

Erik Jørgen Hansen

Fattigdom og fattigdomsgrænser

Undersøgelserne af fattigdom i Danmark har ikke ført til nogen fælles forståelse af, hvad fattigdom er her og nu. Tværtimod debatteres definitionen på fattigdom, og hvordan den måles hidsigt. På det politiske plan er debatten resulteret i en modsætning mellem dem, der vil have operationaliseret såkaldte fattigdomsindikatorer, og dem der vil have opstillet en officiel fattigdomsgrænse. Debatten har været præget af en manglende sondring mellem på den ene side, hvad der er en fattigdomssituation, og på den anden side fattigdommens årsager og dens konsekvenser. De kun vagt præciserede fattigdomsindikatorer handler tilsyneladende om mulige årsager til fattigdom, mens en officiel fattigdomsgrænse sigter på at opgøre, hvor mange der rent faktisk er fattige, og hvad der karakteriserer netop dem. Regeringen har nu besluttet, at der skal udarbejdes forslag til en mulig dansk fattigdomsgrænse. Hvilke af de fremherskende definitioner og metoder i fattigdomsforskningen kan en fattigdomsgrænse da bygge på? I artiklen præsenteres et svar herpå.

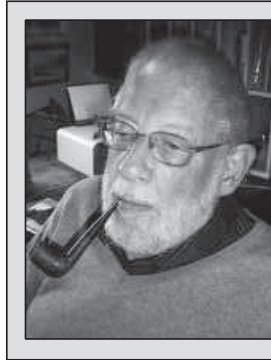
Søgeord: Fattigdomsdefinitioner, fattigdomsindikatorer, lavindkomst, afsavn, minimumsbudgetter, fattigdomsgrænse.

Bruger man ordet fattigdom om den sociale situation for dårligt stillede mennesker i dagens Danmark, mobiliserer man de stærkeste følelser. Betegnelsen fattigdom har nemlig i flere årtier været reserveret til skildring af store befolkningsgruppers levekår i svundne tider eller fjerne lande. I en velfærdsstat som den danske opfattes det derfor som en alvorlig anklage mod samfundssystemet, hvis fattigdommen ikke er udryddet. I den første af de danske levekårsundersøgelser¹ indgik fattigdomsbegrebet da heller ikke. Velfærdssystemets udbygning og den markante velstandsstigning gjorde begrebet uaktuelt i analyser af samtiden. Hvad der derimod påkaldte sig interesse, var den vedvarende, omfattende og systematiske ulighed. Såvel den første som de to efterfølgende levekårsundersøgelser påviste således, at den sociale ulighed er omfattende, idet den optræder inden for alle de komponenter, som undersøgelserne opdeler leveforholdene i. Samtidig er den systematisk. De eftertragtede levekår findes hyppigst i socialgruppe I (topfunktionærer og de akademisk professionelle) og procentdelen med disse levekår er monotont fallende fra socialgruppe I over socialgrupperne II, III og IV til socialgruppe V (ikke-faglærte arbejdere). Omvendt med de belastende levekår (Hansen 1986 og Hjorth Andersen 2003).

Fra midten af 1980'erne begyndte man imidlertid i dansk sociologi at interessere sig for fattigdommen. Under påvirkning af især engelsk og amerikansk sociologi og EF-kommissionens første europæiske fattigdomsprogram blev der i 1980'erne og 1990'erne gennemført enkelte undersøgelser af fattigdom i Danmark (Friis 1981, Hansen 1986, Andersen & Larsen 1989 og Hansen 1990). Flere fulgte i det første årti af 2000-tallet (Gustafsson & Pedersen 2000, Larsen 2004, Det økonomiske Råd 2006 og Hansen & Hussain 2009). Et systematisk og kontinuerligt program for forskning i fattigdom blev der dog ikke tale om, men konklusionen i de pågældende undersøgelser var overalt, at der i Danmark fortsat er mange mennesker som lever i fattigdom. En konklusion, der fremprovokerede en hidsig debat, ikke mindst inden for de seneste år. Denne debat fik sin næring i det forhold, at de forskellige undersøgelser definerer og måler fattigdom ret så forskelligt. Dette resulterede i en uenighed, hvor nogle hævdede, at det slet ikke er fattigdom, der er målt. Andre fastholdt derimod, at dokumentationen for tilstedeværelsen af en ikke ubetydelig fattigdom var så solid, at det var blevet en politisk nødvendighed at opstille en fattigdomsgrænse, der markerer det leveniveau, som adskiller de fattige fra de ikke-fattige.

