

Gæsteredaktørernes forord

Fattigdom

Fattigdom er et voksende problem i Danmark. Således er andelen af fattige fra 2001 til 2011 steget med mere end 50 %, og fattigdommen er vokset mere i Danmark end i en række andre lande, som vi normalt sammenligner os med. Denne sammenligning over tid og med andre lande er mulig, når fattigdommen opgøres som den andel af befolkningen, der har en mindre indkomst end halvdelen af medianindkomsten. Ligeledes gør denne form for måling det muligt at vise, at også andelen af langvarigt fattige blandt både voksne og børn er steget tilsvarende. Endelig viser UNICEFs rapport om børns velfærd i rige lande fra april 2013 med brug af samme fattigdomsgrænse, at dybden af børnefattigdom (the poverty gap) i Danmark er meget stor set i forhold til 28 andre rige lande fra henholdsvis OECD og EU. Indekset for fattigdomskløften for børnefamilier i Danmark er 30 %, hvilket betyder, at de *fattige* børnefamiliers indkomst er reduceret med *gennemsnitligt* 30 % i forhold til fattigdomsgrænsen (halvdelen af medianindkomsten). Det placerer Danmark på en 21. plads ud af 29 lande og dårligere placeret end fx Portugal og Letland, mens Finland er placeret på en 5. plads, Norge på en 7. plads og Sverige på en 8. plads (UNICEF 2013:9).

En del af forklaringen på såvel stigningen i andelen af fattige som dybden af fattigdom er, at der siden 1999 blev indført en lang række love, som reducerede forsørgelsesydelse i Danmark. Nogle af de mest betydningsfulde var den særligt lave ydelse til unge, starthjælpen, kontanthjælpsloftet og 300/450 timers reglen. Disse regler blev alle indført med den begrundelse, at lavere ydelser ville være et incitament til jobsøgning, og at lavere ydelser dermed ville føre til, at modtagere af forsørgelsesydelser ville blive selvforsørgende. Der har været gennemført flere undersøgelser af beskæftigelseseffekten, der alle viser, at det kun er en forholdsvis lille andel af dem, der fik nedsat ydelse, som kom i beskæftigelse. Lovenes beskedne beskæftigelsesmæssige effekt er alligevel ofte blevet kaldt en succes, mens det er gået relativt ubemærket hen, at størstedelen af de mennesker, der fik reduceret deres ydelser, blev stødt ud i fattigdom. Der har fra den tidligere regerings side været stor tilbageholdenhed med hensyn til at få undersøgt, hvad væksten i fattigdommen betød for hverdagslivet for de mennesker, der blev fattige som en konsekvens af indførelsen af lavere ydelser. Det arbejdsmarkedspolitiske og socialpolitiske eks-

periment, som indførelsen af de lave ydelser reelt repræsenterede, blev kun evalueret med hensyn til den beskæftigelsesmæssige effekt. Derimod blev der ikke foretaget nogen evaluering af lovenes fattiggørende effekt. Der blev ikke fra den tidligere regerings side gjort noget forsøg på at vurdere, i hvilket omfang lovene har bidraget til at øge andelen af fattige og øge fattigdommens dybde. Der blev heller ikke gjort noget forsøg på at afdække, hvordan fattigdommen påvirkede de fattiges hverdagsliv. Det gælder i særdeleshed spørgsmålet om, hvilke goder, som i almindelighed anses for nødvendige for at leve i Danmark, modtagerne af de laveste ydelser har måttet give afkald på. Det gælder tillige spørgsmålet om, hvordan disse mennesker i hverdagen takler fattigdommen og de deraf følgende afsavn. Denne åbenbare mangel på undersøgelser, der afdækkede disse forhold, var baggrunden for, at en gruppe forskere med interesse for fattigdom ansøgte Rådet for Socialt Udsatte om en bevilling til en sådan undersøgelse, hvis projekttitel blev "Konsekvenser af at have de laveste sociale ydelser som forsørgelsesgrundlag". Resultaterne fra denne undersøgelse er løbende blevet afrapporteret, og på den måde har Rådet for Socialt Udsatte, medier og politikere haft adgang til information om den fattigdom og de afsavn, som de laveste forsørgelsesydelser medførte. Afskaffelsen af de såkaldte fattigdomsydelser blev en del af oppositionens valggrundlag, og efter valget af ny regering i 2011, blev disse ydelser afskaffet med virkning fra 1. januar 2012.

På vej mod en officiel dansk fattigdomsgrænse?

Den nye regering nedsatte endvidere et ekspertudvalg om fattigdom, som bl.a. skulle komme med forslag til en fattigdomsgrænse i Danmark.

