindeksene og giver 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 sammenhænge 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 for 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 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.

## Appendiks 11A

# Afgrænsning af økonomisk fattigdom

Som det er fremgået, har ekspertudvalget valgt at afgrænse økonomisk fattigdom ud fra følgende:

- En disponibel indkomst, der i 3 på hinanden følgende år er under den kritiske indkomstgrænse på 50 pct. af medianindkomsten.
- Familiens formue er under 100.000 kr. pr. voksen (2010-niveau).
- Personen er ikke studerende eller deler husstand med studerende over 17 år.

Der tages udgangspunkt i et treårigt gennemsnit af medianindkomsten for året og 2 år tidligere (korrigeret for lønudviklingen). Formålet er at korrigere for konjunkturelt betingede udsving.

I tabellen nedenfor er vist, hvilke konsekvenser det har for antallet af personer i en given gruppe, når man varierer afgrænsningskriterierne.

Ser man først på tidsperspektivet, viser det sig, at en ændring i afgrænsningen fra 50 pct. af medianindkomsten inden for et år til 50 pct. af medianindkomsten i 3 år i træk (inkl. formuegrænse og udelukkelse af studerende), medfører en markant reduktion i antallet af personer i gruppen. Her sker der en ændring fra 166.500 til 42.200 personer, dvs. en reduktion på 124.300 personer.

Det har desuden en betydning, om afgrænsningen af økonomisk fattigdom fastsættes ud fra 50 pct. eller 60 pct. af medianindkomsten. Antallet af personer i gruppen med lav indkomst i 3 år i træk (inkl. formuegrænse og udelukkelse af studerende) varierer alt efter, hvilken grænse for medianindkomst, der anvendes. Med en med en grænse på 50 pct. er antallet i gruppen 42.200 personer, og med en grænse på 60 pct. er antallet i gruppen 120.700 personer.

Indførelsen af formuegrænsen medfører en reduktion i antallet af personer med lav indkomst i 3 år i træk fra 102.100 personer til 82.400, når man anvender 50 pct. af medianindkomsten i 3 år i træk. Udelukkelsen af de studerende fra gruppen betyder yderligere en reduktion fra 82.400 personer til 42.200, hvilket er en halvering af gruppen.

**Tabel A1 Lavindkomst og økonomisk fattigdom 2010 ved forskellige dataafgrænsninger**

	Alle	0-17 år	18-24 år	25-64 år	65+ år
Lavindkomst – etårig					
50 pct. af median, alle	323.124	59.643	119.196	133.449	10.836
50 pct. af median, inkl. formuegrænse	283.032	51.708	110.985	113.901	6.438
50 pct. af median, inkl. formuegrænse, ekskl. studerende	166.590	42.210	37.599	80.379	6.402
60 pct. af median, alle	581.781	140.004	161.148	234.036	46.593
60 pct. af median, inkl. formuegrænse	501.597	124.905	149.421	202.593	24.678
60 pct. af median, inkl. formuegrænse, ekskl. studerende	322.602	101.418	48.876	147.711	24.597
Økonomisk fattigdom – lavindkomst 3 år i træk					
50 pct. af median, alle	102.063	18.822	28.794	49.314	5.133
50 pct. af median, inkl. formuegrænse	82.359	14.175	25.725	38.988	3.471
50 pct. af median, inkl. formuegrænse, ekskl. studerende (Udvalgets definition af økonomisk fattigdom)	42.183	10.704	5.262	22.773	3.444
60 pct. af median, alle	255.372	65.568	51.417	109.647	28.740
60 pct. af median, inkl. formuegrænse	207.975	55.833	45.702	90.951	15.489
60 pct. af median, inkl. formuegrænse, ekskl. studerende	120.660	41.010	8.439	55.845	15.366

Kilde: Beregninger fra sekretariatet for ekspertudvalget.

Note: **Etårig lavindkomst** er defineret som ækvivaleret disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten for hele befolkningen (treårigt gennemsnit korrigeret for lønudvikling) for personer, der ikke er i familie med en studerende over 17 år, og som ikke er i en familie med en gennemsnitlig nettoformue pr. voksen (ikke ækvivaleret) over 100.000 kr. i 2010 (indekseret med udviklingen i den benyttede medianindkomst, se forrige linje).

**Økonomisk fattigdom** er defineret som lavindkomst 3 år i træk.







# **12** Litteraturliste og referencer

## Kapitel 2: Fattigdom i et velfærdssamfund

Barr, N. (2004): *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press.

Bojer, H. (2003): *Distributional Justice: Theory and Measurement*, Routledge.

Buchanan, J. M. (1975): The Samaritan's Dilemma, pp. 71-85 i E.S. Phelps' (ed.) *Altruism, Morality and Economic Theory*, New York: Russel Sage foundation..

Cappelen, A.W. E.Ø. Sørensen, B. Tungodden (2010): Responsibility for What? Fairness and Individual Responsibility, *European Economic Review*, vol. 54, pp. 429-441.

Dolan, P., T Peasgood & M White (2008): Do We Really Know What Makes Us Happy? A Review of the Economic Literature on the Factors Associated with Subjective Well-Being, *Journal of Economic Psychology*, 29, pp. 94-122.

Duesenberry, J. S. (1949): *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*. Cambridge: Harvard University Press.

Fløtten, T. (2012): Sosial arv og barnefattigdom, Indlæg ved ekspertudvalgets konference, Hvad er fattigdom?, København September 2012. Se slides: [http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/konference\\_om\\_fattigdom/Sider/default.aspx](http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/konference_om_fattigdom/Sider/default.aspx).

Frey, B., & A. Stutzer (2007): *Economics and Psychology – A Promising New Cross-Disciplinary*

*Field*, CESifo Seminar Series, MIT Press, Cambridge.

Gul, F. & Pesendorfer, W. (2007): Welfare without happiness, *American Economic Review*, 97, 471-476.

Hansen, Finn Kenneth (2010): *Fattigdom i EU landene – og dansk fattigdom i Europæisk perspektiv*, CASA.

Holtug, N., & K. Lippert-Rasmussen (2006): An Introduction to Contemporary Egalitarianism, i Holtug, N., & K. Lippert-Rasmussens (eds.) *Egalitarianism: New Essays on the Nature and Value of Equality* Oxford University Press.