Hvad er fattigdom?

I sin helhed skabte undersøgelserne imidlertid ikke klarhed over, hvad fattigdom er i Danmark i vor tid, endsige hvor mange fattige der er. Med det stigende antal undersøgelser steg tværtimod forvirringen og uenigheden herom. Kritikken rettede sig mod hver af de tre forskellige metoder til måling af fattigdommens omfang, der er i anvendelse, nemlig den såkaldte indkomstmethode, afsavnsmetoden og budgetmetoden.



Erik Jørgen Hansen
Cand.polit., tidligere
forskningsleder i
Socialforskningsinsti-
tuttet og professor
ved Danmarks Pæda-
gogiske Universitet

E-mail: berrit.ejh@
kabelmail.dk

Den absolut dominerende metode i Europa er indkomstmetoden, der anvendes af såvel OECD som EU. Der defineres de fattige som dem, der har indkomster på under 50 pct. (OECD) eller 60 pct. (EU) af medianindkomsten. Problemet med anvendelse af denne metode er, at den ikke er noget mål på fattigdom, men derimod på det aspekt af den økonomiske ulighed, der drejer sig om andelen med de laveste indkomster. Alligevel fortsætter man i fattigdomsstatistikken med at stole på denne indikator. Som den norske samfundsforsker Stein Ringen har karakteriseret fremgangsmåden:

I stedet for at tælle hvor mange mennesker, der faktisk lever i fattigdom, tæller den (lavindkomstindikatoren) dem, som har en indkomst under mere eller mindre arbitrært fastsatte fattigdomsgrænser under den antagelse, at lavindkomst defineret på denne måde resulterer i et liv i fattigdom (Ringen 1987:129).

Den alvorligste af konsekvenserne af at anvende opgørelser af personers placering i indkomstfordelingen som erstatning for opgørelser af fattigdom er, at man ikke kan måle ændringerne i omfanget af fattigdom over tid og dermed heller ikke vurdere virkningerne af indsatsen mod fattigdommen. Fattigdommen vil nemlig under disse forudsætninger ikke beregningsmæssigt ændre sig, uanset om der bliver flere eller færre fattige, så længe *indkomstfordelingen* ikke ændrer sig.

Problemet med anvendelse af indkomstmetoden har da heller ikke været ukendt for dem, der anvender metoden. Således skriver EF-kommissionen i 1989:

Fællesskabet er klar over denne målemetodes begrænsning, idet den siger mere om ulighederne end om fattigdommen i hvert land (Kommissionen1989).

Det har dog ikke ført til forkastelse af metoden. Den anvendes den dag i dag. Eksempelvis af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, hvor chefanalytiker Jonas Schytz Juul i 2010 skriver – i forbindelse med sin anvendelse af OECDs fattig-

domsgrænse på 50 pct. af medianindkomsten – at det er et forholdsvis simpelt mål for fattigdom. For det første, fordi fattigdom opgjort på denne måde er nem at sammenligne over tid. For det andet, fordi det gør det muligt at sammenligne niveauet for fattigdom ud fra denne grænse i forskellige lande (Juul 2010). Også Det økonomiske Råd anvender metoden (Det økonomiske Råd 2006). I en kronik begrundes vismændene det således:

Ved at sætte fattigdomsgrænsen i forhold til den midterste indkomst i landet opnår man, at fattigdomsgrænsen følger udviklingen i indkomsterne for "almindelige" mennesker (Sørensen et al. 2007).

Hermed negligeres, at denne indgangsvinkel fører til, at fattigdom alene bliver et spørgsmål om andelen med de *relativt* laveste indkomster og ikke et spørgsmål om ligefrem at mangle basale muligheder for materielt velbefindende. Eller som udtrykt af økonomen og filosofen Amartya Sen:

Man kan ikke sige, at de fattige er dem, der har mindre end andre, uanset hvad de således udskilte fattige rent faktisk har. Det ville være absurd at kalde en person for fattig, bare fordi han kun har midlerne til at købe én Cadillac om dagen, mens andre i det pågældende samfund kan købe to af disse biler hver dag (Sen 1983:159).