Den 7. juni 2013 offentliggjorde Ekspertudvalg Om Fattigdom (2013) deres rapport, der indeholdt en anbefaling til en økonomisk fattigdomsgrænse. Denne grænse fastsættes ved, at man i 3 år i træk har haft en indkomst under 50 pct. af medianindkomsten og ikke har en formue over 100.000 kr. per voksen. Studerende og deres familier regnes ikke med i gruppen af økonomisk fattige, da de ifølge udvalgets argumentation bl.a. er i "... en selvvalgt situation, som har det formål at forbedre mulighederne for job og løn senere i livet" (2013:7).

Det er efter vores opfattelse et fremskridt, at der nu er kommet et forslag til en fattigdomsgrænse, men det er skuffende, at ekspertudvalgets eneste væsentlige ændring i forhold til OECD's nuværende fattigdomsgrænse er, at man skal have været fattig i *tre* år i træk i stedet for *et* enkelt år. Udvalgets forslag udgør derfor på flere punkter et tilbageskridt i forhold OECD's opgørelsesmåde.

For det første fremføres den store mobilitet ud af den gruppe mennesker, der har en indtægt under halvdelen af medianindkomsten i op til 3 år, som argument for ekspertudvalgets forslag om, at mangeltilstanden skal have varet mindst tre år. Men argumentet er tvivlsomt. Mobiliteten består for en stor dels

vedkommende i, at de pågældende bliver førtidspensionister, bliver midlertidigt beskæftigede eller måske uddannelsessøgende. I disse tilfælde kan virkningerne af *mindre end 3 års fattigdom* forfølge dem fx i form af stor gæld ind i en periode, hvor de måske kun lige kommer over fattigdomsgrænsen. På den måde kommer en stor del af dem til at lide afsavn i lange perioder, selvom de formelt aldrig er blevet registreret som fattige.

For det andet er fattigdom udtryk for en mangel på midler, der umiddelbart betyder, at man må give afkald på en lang række goder, der almindeligvis anses for nødvendige for at leve i dette samfund, og det er på ingen måde en tilstand, der først indtræder, når den lave indkomst har varet i tre år. Det er oplagt, at en indtægtsnedgang eller et kortvarigt bortfald af indkomst ikke gør en person eller familie fattig. OECD's og EU's opgørelser, der går ud på, at den lave indkomst bare skal gælde for et år, er tilstrækkeligt restriktive til at udelukke, at mennesker bliver karakteriseret som fattige, uden at de har lidt alvorlige afsavn. Mennesker, der har levet op til 3 år for mindre end halvdelen af medianindkomsten, har ikke "midlertidig lav indkomst", som det hedder i ekspertudvalgets rapport. De er fattige. Det havde derfor været mere oplagt, som Københavns Kommune (2008) har gjort det i deres fattigdomsrapport, at skelne mellem kortvarig, middellang og langvarig fattigdom.

For det tredje kan det undre, at fattigdomsgrænsen ikke fastsættes ved hjælp af budgetmetoden (se nærværende temanummers artikel om "Fattigdom og fattigdomsgrænser"), når ekspertudvalget selv foreslår, at fattigdomsgrænsens robusthed bør testes ved hjælp af budgetter. Hvorfor gå baglæns til værks, når man lige så godt fra start af kunne anvende budgetmetoden til at fastsætte fattigdomsgrænsen?

Den nye regering iværksatte med afskaffelsen af de såkaldte fattigdomsydelser og nedsættelse af et ekspertudvalg om fattigdom et opgør med den berøringsangst over for fattigdom, som den tidligere regering i udpræget grad led af. Desværre ser det ud til, at ekspertudvalget har lidt af samme berøringsangst med hensyn til at udforme en egentlig grænse for, hvad der er en acceptabel minimumslevestandard. Forslaget kan imidlertid indbyde til debat, og rapporten kan forhåbentlig danne udgangspunkt for en fornyet diskussion om både fattigdom og en relevant fattigdomsgrænse. Især skal det som noget positivt ved ekspertudvalgets anbefalinger fremhæves, at fattigdomsmålninger ud fra den økonomiske fattigdomsgrænse løbende suppleres med målninger af de afsavn, som de fattige oplever i hverdagen – fx at de af økonomiske årsager ikke har råd til at spise tre måltider om dagen, at gå til tandlægen eller at betale for lægeordineret medicin. Særdeles vigtigt er det også, at ekspertudvalget anbefaler, at årsagerne til fattigdom bliver kortlagt (se nærværende temanummers artikel om "Fattigdommens årsager"). Kortlægning af fattigdommens årsager er en afgørende forudsætning for at udvikle relevante foranstaltninger både i forhold til at forebygge at fattigdom opstår og i forhold til at hjælpe mennesker ud af fattigdomssituationen. Dis-

kussionen om fattigdom er nu under alle omstændigheder for alvor blevet sat på dagsorden, og det er derfor stadig overordentlig relevant at behandle problematikken omkring fattigdommens årsager, omfang, virkninger og menneskers coping med fattigdom og afsavn.