Holtug, N. (2012): Fattigdom – et perspektiv fra den politiske filosofi, Indlæg ved ekspertudvalgets konference, Hvad er fattigdom?, København, September 2012. Se slides: [http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/konference\\_om\\_fattigdom/Sider/default.aspx](http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/konference_om_fattigdom/Sider/default.aspx).

Konow, J. (2003): Which is the fairest one of all? A positive analysis of justice theories, *Journal of Economic Literature*, XLI, pp. 1188-1239.

Larsen, J.E. (2012): Hvad er fattigdom? En sociologisk vinkel, Indlæg ved ekspertudvalgets konference, Hvad er fattigdom? København, september 2012. Se slides: [http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/konference\\_om\\_fattigdom/Sider/default.aspx](http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/konference_om_fattigdom/Sider/default.aspx).

Marlier, E., & Atkinson, A.B. (2010): Indicators of Poverty and Social Exclusion in a Global Context, *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(2), 285-304.

Milanovic, B. (2012): Global Income Inequality by the Numbers: in History and Now – *An Overview*, Policy research Working Paper 6259, The World Bank.

Norton, M.I. & Ariely, D. (2011): Building a Better America – One Wealth Quintile at a Time, *Perspectives on Psychological Science* 6(1), pp. 9-12.

OECD (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.

Paulus, A., Sutherland H., & Tsakloglou, P. (2009): *The Distributional Impact of In Kind Public Benefits in European Countries*, IZA Discussion Paper 4581.

Rangel, A. (2003): Forward and Backward Intergenerational Goods: Why is Social Security Good for the Environment, *American Economic Review*, 93(3), pp. 813-34.

Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*, Revised edition (1999), Harvard University Press.

Rawls, J. (2003): *Justice as fairness – A restatement*, edited by E. Kelly, Harvard University Press.

Saint-Paul, G. (2011): *The Tyranny of Utility: Behavioral Social Science and the Rise of Paternalism*, Princeton University Press

Sandmo, A. (1998): The Welfare State: A Theoretical Framework for Justification and Criticism,

*Swedish Economic Policy Review*, 5, 1, 1-11.

Sen, A. (1983): Poor, Relatively Speaking?, *Oxford Economic Papers*, 35,153-69.

Sen, A. (2009): *The Idea of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mass.).

Solow, R.M. (1979): Another possible source of wage stickiness, *Journal of Macroeconomics*, 1.

Townsend, Peter (1979): *Poverty in the United Kingdom*, A Survey of Household Resources and Standards of Living, Penguin Books, Middlesex.

Townsend, Peter (1987): Deprivation, *Journal of Social Policy*. Volume 16, part 2.

Tranæs, T. (2012): Økonomisk fattigdom og ulighed, Indlæg ved ekspertudvalgets konference, Hvad er fattigdom?, København, september 2012. Se slides: [http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/konference\\_om\\_fattigdom/Sider/default.aspx](http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/konference_om_fattigdom/Sider/default.aspx).

## Kapitel 3: Operationalisering af fattigdomsbegrebet

Aaberge, R., M. Bhuller, A. Langøren & M. Mogstad (2010): *The Distributional Impact of Public Services When Needs Differ*, IZA Discussion paper 4826.

Benjaminsen, L. m. fl. (2013): *Indikatorer for social eksklusion – litteratur og metodestudie*, København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd

Bonke, Jens (2003): *Dårlige økonomiske forhold som risikofaktor: Hvordan klarer børn, der vokser op i fattigdom, sig?*, København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd

Förster, M.F. & d'Ecole, M. M. (2012): "The OECD Approach to Measuring Income Distribution and Poverty:

Sternghths, Limits and Statistical Issues”, i D.J. Besharov og K.A. Couch (eds), *Counting the Poor – New Thinking about European Poverty and Lessons for the United States*, Oxford Scholarship.

Förster, M.F. & d’Ecole, M. M. (2008): *The OECD approach to measuring income distribution and poverty: Strengths, limits and statistical issues*, Paris

Paulus, A., Sutherland, H. & Tsakoglou, P. (2009): *The Distributional Impact of In Kind Public Benefits in European Countries*, IZA Discussion Paper 4581.

Ravallion, M. (2010): *Poverty Lines across the World, Policy Research Working Paper 5284*, The World Bank.

Willitts, Maxine (2006): *Measuring child poverty using material deprivation: possible approaches*, Department for Work and Pensions, Working Paper No 28, England: Leeds.

**Internetreferencer:**

Eurostat (2013): *Glossary: Relative median at-risk-of-poverty gap* (03.05.2013)

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Relative\\_median\\_at-risk-of-poverty\\_gap](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Relative_median_at-risk-of-poverty_gap)

## Kapitel 4: Økonomisk fattigdom – Medianindkomstmetoden

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2011): *Teknisk arbejdsrapport om indkomstdefinitioner og datagrundlag*, AE-Rådet.

Det økonomiske råd (2001): Ulighed og omfordeling i Danmark, *Dansk Økonomi*, Efteråret, Kapitel II, København

European Commission (2010): *The Persistent Risk of Poverty*, Research note 7/2010

Finansministeriet (2004): *Fordeling og incitament*, København: Finansministeriet

OECD (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris

Velfærdskommissionen (2004): *Fremtidens velfærd - kommer ikke af sig selv*, Analyserapport, København

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012): Unge som hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse, *Økonomisk Artikel nr. 3, august 2012*, København: Økonomi- og Indenrigsministeriet

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012): Indkomsten varierer naturligvis gennem livet, *Økonomisk analyse nr. 6, november 2012*, København: Økonomi- og Indenrigsministeriet

**Internetreferencer:**

OECD: *Social expenditure Statistics*, (01.05.2013), [www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org)

Eurostat (2012): *Income distribution statistics* (01.05.2013), [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Income\\_distribution\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics)

## Kapitel 5: Børnefattigdom

Schytz Juul, Jonas & Baadsgaard, Mikkel (2011): *Den sociale arv tynger Danmark – Fordeling og Levevilkår 2011*. København: AE-Rådet

Causa, O. og Johansson, Å. (2010): Intergenerational Social Mobility in OECD countries, *OECD Journal*, vol. 2010, pp. 1-44.

Christoffersen, Mogens N. (1996): *Opvækst med arbejdsløshed – en forløbsundersøgelse af 2 generationer født 1966 og 1973*. 96:14 København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.