Anvendelsen af indkomstmetoden giver et stort spillerum for dem, der vil benægte, at vi har fattigdom. Eksempelvis når det i den tidligere citerede artikel af Jonas Schyts Juul håndfast konkluderes, at "i 2007, der er det seneste dataår, er der 304.000 fattige personer i Danmark" (Juul 2010). Det korrekte udsagn ville være, at der er 304.000 personer i lavindkomstgruppen. At lavindkomst er en vigtig indikator på udviklingen i den økonomiske fordeling i samfundet kan ikke bestrides. Derfor bør man løbende opgøre andelen med lavindkomst, men man blokerer for den politiske indsats mod fattigdomsproblemet ved at konkludere, at dem med *relativt* lave indkomster nødvendigvis er fattige.

Det viser sig da også, at fx de personer, som falder under EUs fattigdomsgrænse på 60 pct. af medianindkomsten, i vid udstrækning ikke er de samme personer som dem, der ifølge nogle indikatorer for materielle afsavn udviklet af EUROSTAT (EUs statistiske kontor) har materielle afsavn. I Danmark gælder det således kun for 20 pct. af personerne under denne fattigdomsgrænse (Hansen 2010).

Hvad er nødvendigheder?

Med de ovenfor nævnte indikatorer for materielle afsavn forsøger EU nu at anvende flere metoder end indkomstmetoden (EUROSTAT 2009). Afsavnsmetoden sigter – i lighed med budgetmetoden – på at måle fattigdom direkte

ud fra personers og familiers levevis og materielle ressourcer. Helt centralt for disse to metoder er spørgsmålet om, hvad der er nødvendigheder, hvis man skal have et acceptabelt leveniveau.

Det første afgørende bidrag til konstruktion af *afsavnsmetoden* blev den engelske sociolog Peter Townsends fattigdomsundersøgelse (Townsend 1979). Ifølge Townsend vil fattigdom sige at have ressourcer så alvorligt under, hvad den gennemsnitlige person eller familie råder over, at man derfor er udelukket fra gængse livsmønstre, skikke og aktiviteter. Han opstillede tolv indikatorer på en "fattig livsstil", hvor alle tolv betragtes som udtryk for et afsavn. De tolv indikatorer blev brugt til at konstruere et samlet afsavnsindeks. Townsend blev kritiseret for ikke fuldt ud at forklare, hvad tankegangen bag udvælgelsen af de tolv indikatorer havde været, og for manglende oplysninger om, hvordan han rent faktisk havde konstrueret sit indeks (Whiteford 1981).

Hans undersøgelse begejstrede dog mange gennem sin virkelighedsnærhed, nemlig indikatorer som er rettet direkte mod dagligdagens gøremål. Eksempelvis afsavnsindikatorer som: "Har ikke inden for de sidste to uger været i byen en eftermiddag eller aften til forlystelser o.l.", "Har ikke fået frisk kød (medregnet måltider ude) så meget som fire af ugens dage" og "Har de fleste af ugens dage ikke fået morgenmad med bacon og æg eller andet varmt (cooked breakfast)". Netop sådanne indikatorer blev imidlertid kritiseret for at kunne have lige så meget at gøre med forskelle i smag som med fattigdom. David Piachaud på London School of Economics skrev således, at det ikke er et tegn på afsavn, hvis man vælger at holde sig hjemme, spise salat og morgenmad uden æg og bacon (uncooked breakfast) (Piachaud 1981).

I de undersøgelser, der fulgte efter Townsends fattigdomsundersøgelse, fik man da også præciseret, at der kun var tale om afsavn, hvis det var af økonomiske grunde man havde undladt de pågældende ting. Med denne præcisering blev afsavnsmetoden i 1988 anvendt af Socialforskningsinstituttet på et repræsentativt udsnit af alle familiekerner i Danmark (Hansen 1990). Man sigtede på at afdække materielle og sociale afsavn. Eksempelvis, at den interviewede af økonomiske grunde havde måttet lade være med at købe nødvendig medicin, at foretage reparationer i boligen, at dyrke fritidsinteresser eller at invitere gæster hjem. Senere blev afsavnsmetoden anvendt i Levekårsundersøgelsen 2000, hvor de fattige blev udskilt ved at kombinere indkomst, rådighedsbeløb og afsavn (Larsen 2004).