Selvom fattigdomsydelserne er blevet afskaffet, er diskussionen om, hvad nedsættelser af sociale ydelser betyder, også blevet aktuel igen af flere grunde. For det første har dagpengereformen betydet, at store grupper af dagpengemodtagere på kort eller på langt sigt overgår til at blive kontanthjælpsmodtagere eller kommer til at stå uden forsørgelsesgrundlag. Denne ændring af forsørgelsesgrundlaget kan få vidtrækkende konsekvenser for deres situation, hvilket tydeligt fremgår af de resultater, vi fremlægger i dette temanummers artikel "Afsavn: Opgørelse af faktisk fattigdom", hvor det bliver påvist, at kontanthjælpsmodtagere har væsentligt flere afsavn og generelt ringere levekår end dagpengemodtagere. Resultaterne tyder således på, at dagpenge-systemet i dets daværende form var i stand til at forhindre, at arbejdsløshed førte til fattigdom. For det andet har den nuværende regering med flere initiativer vist, at den heller ikke går af vejen for at bruge nedsatte ydelser som beskæftigelsespolitisk instrument til at sikre, at bestemte grupper som fx unge tilskyndes til at søge job eller uddannelse. Eksperimenter med at nedsætte ydelserne til de forvejen dårligst stillede mennesker er derfor ikke opgivet endegyldigt med fattigdomsydelsernes afskaffelse. For det tredje har den nuværende opposition meldt ud, at den vil genindføre fattigdomsydelserne, hvis den igen kommer til at danne regering. Derfor er viden om konsekvenserne af fattiggørende lovgivning mere aktuel end nogensinde før. I temanummeret har vi sat fokus på generelle fattigdomsproblematikker, som igen er blevet højaktuelle: Hvordan defineres og måles fattigdom? Og hvad er årsagerne til fattigdom. Men i temanummeret fremlægges også en lang række aktuelle resultater og analyser af konsekvenserne af fattigdom for individer og familier og for børn og unge i 2009. Tillige sættes der fokus på, hvordan mennesker i 2009 reagerede på fattigdom og håndterede de mange problemer, der følger med dårlig økonomi og mange afsavn. Endelig bringer vi en kommentar, der diskuterer de logikker, der har præget den seneste tids udvikling inden for socialpolitikken og beskæftigelsespolitikken, og sætter i det lys fokus på en af de største udfordringer for velfærdssamfundet.

Erik Jørgen Hansen ser i artiklen "Fattigdom og fattigdomsgrænser" kritisk på de anvendte definitioner og metoder i fattigdomsundersøgelserne. Han konkluderer, at den dominerende indkomstmetode ikke belyser omfanget af fattigdom, men derimod lavindkomst, og at afsavnsmetoden er behæftet med så mange skønmæssige afgørelser, at den er uegnet til fastlæggelse af en fattigdomsgrænse. Alene budgetmetoden bygger på en definition, der er i overensstemmelse med den almene opfattelse af, hvad det vil sige at være fattig.

Morten Ejrnæs og *Jørgen Elm Larsen* behandler i deres artikel "Fattigdommens årsager" generative mekanismer, der kan føre til fattigdom. Årsager til

fattigdom opdeles traditionelt i strukturelle, kulturelle og individuelle forhold eller karakteristika, uden at kausaliteten og deres indbyrdes sammenhæng diskuteres grundigt. Det vises, hvorledes forhold på makroniveau som fx lavkonjunktur, forhold på institutionelt niveau som fx socialpolitiske tiltag, lokalsamfundsforhold og individuelle karakteristika alle er risikofaktorer, der kan resultere i fattigdom. Herudover inddrages biografi i form af livsfaser og nøglebegivenheder som fx sygdom og skilsmisse, der kan være medvirkende årsager til fattigdom. Med udgangspunkt i denne opdeling vises det, hvorledes forskellige faktorer, processer eller mekanismer i to konkrete cases bidrager til at skabe fattigdom for den enkelte, men også hvordan intentioner, valg og handlinger samt tilfældigheder kan have en afgørende betydning.