Danmarks Pædagogiske Universitet (2010): *PISA 2009-undersøgelsen - En sammenfatning*. Frederikshavn: Danfo

Danmarks Statistik (2010): *Udsatte børn og unge 2007*. København: Danmarks Statistik

Deding, M. og Gerstoft, F. (2009): *Børnefattigdom i Danmark 2002-2006*. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd

Duncan, G.J. m. fl. (1998): How much does childhood poverty affect the life chances of children?, *American Sociological Review*, vol. 63, pp. 406-423.

Egelund, T., Hestbæk, A. og Andersen, D. (2004): *Små børn anbragt uden for hjemmet – en forløbsundersøgelse af anbragte børn født i 1995*. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd

Epland, Jon & Kirkeberg, Mads I. (2007): *Barn i lavinntektsfamilier 1996-2004*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

Ermisch, John F. & Francesconi, Marco, (2001): Family structure and children's achievements, *Journal of Population Economics*, vol. 14(2), pp. 249-270.

Eurostat (2000): *Income poverty in the European Union: Children, gender and poverty gaps*. Luxembourg: European Community

Heckman, J. (2006): *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*, *Science*, vol. 312, pp. 1900-1903.

Heide Ottosen, M. (2012): *15-åriges hverdagsliv og udfordringer - Rapport fra femte dataindsamling af forløbsundersøgelsen af børn født i 1995*. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd

Hussain, M.A. (2003): *Børnefattigdom i danske kommuner 1984-2001*. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd

Innocenti Research Center (2012a): *Championing Children's Rights*. Firenze: UNICEF

Innocenti Research Center (2012b): *Report Card 10 - Measuring Child Poverty*. Firenze: UNICEF

Jensen, Tina G. (2009): *Rapport om marginaliserede nydanske børn og unge*. Regeringens arbejdsgruppe for bedre integration. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. København: Schultz Distribution

Jæger, Mads Meier & Holm, Anders (2004): Penge, (ud)dannelse, forbindelser eller brains?, *Dansk Sociologi* nr. 3/15. årg. 2004

Lorentzen, T. & Nielsen, R.A. (2008): *Går fattigdom I arv? Lagtidseffekter av å vokse opp i familier som mottar sosialhjelp*. FAOF-rapport 14. Oslo: FAOF

OECD (2007): Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility Across Generations? A Review of The Evidence for OECD countries, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 52*. Paris: OECD

Wilms, L. (2012): *Fattigdom i et børneperspektiv*. Børnerådet. Se slides: [http://www.sm.dk/Temaer/socialle-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/konference\\_om\\_fattigdom/Sider/default.aspx](http://www.sm.dk/Temaer/socialle-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/konference_om_fattigdom/Sider/default.aspx)

#### **Internetreferencer:**

KRAKA (2012): *Kontanthjælpsforældre får kontanthjælpsbørn* (5-11-2012), [http://www.kraka.org/artikler/kontanthjaelpsforaeldre\\_faar\\_kontanthjaelpsboern](http://www.kraka.org/artikler/kontanthjaelpsforaeldre_faar_kontanthjaelpsboern) (22-02-2013)

## **Kapitel 6: Budgetmetoden og afsavnsundersøgelser**

Bavier, Richard (2012): Europe's Other Poverty Measures – Absolute Tresholds Underlying Social Assistance i D.J. Besharov, Douglas J. & Couch, Kenneth A (eds.), i *Counting the Poor – New Thinking about European Poverty Measures and Lessons for The United States*, New York: Oxford University Press

Bourdieu, Pierre (1997): *Af praktiske grunde – omkring teorien om menneskelig handlen*, København: Hans Reitzels Forlag

Danmarks Statistik (2012): *Levevilkår – Tema: Måling af fattigdom i Danmark*, København: Danmarks Statistik.

Department for Work and Pension (2003): *Measuring child poverty*, Department for Work and Pensions, United Kingdom

Elm Larsen, Jørgen (2004): *Fattigdom og social eksklusion – Tendenser i Danmark over et kvart århundrede.*, København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd

Forbrugerstyrelsen (1993): *Forbrugerstyrelsens familiebudget – et standardbudget for danske husstande, Hovedrapport*. udarbejdet af Center for Alternativ Samfundsanalyse CASA. 1993.2: Forbrugerstyrelsen.

Forbrugerstyrelsen (1995): *Forbrugerstyrelsens Familiebudget 1995*. Finn Kenneth Hansen, Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA), *Forbrugerstyrelsen, Statens Husholdningsråd, Råd & Resultater nr. 7/1995*.

Hansen, Finn Kenneth (1990): *Materielle og sociale afsavn i befolkningen*, København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd

Hansen, Finn Kenneth (2002): *Hvad koster det at leve? – standardbudget for familier*. Marts 2002, CASA.

Hansen, Finn Kenneth & Hansen, Henning (2004): *At eksistere eller at leve. Fattigdom og lave indkomster i Danmark – hvordan måler man fattigdom?* Oktober 2004, København: CASA.

Hansen, Finn Kenneth & Hussain, M Azhar (2009): *Konsekvenser af de laveste sociale ydelser – Forsørgelsesgrundlag og afsavn*, København: CASA

Hansen, Finn Kenneth & Hussain, M. Azhar (2010): Afsavn – en direkte metode til måling af fattigdom, i *Samfundsøkonomen*, november 2010, nr. 5, DJØF

Hansen, Finn Kenneth, Hussain, M. Azhar & Elm Larsen, Jørgen (2010): Grænser for fattigdom, i *Samfundsøkonomen*, november 2010, nr. 5, DJØF.

Københavns Kommune (2007/2008): *Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune, (Hovedrapport og Bilag)*. December 2007. Københavns Kommune: Socialforvaltningen, projektkontoret.

Københavns Kommune (2010): *Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune 2010 – en status*. 2010. Københavns Kommune.

Københavns Kommune (2012): *Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune 2012 – en status*. 2012. Københavns Kommune.

Kus, B., Nolan, B. & Whelan, C. T. (2013): Material Deprivation and Consumption, (Chapter for Oxford Handbook of Poverty and Society af Brady, David & Burton, Linda – Endnu ikke udgivet).