I afsavnsmetoden er det som hovedregel alene forskere, der forsøger at pege på, hvad der er nødvendigheder – hvad mennesker i vor tid ikke bør undvære. I modsætning hertil blev der i England i 1980'erne gennemført en undersøgelse, hvor man simpelthen spurgte et repræsentativt udvalg af befolkningen om, hvad de mener, er nødvendigheder. Dog ikke som et helt åbent spørgsmål, men på grundlag af en af "eksperter" på forhånd udvalgt liste med 35 "ting" (Mack & Lansley 1985). Flere år senere blev denne metode taget op i Danmark, nemlig i en rapport om fattigdom i Københavns Kom-

mune (Københavns Kommune 2007) og i en undersøgelse af konsekvenser af de laveste sociale ydelser (Hansen & Hussain 2009).

Alt i alt giver afsavnsmetoden et øjebliksbillede af begrænsninger i levestilen forårsaget af manglende økonomiske ressourcer. Metodens markante styrke er, at den appellerer til den sociale indignation. Eksempelvis når det viser sig, at afsavn i børnefamilier blandt andet består i manglende økonomiske muligheder for at fejre børnenes fødselsdage eller lade børnene komme med på skoleudflugter. Svagheden ved metoden er, at billedet af fattigdommen bliver fragmenteret. Man konstruerer et antal afsavnsindikatorer, fx ni, og definerer de fattige som dem, der har mindst tre af de ni afsavn. Hermed giver man også alle indikatorerne samme vægt. Det rejser det spørgsmål, om alle afsavn er lige alvorlige. Gælder det fx følgende tre indikatorer brugt i danske afsavnsundersøgelser?: "Ikke at holde ferie uden for hjemmet én gang om året", "Ikke at dyrke fritidsinteresser" og "Ikke at spise tre måltider mad om dagen" (Hansen & Hussain 2010). Der tages sædvanligvis heller ikke højde for, at nogle typer af afsavn næppe har samme konsekvenser for alle, uafhængigt af det nærmiljø personer og familier er placeret i. Samtidig varierer antallet af afsavnsindikatorer fra undersøgelse til undersøgelse, hvad der kan resultere i forskelle i omfanget af afsavn og/eller den samlede profil på afsavnene. Det betyder, at afsavnsmetoden ikke kan give et entydigt svar på, hvor mange der er fattige, og om de over tid bliver flere eller færre. Derimod kan denne metode afdække de mange forskellige afsavn, der kan blive konsekvensen af manglende økonomiske ressourcer.

Bag afsavnsmetoden ligger bestemte opfattelser af, hvad der er nødvendigheder, hvis man skal have et acceptabelt levestandard. De samme opfattelser ligger bag *budgetmetoden*. Her indgår nødvendighederne imidlertid på en anden måde. Man spørger ikke folk, om de af økonomiske årsager har undladt nødvendige aktiviteter, indkøb mv. Derimod lader man nødvendighederne prisfaste, og på dette grundlag opstiller man et samlet minimumsbudget.

Mest kendt er metodens anvendelse gennem årtier i amerikansk fattigdomsstatistik, oprindeligt udtænkt af økonomien og statistikerens Mollie Orshansky. I en detaljeret beskrivelse af fremgangsmåden nævner hun, at der er udviklet to "fattigdomstærskler", svarende til hvad der kaldes "de fattige" og de "næsten-fattige". Tærsklerne er definerede som et forsøg på at:

specificere den minimumsindkomst, der kan forsørge en gennemsnitsfamilie af given sammensætning på det laveste niveau, som er foreneligt med den fremherskende levestandard i dette land (Orshansky 1969).