Finn Kenneth Hansen og M. Azhar Hussain tager i deres artikel "Afsavn: Opgørelse af faktisk fattigdom" udgangspunkt i, at der er behov for metoder, som mere direkte belyser, hvad det vil sige ikke at kunne klare sig selv i samfundet på grund af dårlig økonomi. I den sammenhæng fremhæver de, at den engelske fattigdomsforsker Peter Townsend, der var banebrydende inden for området, lancerede afsavnsbegrebet for mere nuanceret at kunne belyse fattigdommens karakter og konsekvenser. I artiklen peges på de metodiske problemer ved afsavnsopgørelser. Det diskuteres tillige, om der findes et bestemt indkomstniveau, der skiller mennesker med en ophobning af afsavn fra mennesker med enkelte afsavn. Afsavnstilgangens anvendelighed i Danmark, EU og globalt samt over tid problematiseres. Nye teoretiske bidrag til opgørelse af flere samtidige afsavn præsenteres, og endelig illustreres afsavnstilgangen dels ved at se på afsavn blandt modtagere af de laveste sociale ydelser sammenlignet med andre forsørgelsesgrupper, og dels ved en præsentation af afsavn i en EU-sammenhæng.

Mai Heide Ottosen og Peter Rohde Skov tager i deres artikel "Fattigdom blandt børn født i 1995" udgangspunkt i 1995-kohorten, der i 2011 var 15 år. De rejser spørgsmålet om, hvilke implikationer det har for fænomenet børnefattigdom at anvende forskellige måder til afgrænse den del af børnepopulationen, som har en opvækst med utilstrækkelige materielle ressourcer. Artiklen belyser omfanget af fattige (større) børn, betydningen ved at være et fattigt barn og årsager til, at børn lever i fattigdom. Omfanget af fattige børn opgøres til 3-7 pct., og der gøres opmærksom på, at andelen af fattige børn er øget gennem denne kohortes opvækst. Analysen viser, at fattige 15-årige hyppigere er udsatte og ledes ud på et spor, der kan være dem til ugunst ikke kun aktuelt, men også på sigt. Artiklen viser også, at det gør en forskel, om man anvender en indirekte eller en direkte metode til at måle fattigdom, idet en direkte metode forekommer at være mest sensitiv i forhold til at indfange forskelle i levevilkår.

Morten Ejrnæs, Jørgen Elm Larsen og Maja Müller viser i deres artikel "Fattigdom og overlevelsestrategier", hvordan mennesker, der blev kastet ud i dyb fattigdom, udviklede strategier til at håndtere den pludselig opståede

mangelsituation. Kvantitative og kvalitative data fra forskningsprojektet "Konsekvenser af at have de laveste sociale ydelser som forsørgelsesgrundlag" blev brugt til at belyse, hvorledes de ramte familier og enkeltindivider reagerede enten passivt og resigneret eller aktivt og problemfokuseret. Studiet er et casestudie, der omhandler coping med den fattigdom, som indførelsen af de laveste ydelser medførte. Det vises, at de fattige blev udsat for et ensartet strukturelt pres, men at de alligevel reflekterede over deres situation og handlede forskelligt både i forhold til job og familieliv. Handlingsrummet blev indskrænket, modløshed og desperation kunne opstå, og den følelsesfokuserede coping kunne komme til at stå i vejen for den problemfokuserede coping.

I *Henning Jørgensens* kommentar "Incitammenter der går forkert – "fattigdomsydelser", effekter og erosion af universalismen" påvises det, at der med "fattigdomsydelserne" er ført en politik over for bestemte grupper af befolkningen, som har bygget på to principper eller logikker, der er sat igennem simultant: pligtetikken og incitamentstankegangen. Med fattigdomsydelserne har der været tale om en mere end marginal erodering af universelle velfærdsstatsprincipper. Stærkere konditionalisering har effektivt rekonstrueret kontanthjælpen, sociale risici er blevet privatiseret, og bestemte befolkningsgrupper – indvandrere især – behandles anderledes end andre. Afuniversalisering er således stærkere hæftet op på pligtfilosofi frem for rettighedstankegang, stærk vægt på incitammenter, øget brug af kontrol og sanktioner, kortere varighed af hjælp, lavere ydelser og mindre adækvat hjælp. Fattigdomsydelsernes historie viser, at vi og velfærdsstaten står ved en korsvej.

Til sammen giver artiklerne et centralt indblik i den aktuelle fattigdomsdiskussion og fattigdomstilstand i Danmark.

Morten Ejrnæs og Jørgen Elm Larsen, gæsteredaktører

Litteratur

Ekspertudvalg Om Fattigdom 2013: *En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder*. København: Social- og integrationsministeriet.

Københavns Kommune 2008: *Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune*. København: Københavns Kommune, Socialforvaltningen, Projektkontoret.

UNICEF 2013: *Child Well-being in Rich Countries: A Comparative Overview*. Innocenti Report Card 11, UNICEF Office of Research, Florence.