Nolan, B. & Whelan, C. T. (2012): Using Nonmonetary Deprivation Indicators to Analyze European Poverty and Social Exclusion pp. 343-362 i D.J. Besharov, Douglas J. & Couch, Kenneth A (eds.) *Counting the Poor – New Thinking about European Poverty Measures and Lessons for The United States*, New York: Oxford University Press

Rockwool Fonden (2012): *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*. Lars Højsgaard Andersen, Hans Hansen, Marie Louise Schultz-Nielsen, Torben Tranæs, Rockwool Fondens Forskningsenhed, Arbejdsrapport 25, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Sørensen, Heidi (2010): *Fattigdom i børnehøjde – Børns oplevelser af en opvækst i fattigdom.*, København: CASA

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

## Kapitel 7: Fattigdom ud fra bredere kriterier

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2007): *Fordeling og levevilkår*. København: AE-rådet.

Becker, Ulrik, Hansen, Anders Blædel Gottlieb, Kloster, Stine, Tolstrup, Janne Schurmann (2012): *Alkoholbehandling i kommunerne*. Lægeforeningen. Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet.

Benjaminsen, Lars, Andersen, Ditte, Sørensen, Maren (2009): *Den sociale stofmisbrugsbehandling i Danmark*. København. SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.

Benjaminsen, Lars, Boje-Kovac, Bence, Glad, Ane, Henriksen, Theresa Dyrvig (2013): *Indikatorer for social eksklusion – litteratur- og metodestudie*. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.



Danmarks Statistik (2010): *Udsatte børn og unge 2007*. København: Danmarks Statistik

Daidsen, Michael, Holst, Maria, Juel, Knud, Pedersen, Pia Vivian (2013): *Dødelighed blandt socialt udsatte i Danmark 2007-2012, Overdødelighed, middellevetid og dødsårsager*. København: Statens Institut for Folkesundhed (SIF) og Syddansk Universitet for Rådet for Socialt Udsatte, 2012,

Det Økonomiske Råd (2006): *Dansk Økonomi - Efteråret 2006*, Kap III, Fattigdom, København.

Diderichsen, Finn, Andersen, Ingelise, Manuel, Cecillie (2011): *Ulighed i Sundhed – årsager og indsatser*. København: Sundhedsstyrelsen.

Greve, Jane (2012): *Et liv i periferien. Levevilkår og samfundsdeltagelse blandt danskere med svære sindslidelser*. Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.

Grønbæk, Morten, Hansen, Anders Blædel Gottlieb, Hvidtfeldt, Ullas Arthur, Tolstrup, Janne Schurmann (2008): *Alkoholforbrug i Danmark. Kvantificering og karakteristik af storforbrugere og afhængige*. København: Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet.

Jæger & Holm (2004): Penge, (ud)dannelse, forbindelser eller brains? *DANSK SOCIOLOGI* Nr. 3/15. årg. 2004

Oldrup, Helene, Boje-Kovac, Bence, Høst, Anders Kamp, Nielsen, Alva Albæk (2013): *Når børnefamilier sættes ud af deres lejebolig*. København. SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.

Pedersen, Pia Vivian, Daidsen, Michael, Holst, Maria, Juel, Knud (2012): *SUSY UDSAT 2012. Sundhedsprofil for socialt udsatte i Danmark 2012 og udviklingen siden 2007*. København: Statens Institut for Folkesundhed (SIF) og Syddansk Universitet for Rådet for Socialt Udsatte, 2012,

Sundhedsstyrelsen (2011): *Narkotikasituationen i Danmark 2011*. København: Sundhedsstyrelsen

Sundhedsstyrelsen (2012): *Narkotikasituationen i Danmark 2012*. København: Sundhedsstyrelsen

## Litteratur, der henvises til i kapitlet, som kommer fra SFI's litteratur- og metodestudie

Bell, M.D., R. Milstein & P.H. Lysaker (1993): "Pay as an Incentive in Work Participation by Patients with Severe Mental Illness". *Hospital and Community Psychiatry*, 44, s. 684-686.

Clark-Kauffman, E., G. Duncan & P. Morris, P. (2003): "How Welfare Policies Affect Child and Adolescent Achievement". *American Economic Review*, 93, s. 299-303.

Cook, J.A. & L. Razzano (2000): "Vocational Rehabilitation for Persons with Schizophrenia: Recent Research and Implications for Practice". *Schizophrenia Bulletin*, 26(1), s. 87-103.

Drake, R.E., G.J. Hugo, R.R. Bebot, D.R. Becker, M. Harris, G.R. Bond & E. Quimby (1999): "A Randomised Clinical Trial of Supported Employment for Inner-city Patients with Severe Mental Disorders". *Archives of General Psychiatry*, 56(7), s. 627-633.

Gallie, D., S. Paugam & S. Jacobs (2003): "Unemployment, Poverty and Social Isolation. Is There a Vicious Circle of Social Exclusion?" *European Societies*, 5(1), s. 1-32.

Gregg, P. & S. Machin (2000): "The Relationship Between Childhood Experiences, Subsequent Educational Attainment and Adult Labour Market Performance". I: K. Vleminicks & T. Smeeding, T. (eds.): *Child Well Being in Modern Nations: What Do We Know?* Bristol: Policy Press.

Henkel, D. (2010): "Unemployment and Substance Use: A Review of the Literature (1990-2010)". *Current Drug Abuse Reviews*, 4, s. 4-27.

Warner, R. (1994): *Recovery from schizophrenia, Psychiatry and Political Economy*, (2nd edition). London: Routledge Kegan Paul.

## Kapitel 8: Fattigdomsfælder

Andersen, L.H, Hansen H., Schuktz-Nielsen, M. L. & Tranæs T. (2009): *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*, København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Beskæftigelsesregion Hovedstaden & Sjælland (2012): *Viden og inspiration om langtidsledighed december 2012*, København: Mploy

Bjerregaard, H. & Boll, J (2003): *De svageste kontanthjælpsmodtagere. Barrierer for beskæftigelse*, København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd

Blaunefeldt, M., Hansen, H. & Johansen, A. (2006): *Flygtninge på starthjælp*, København: CASA

Constant, A.F., Kahanec M., Rinne U., & Zimmermann K.F. (2009): Ethnicity, Job Search and Labor Market Reintegration of the Unemployed, *International Journal of Manpower*, 2011, 32 (7), pp. 753-776

Dahl, S., Quitzau J. & Vilhelmsen, Jes (2009): *Hver 7. indvander lever i fattigdom*, København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Danmarks Statistik (2012): *Arbejdskraftundersøgelsen, tema 3. kv. 2012*, Nyt fra Danmarks Statistik nr. 595.