Centralt i denne metode er fødevareforbruget. Her besluttede man, hvor meget man ville "tillade" til mad i en "simpel kostplan", der karakteriserer de "næsten-fattige", og hvor meget mindre i en "økonomi-kostplan", som karak-

teriserer de "fattige". Til opgørelse af de øvrige nødvendige udgifter tog man udgangspunkt i, at der var empirisk belæg for, at den gennemsnitlige udgift til mad for alle familier under ét var omkring en tredjedel af indkomsten.

I Danmark har CASA (Center for Alternativ Samfundsanalyse) udarbejdet et budget for et "acceptabelt leveniveau". Det er defineret som et budget, "der afspejler et nødvendigt og beskedent forbrug i forhold til en aktiv deltagelse i samfundet" (Hansen & Hansen 2004). Budgettet omhandler alene udgifter til forbrug i dagligdagen, nemlig et madbudget (uden vin eller andre alkoholiske drikke) samt dagligdagens udgifter til aktiv deltagelse i samfundet. Eksempelvis udgifterne til telefon og mobiltelefon, radio og tv. Der blev ikke indregnet opsparring til fornyelse af inventar eller andre varige forbrugsgoder og heller ikke udgifter til boligen.

Boligudgifterne er som bekendt af meget forskellig størrelse, selv blandt personer og familier på samme indkomstniveau. Og det vil i givet fald kunne tage lang tid at finde en billigere bolig. Det samme kan være tilfældet for andre faste udgifter. I det første forsøg på at belyse omfanget af eventuel fattigdom i den voksne befolkning, nemlig i Levekårsundersøgelsen 1986, blev udgangspunktet derfor, hvad den enkelte havde tilbage til dagligt forbrug, når alle de faste udgifter og skatten var betalt. Dette *rådighedsbeløb* blev kombineret med en forholdsvis lav indkomstgrænse for at undgå at "velstillede", der havde valgt at leve spartansk, blev indregnet som fattige (Hansen 1986).

Budgetmetodens fortrin er, at den måler fattigdom ved at sammenholde basale minimumsbudgetter med personers og familiers indkomster. Hermed bliver det slået fast, at fattigdom simpelthen er mangel på penge til at klare dagen og vejen, såvel materielt som socialt. Sådan synes befolkningen også gennem generationer at have forstået begrebet. Vanskelighederne består især i indholdet af budgettet. Kan man nå frem til et budget, der er i overensstemmelse med normerne i samfundet, når det drejer sig om, hvad der er nødvendigheder? En mulighed er at spørge folk om, hvad der skal opfattes som nødvendigheder, således som det er gjort i den tidligere nævnte undersøgelse af konsekvenser af de laveste sociale ydelser og den ligeledes tidligere nævnte rapport om fattigdom i Københavns Kommune. Budgetmetoden er under alle omstændigheder arbejdskrævende. Der må nødvendigvis opstilles flere budgetter, nemlig for forskellige familietyper og eventuelt også for forskellige bopælsområder. CASA beregnede det månedlige budget for fire familietyper i 2004. Til de ovenfor omtalte amerikanske "fattigdomstærskler" blev der udregnet budgetter for ikke mindre end 124 forskellige familietyper.

Ideologi og begrebsforvirring

Uanset den anvendte metode synes fattigdomsundersøgelserne ikke at have resulteret i nogen enighed om, hvad fattigdom er i vor tid – endsige dens omfang. Uenigheden såvel blandt politikere som i befolkningen har altid været markant. Peter Townsend nævner i en antologi om vor tids fattigdom ideo-

logiens underfundige indflydelse på betydningen af begrebet fattigdom. Han skriver om engelske forhold, at "så langt tilbage som i 1834 var den skadelige flertydighed af ordet *fattig* et dominerende tema i Fattiglovs-Rapporten". En rapport hvori man blandt andet kunne læse, at fattiglemmernes situation ikke skal gøres reelt eller tilsyneladende så attråværdig som situationen for den selvhjulpne arbejder fra laveste klasse (Townsend 1986).