Danmarks Evalueringsinstitut (2009): *Frafald på grundforløbet på de merkantile erhvervsuddannelser*

Deding, M. & Jacobsen V. (2008): *Employment among immigrant women and men in Denmark - The role of attitudes*, Working Paper, 2008-8, The Danish National Center for Social Research.

Erhvervs- og Byggestyrelsen (2009): *Iværksættere med udenlandsk baggrund*, København: Erhvervs- og Byggestyrelsen

Integrationsministeriet (2005): *Af rapportering fra arbejdsgruppen om indsamling af oplysninger om virkning af introduktionsydelse på starthjælpsniveau/starthjælp*. København.

Jæger, Mads Meier & Holm, Anders (2004): Penge, (ud)dannelse, forbindelser eller brains?, *Dansk Sociologi* nr. 3/15. årg. 2004

Jæger, M.M. & Holm, A. (2007): Does parents' economic, cultural, and social capital explain the social class effect on educational attainment in the Scandinavian mobility regime? pp. 719-744 i *Social Science Research* vol. 36

Rockwool Fondens Forskningsenhed (2007): *Nyhedsbrev April 2007*, København.

Rockwool Fondens Forskningsenhed (2009): *Nyhedsbrev Juni 2009*, København.

Rockwool Fonden (2012): *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*. Lars Højsgaard Andersen, Hans Hansen, Marie Louise Schultz-Nielsen, Torben Tranæs, Rockwool Fondens Forskningsenhed, Arbejdspapir 25, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Rosholm, M. & R. Vejlin (2010): Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants: Does Starthelp Help You Start?”, *Labour Economics*, 17(1), 258-275.

Økonomi- og indenrigsministeriet (2012): Økonomiske incitamenter til beskæftigelse, *Økonomisk analyse nr. 1, maj 2012*, København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

## Kapitel 9: Internationale erfaringer

Arbejds- og Inkluderingsdepartementet (2006): *Handlingsplan mot fattigdom*, Arbejds- og inkluderingsdepartementet, Norge

BMASM - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Life situations in Germany – The German Federal Government’s 4th Report on Poverty and Wealth, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

BMASM - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008a): *Lebenslagen in Deutschland. 3. Armuts- und Reichtumbericht der Bunderegierung*.

BMASM - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008b): *The German Federal Government’s 3rd Report on Poverty and Wealth. Executive Summary*

Bredgaard, Thomas, Madsen, Per Kongshøj, Rasmussen, Stine & Jørgensen, Henning (2011): *Dansk arbejdsmarkedspolitik*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Department of Social Protection, Ireland (2012): *National Social Target for Poverty Reduction*, Dublin: Department of Social Protection

Department for Work and Pensions (2012): *Households Below Average Income*, London

Dutch Government (2012): *National Reform Programme 2012*

HM Government (2012): *UK National Reform Programme 2012*

Irish Government (2012): *National Reform Programme for Ireland, 2012 Update*

Socialstyrelsen (2010a): *Social rapport 2010*, Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2010b): *Riksnormen för försörjningsstöd 2011 – ändring i socialtjänstförordningen*, Stockholm: Socialstyrelsen

Soede, Arjan & Vrooman, Cok (2008): *Beyond the Breadline- A poverty threshold based on a generalised budget Approach*”, The Netherlands Institute for Social Research | scp, The Hague

Office for Social Inclusion (2007): *National Action Plan for Social Inclusion 2007-2016*, Dublin: Government Publications

UN (2009): *Rethinking Poverty – Report on the World Social Situation 2010*, Economic and Social Affairs, New York: United Nations

UNICEF (2012): *Report Card 10 – Measuring Child Poverty*, United Nations Children’s Fund (UNICEF)

**Internetreferencer:**

Regeringskansliet (2011): <http://www.regeringen.se/sb/d/15677/a/190529>

Office for Social Inclusion (2011):

[http://www.socialinclusion.ie/documents/2011\\_WebInfoPovertyInIreland\\_nte.pdf](http://www.socialinclusion.ie/documents/2011_WebInfoPovertyInIreland_nte.pdf)

Social Inclusion (2012a): <http://www.socialinclusion.ie/poverty.html#govresponse>

Social Inclusion (2012b): [http://www.socialinclusion.ie/about\\_functions.html](http://www.socialinclusion.ie/about_functions.html)

## Kapitel 10: Kommunalt perspektiv

Arendt, Jacob Nielsen (2007): *Fattigdom – en oversigt over begreber og danske analyser*. CAST, Syddansk Universitet.

Gundgaard, Jens (2007): *En kvantitativ undersøgelse af fattigdom i Odense Kommune*. CAST, Syddansk Universitet.

Københavns Kommune (2008): *En analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune*. Københavns Kommune, Socialforvaltningen, Projektkontoret

Københavns Kommune (2010): *Fattigdom i Københavns Kommune 2010 – en status*. Københavns Kommune

Københavns Kommune (2012): *Fattigdom i Københavns Kommune 2012 – en status*. Københavns Kommune

Reeh, Karen Louise (2007): *En kvalitativ undersøgelse af fattigdom i Odense Kommune*. CAST: Syddansk Universitet.

## Bilag 1

# Kommissorium for Ekspertvalg om fattigdom

## Kommissorium for ekspertudvalg til belysning af metoder til at opgøre fattigdom og forslag til en dansk fattigdomsgrænse

Regeringen har stor fokus på fattigdom. Med finansloven for 2012 har regeringen sammen med Enhedslisten afskaffet fattigdomsydelserne i kontanthjælpsystemet, herunder starthjælpen og introduktionsydelsen, kontanthjælpsloftet og timereglen.

Regeringen vil også fremadrettet have fokus på fattigdom. Regeringen vil derfor nedsætte et ekspertudvalg, der skal belyse forskellige metoder til at opgøre fattigdom og udarbejde en række forslag til en mulig dansk fattigdomsgrænse. Sigtet er et bedre grundlag for at følge den faktiske udvikling, herunder især udviklingen i antallet af børn, der lever i fattigdom, og mennesker, der lever i langvarig fattigdom.

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, bl.a. fordi lav indkomst ikke nødvendigvis afspejler manglende muligheder eller kan være selvvalgt, fx for studerende og personer med formue.

Fastsættelse af en dansk fattigdomsgrænse forudsætter et grundigt forarbejde. Regeringen nedsætter derfor et uafhængigt ekspertudvalg, der har til opgave, at:

- Kortlægge andre landes brug af en fattigdomsgrænse samt erfaringer hermed
- Analysere og vurdere, hvilke kriterier der er relevante for at opgøre fattigdom i Danmark
- Udarbejde forslag til, hvilke metoder og data der kan danne grundlag for en dansk fattigdomsgrænse
- Identificere og belyse fattigdomsfælder samt faktorer, der kan bringe mennesker ud af fattigdom
- Belyse udviklingen i fattigdom givet udvalgets anbefalinger vedrørende, hvordan fattigdomsgrænser bør defineres

Regeringens udgangspunkt er, at fattigdom i et væsentligt omfang handler om manglende økonomiske ressourcer. En række andre forhold har dog også betydning for fattigdom. Ekspertudvalget skal derfor inddrage andre relevante forhold, herunder boligforhold, sociale forhold og tilknytning til arbejdsmarkedet i forbindelse med udarbejdelsen af forslag til en fattigdomsgrænse. Desuden kan adgangen til gratis offentlige serviceydelser tages med i betragtning.

I analysearbejdet skal udvalget inddrage relevant forskning og erfaringer fra såvel Danmark som andre lande og internationale institutioner. Derudover skal ekspertgruppen forholde sig til kommunernes erfaringer med at opgøre og følge fattigdomsudviklingen lokalt samt kommunale handlemuligheder og prioriteringer på baggrund heraf.

Det uafhængige ekspertudvalg sammensættes af en formand og 5-7 medlemmer.

Relevante interessenter kan inddrages i udvalgets arbejde. Udvalget kan desuden offentliggøre analyser og debatoplæg samt afholde konferencer og debatmøder i det omfang, udvalget finder det hensigtsmæssigt.

Det lægges til grund, at arbejdet ikke skal føre til øgede offentlige udgifter. Sekretariatsfunktionen varetages af Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Beskæftigelsesministeriet, og Social- og integrationsministeriet. Formandskabet for sekretariatet varetages af Social- og Integrationsministeriet.

Ekspertgruppen afslutter arbejdet og foretager en samlet afrapportering til regeringen i marts 2013.

## Bilag 2

# Udvalgets arbejde og arbejdsmetode

Udvalget blev nedsat af Regeringen i maj 2012 og 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)

Konferencen skulle bidrage til ekspertudvalgets arbejde ved at give et nuanceret grundlag for at diskutere og kvalificere forståelserne og definitionerne af fattigdom. Samtidig skulle den give deltagerne mulighed for at få nye perspektiver på de problemstillinger, som optager dem i deres daglige arbejde.

### Udvalgets arbejde

Udvalget har igennem året afholdt 12 møder. Udvalgets arbejde er afsluttet ved det sidst afholdte udvalgs-møde den 23. april 2013.

### Eksterne analyser

De fleste analyser er blevet udarbejdet af sekretariatet på vegne af udvalget. Derudover har udvalget bestilt en række eksterne analyser:

- SFI har bidraget med litteratur – og metodestudiet ”Indikatorer for social eksklusion – litteratur- og metodestudie“ (2013). Studiet afdækker følgende kernepunkter:
  - Hvad er centrale dimensioner og indikatorer for fattigdom og social eksklusion
  - Hvilken viden foreligger om samspillet mellem forskellige indikatorer
  - Hvilke målbare indikatorer for fattigdom og social eksklusion kan opstilles ud fra eksisterende data-kilder i Danmark
- Danmarks Statistik har bidraget med statistiske opgørelser på baggrund af lovmodellen over en række sociale karakteristika vedrørende personer, der befinder sig i økonomisk fattigdom.
- I kapitel 9 om internationale erfaringer er der indhentet viden om de relevante landes definitioner af lavindkomst og social eksklusion samt metoder til måling af fattigdom via landenes socialattachéer i EU.

### Konference

Den 9. august 2012 afholdt udvalget konferencen ”Hvad er fattigdom?” De inviterede deltagere var udvalgte organisationer, tænketanke og forskningsinstitutioner, som på forskellige måder beskæftiger sig med emnet.

Formålet med konferencen var at belyse fattigdom fra forskellige vinkler. Udvalget inviterede i den forbindelse 8 oplægsholdere til at give deres bud på de vigtigste problemstillinger og dilemmaer på området.

Oplægsholderne var:

- Nils Holtug, Københavns Universitet: Fattigdom – et perspektiv fra den politiske filosofi
- Torben Tranæs, Rockwool Fonden: Økonomisk fattigdom og ulighed
- Jørgen Elm Larsen, Københavns Universitet: Hvad er fattigdom? En sociologisk vinkel

- Tone Fløtten, Institut for arbejdslevs- og velfærdsforskning, Norge: Sosial arv og barnefattigdom
- Ole Kjærgaard, Rådet for Socialt Udsatte: Socialt udsatte grupper og fattigdom
- Lisbeth Wilms, Børnerådet: Børn og fattigdom
- Torkil Olesen, Danske Handicaporganisationer: Handicap, herunder psykiske lidelser og fattigdom
- Mette Blauenfeldt, Dansk Flygtningehjælp: Integration og fattigdom

### **Fagligt seminar**

Den 22. oktober 2012 afholdt udvalget et fagligt seminar, hvor formålet var at få eksperternes bud på metoder til måling af økonomisk fattigdom. Seminaret skulle danne et videnbaseret grundlag for en forståelse af udfordringerne, potentialerne og dilemmaerne i de enkelte målemetoder.

Her blev 4 fageksperter inviteret til at fortælle om metoder, der kan anvendes til måling af økonomisk fattigdom. Fageksperterne fortalte i den sammenhæng om, hvilke muligheder der findes for at opstille indikatorer og underindikatorer til belysning af økonomisk fattigdom. Herunder redegjorde de for, hvilke tilgængelige datakilder som findes.

### **Oplægsholderne var:**

- Finn Kenneth Hansen, CASA: Budgetmetoden - fattigdomsgrænse
- Jonas Schytz Juul, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: Opgørelse af fattigdom med medianindkomsten
- Bo Møller, Danmarks Statistik: EU's indikatorer for materielle afsavn byggende på surveydata fra EU-SILC
- Gitte Bylow Larsen, Københavns Kommune: Den københavnske fattigdomsundersøgelse

### **Sekretariatsbetjening**

Sekretariatsbetjeningen er varetaget af Social- og Integrationsministeriet, Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Skatteministeriet. Følgende personer har bidraget til sekretariatsbetjeningen af udvalget:

#### **Finansministeriet:**

Peter Schultz-Møller  
Peter Bach-Mortensen  
Lars Pantmann

#### **Økonomi- og Indenrigsministeriet:**

Martin Ulrik Jensen  
Frederik Hansen  
Mikael Kirk  
Nicolai Møller

#### **Beskæftigelsesministeriet:**

Helle Osmer  
Kim Bonde Hansen  
Cathrine M. Gruno  
Ditte H. Sølvhøj

#### **Skatteministeriet:**

Klaus Kristensen

#### **Social- og Integrationsministeriet:**

Henrik Kyvsgaard  
Bent Nielsen  
Marie Andkjær Pedersen  
Morten Flarup Andersen  
Mikkel Boje Nielsen  
Anders Møller Jakobsen  
Anna Jin Rolfsgaard  
Peter Andreas Fournais  
Birgitte Olesen  
Asja Vesterkær Pedersen



## Bilag 3

# Lovregulerede og skønsmæssige indkomstgrænser, som anvendes af offentlige myndigheder

### Grundlovens § 75,2

Efter grundlovens § 75, stk.2, er den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, berettiget til hjælp af det offentlige mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven påbyrder. Heri fastslås det almindelige selvforsørgelsesprincip i dansk socialret. Retten til forsørgelse fra det offentlige indtræder først, såfremt den enkelte ikke kan forsørge sig selv. Den enkelte skal først have udnyttet egne muligheder.

Grundlovens § 75, stk. 2 indebærer, at der skal bestå et offentligt forsorgsvæsen, der sikrer enhver, der ikke kan klare sig selv, og hvis forsørgelse ikke påhviler andre, en egentlig ret til hjælp.

Bestemmelsen angiver ikke omfanget af hjælpen, men det antages, at bestemmelsen forudsætter, at det påhviler det offentlige at garantere enhver et eksistensminimum,

Højesteret bekræftede dette i dom af 15. februar 2012 ('A' mod Egedal Kommune og Integrationsministeriet<sup>82</sup>). Desuden fandt Højesteret i det konkrete tilfælde, at efter størrelsen af den introduktionsydelse/start-hjælp og de andre ydelser, som sagsøger og familien modtog fra det offentlige, var der ikke grundlag for at fastslå, at pågældende ikke modtog hjælp fra det offentlige i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2.

Det er således ikke hver enkelt ydelsessats, der skal være i overensstemmelse med grundloven.

### Gældssanering

Gældssanering er en ordning, hvor en skyldners gæld til det offentlige eller private kan blive slettet eller reduceret. Hvis gælden bliver sat ned, bliver der lavet en afdragsordning for resten af gælden. Det er skifteretterne, som behandler sager om gældssanering. Hovedformålet med gældssanering er dels at hindre de betydelige skadevirkninger for skyldneren, som håbløs gæld må antages at have, dels at sikre kreditorerne, at skyldnerens gæld nu også virkelig er håbløs, samt at betalingen af den realistiske del af gælden sættes i system.

Kendelse om gældssanering kan normalt ikke afsiges, hvis skyldnerens økonomiske forhold er uafklarede. Modtagere af kontanthjælp (midlertidig forsørgelse) og personer under uddannelse anses som udgangspunkt ikke i denne sammenhæng for at have afklarede økonomiske forhold.

*Konkursrådets bud på et fast rådighedsbeløb i vurderingen af en skyldners betalingsevne ved gældssanering*

Konkursrådet udgav i 2004 en betænkning om gældssanering, hvor det foreslås, at der udarbejdes faste regler for, hvilke indtægts- og udgiftsposter i afdragsperioden der kan medtages i skyldneres budget samt grænser for skyldnerens rådighedsbeløb. Konkursrådet begrundede blandt andet anbefalingen med, at skifterettens praksis i sager om gældssanering har vist sig meget forskellig, og at der er opstået lokale vejledende satser for rådighedsbeløb.

Konkursrådet fandt det mest hensigtsmæssigt at fastsætte størrelsen af rådighedsbeløbet med udgangspunkt i det beløb, ”der faktisk er nødvendigt for at opretholde en beskeden levefod”. Rådighedsbeløbene tager udgangspunkt i Forbrugerinformations husholdningsbudget<sup>83</sup>.

### Rådighedsbeløb

På baggrund af anbefalingerne fra Konkursrådet er der pr. 1. oktober 2005 indført regler om anvendelse af et fast rådighedsbeløb, når det skal opgøres, hvor meget skyldneren skal betale i en 5-årig afdragsperiode.

Skyldnerens månedlige afdrag udgøres af familiens månedlige nettoindkomst (indkomst fratrukket skat, efterlønsbidrag m.v. og tillagt boligstøtte, børnefamilieydelse m.v.) med fradrag for følgende udgifter:

- 1) Udgifter til bolig
- 2) Udgifter til mindreårige børn – herunder et rådighedsbeløb til børn
- 3) Udgifter til samvær med mindreårige børn
- 4) Udgifter til særlige behov
- 5) Udgifter til ganske særlige behov
- 6) Rådighedsbeløb
- 7) Ydelse på ægtefællens gæld

Rådighedsbeløbet bliver således det beløb, som skyldneren har at leve for i afdragsperioden.

Tabel 1 Rådighedsbeløb ved gældssanering pr. måned (2013)

Rådighedsbeløb	5.740 kr.
- Hvis ægtefælle/samlever	+ 4.000 kr.
- Hvis børn (beløbet stiger med barnets alder)	+ 2.010 - 2.890 kr. pr. barn

Rådighedsbeløbet svarer nøjagtigt til det beløb, som Konkursrådet har anbefalet. Det reguleres årligt med satsreguleringsprocenten. Rådighedsbeløbet kan ikke fraviges efter en konkret og individuel vurdering, men ved opgørelsen af afdragernes størrelse indgår også udgifter til ’særlige behov’ og udgifter til ’ganske særlige behov’.

Det fremgår af lovforslaget, at indførelsen af faste regler om budgetposter og rådighedsbeløb i forbindelse med gældssanering er begrundet i hensynet til at sikre en mere ensartet og forudsigelig behandling af sager om gældssanering, som også anført af Konkursrådet.

83 Husholdningsbudgettet angives af Forbrugerinformation at være udtryk for et ”rimeligt forbrug”. Rådighedsbeløbene varierer afhængigt af familietype og omfatter ikke som Forbrugerinformations husholdningsbudget udgifter til ferie og husdyr (betænkning nr. 1449 om gældssanering afgivet af Konkursrådet, 2004: 166)

## Inddrivelse af gæld til det offentlige

Det er Skatteministeriets opgave at inddrive gæld (restancer) til det offentlige. Gæld til det offentlige kan fx være personskat, ubetalte p-afgifter, for meget udbetalt SU, manglende betaling af underholdsbidrag mv.

Inddrivelse sker i dag efter 2 forskellige metoder. Den ene metode er såkaldt automatiseret lønindeholdelse, hvor restanceinddrivelsesmyndigheden udsender et varsel om lønindeholdelse på baggrund af de foreliggende oplysninger om indkomster mv., og hvor lønindeholdelsen fastsættes som en fast procentdel af indkomsten efter e-administrerbare kriterier. Lønindeholdelse er et tvangsinddrivelsesmiddel, men skyldner kan også vælge frivilligt at afdrage sin restance ud fra samme kriterier som ved lønindeholdelse, hvilket vil sige, at en afdragsordning beløbsmæssigt vil blive fastsat efter samme regler som en lønindeholdelse. Den anden metode er konkret betalingsevnevurdering, hvor der foretages en manuel vurdering af skyldnerens økonomi. Det er kun i denne sammenhæng, at der anvendes rådighedsbeløb til fastsættelse af afdragsordningen.

Det er den første metode, der i udgangspunktet anvendes. Den konkrete betalingsevnevurdering sker som hovedregel kun, hvis borgeren reagerer på restanceinddrivelsesmyndighedens automatiserede forslag til lønindeholdelse og indsender aktuelle indkomstoplysninger.

Afviklingsordningerne, som fastsættes af inddrivelsesmyndigheden ved lønindeholdelse, afhænger af, hvorvidt skyldneren har forsørgerpligt over for børn eller ej. Afviklingen fastsættes som en procentdel af den årlige nettoindkomst, og procenten stiger i takt med niveauet for skyldnerens indkomst. For personer, der ikke har forsørgerpligt, gælder der en afdragsprocent på 5 pct., når indkomsten er over 105.899 kr. For en indkomst på 341.350 kr. eller derover er afdragsprocenten 30 pct. For personer med forsørgerpligt gælder det derimod, at afdragsprocenten er 4 pct., når indkomsten er over 132.059 kr. For en indkomst på 341.350 kr. eller derover er den, som ovenfor, 30 pct.<sup>84</sup>

Modtagere af kontanthjælp og førtidspension er som hovedregel undtaget for afvikling af deres restancer. Baggrunden er, at man har ønsket at tage hensyn til svage borgere i denne gruppe, og at kontanthjælpsmodtagere uden supplerende indtægter efter praksis har været undtaget for inddrivelse. Dog er der med virkning fra efteråret 2011 åbnet mulighed for at gennemføre et mindre træk på ca. 400 kr. månedligt til dækning af udvalgte restancearter såsom licens, p-afgifter og DBS-bøder uanset indkomstforhold, uanset om den pågældende skyldner i forvejen er omfattet af afvikling i form af lønindeholdelse eller afdragsordning.

### Rådighedsbeløb

Reglerne om anvendelse af rådighedsbeløb i forbindelse med den konkrete betalingsevnevurdering lægger sig helt tæt op af reglerne på gældssaneringsområdet – og dermed Konkursrådets anbefalinger. Hensigten har blandt andet været at sikre overensstemmelse mellem betalingsevnevurderingen i sager om gældssanering og på inddrivelsesområdet.

---

84 De nævnte satser tager udgangspunkt i 2013-tal.

Det månedlige afdrag til betaling af gælden udgøres således af familiens månedlige nettoindkomst med fradrag af følgende udgifter:

- 1) Udgifter til bolig
- 2) Udgifter til mindreårige børn – herunder et rådighedsbeløb til børn
- 3) Udgifter til samvær med mindreårige børn
- 4) Udgifter til særlige behov
- 5) Udgifter til ganske særlige behov
- 6) Rådighedsbeløb
- 7) Ydelse på ægtefællens gæld
- 8) Ydelser på anden gæld

Med undtagelse af nr. 8 sker fastlæggelsen af det månedlige afdrag efter nøjagtig de samme principper som i sager om gældssanering. Derudover er rådighedsbeløbet helt ens:

Tabel 2 Rådighedsbeløb ved inddrivelse pr. måned (2013)

Rådighedsbeløb	5.740 kr.
- Hvis ægtefælle/samlever	+ 4.000 kr.
- Hvis børn (beløbet stiger med barnets alder)	+ 2.010 - 2.890 kr. pr. barn

#### **Krav om selvforsørgelse på udlændingeområdet**

På udlændingeområdet stilles der en række krav om ikke at modtage løbende hjælp til forsørgelse, når det gælder muligheder for typisk tidsbegrænset ophold i Danmark.

For udenlandske studerende, som ønsker at få opholdstilladelse for at studere ved en videregående uddannelse i Danmark, er det et krav, at man kan forsørge sig selv med egne midler under opholdet.

Der har tidligere fx været krav om dokumentation for en formue/indtægt svarende til SU.

Hvis man er optaget på en videregående uddannelse, hvor man skal betale studieafgift, skal den studerende i stedet for dokumentation for forsørgelse vedlægge dokumentation for, at studieafgiften for 1. semester, evt. 1. år, er betalt. Desuden må den studerende ikke modtage offentlig hjælp til forsørgelse under opholdet i Danmark.

Man har som udlænding, efter en række nærmere betingelser, mulighed for at få opholdstilladelse i Danmark efter reglerne om ægtefællesammenføring, hvis han/hun har en ægtefælle, registreret partner eller fast samlever i Danmark. For at få mulighed for familiesammenføring er det blandt andet et krav til den herboende ægtefælle, at vedkommende kan stille økonomisk garanti på 50.800 kr. til dækning af eventuelle, fremtidige offentlige udgifter til hjælp til den udenlandske ægtefælle.

Ovenstående regler gælder i praksis kun udlændinge, som ikke er fra EU/EØS-lande.



**EKSPERTUDVALG OM FATTIGDOM**

Holmens Kanal 22

1060 København K