I nyere tid kan vi konstatere, at anklager om manglende indsats mod fattigdom er så politisk betændt, at politikere af og til forlader deres ideologiske ståsted. Det viser sig på den måde, at opposition og regering i fattigdomsdiskussionen vælger hver sin rolle uafhængigt af politisk farve. Eksempevis da de konservative (Moderaterne) i den svenske rigsdag i februar 1986 angreb den socialdemokratiske regering for ikke at gøre noget ved fattigdommen. En rigsdagsmand fra Moderaterne pegede på, at i to år har "nyfattigdommen" været åbenlys, men regeringen taler stadigvæk om behovet for "dybtgående analyser".²

Som hovedregel er ideologien dog afgørende i fattigdomsdiskussionen. Det ser vi i en undersøgelse fra 2009 om "forståelsen" af fattigdom i Danmark. Her blev der bl.a. gennemført kvalitative interview med syv medlemmer af Folketingets socialudvalg. Ikke alle anerkendte, at fattigdom er en påtvungen mangel på økonomiske ressourcer til at klare hverdagen (Sørensen 2009). Ellen Trane Nørby fra partiet Venstre forfægtede således den opfattelse, at fattigdom først og fremmest er et kulturelt fænomen. Det er ikke indlysende klart, hvad der i denne forbindelse skal forstås ved kulturel fattigdom. Tilsyneladende drejer det sig om, at årsagen til fattigdom skal findes i bestemte kendetegn hos dem, der bliver fattige. At det ikke nytter noget at give dem flere penge, da de er præget af en kultur, der forhindrer dem i at holde styr på pengene.

Hermed placerer man ansvaret for en fattigdomssituation hos den enkelte og frikender samfundets økonomiske og sociale politik. Samtidig lægger man et tågesløv over de afgørende begrebsmæssige skillelinjer mellem på den ene side selve fattigdomssituationen og på den anden side dens årsager og dens virkninger. Man inddrager nemlig i definitionen af fattigdom fænomener, som *kan* være årsagen til fattigdom uden nødvendigvis altid at føre til fattigdom, eller problemer, som *kan* være en af virkningerne af at være fattig. Det er selvsagt vigtigt at få indkredset fattigdommens årsager og studeret dens virkninger. Det forudsætter imidlertid, at man i analysen først får indkredset dem, der har for få økonomiske ressourcer. I stedet for at tage udgangspunkt i dem, der har for få eller "forkerte" kulturelle kompetencer. Eller fx dem, der har manglende uddannelse, er psykisk syge eller misbrugere.

Fattigdomsindikatorer eller fattigdomsgrænse?

Ikke desto mindre var VK-regeringens politik at nedtone den kendsgerning, at en fattigdomssituation simpelthen er defineret ved manglen på penge. Op

til og i løbet af 2010, der af EU blev udpeget som "Europæisk år for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse" argumenterede VK-regeringens politikere mod en officiel fattigdomsgrænse baseret på personers økonomiske situation. De ville i stedet for igangsætte et arbejde med udvikling af en række fattigdomsindikatorer. Politikere fra oppositionen samt en række organisationer pegede derimod på behovet for en officiel fattigdomsgrænse.

I sit arbejdsprogram for 2020 skrev VK-regeringen, at man ville udvikle "retvisende fattigdomsindikatorer for Danmark". Disse indikatorer skulle gøre det "muligt konkret at identificere fattige familier og enkeltpersoner" gennem parametre for "en families samlede sociale situation". Eksempelvis parametre som boligforhold, uddannelsesniveau, beskæftigelsesmuligheder og sundhedssituation (Regeringen 2010). Disse indikatorer så dog ikke dagens lys, før VK-regeringen måtte gå af. Hvad man konkret havde forestillet sig med parametre for den sociale situation fremgår delvist af socialminister Benedikte Kiærs svar på et af Folketingets såkaldte § 20 spørgsmål. Her bekræfter ministeren, at der i overvejelserne vil indgå nogle indikatorer, som er foreslået af VK-regeringens ordførere. Disse indikatorer drejer sig bl.a. om, at de fattige kan være dem, der får en diagnose på en psykisk sygdom, har et misbrug af alkohol eller stoffer eller har et barn med stort fravær fra skolen (Socialministeriet 2010).

Fortalerne for en anden vej til synliggørelse af fattigdommen er imidlertid mange. I december 2009 foreslog LO således indførelse af en fattigdomsgrænse i Danmark i forbindelse med EU's fattigdomsår 2010. Formanden for LO (Harald Børsting) udtalte, at når regeringen har afvist at opstille en fattigdomsgrænse, skyldes det, at den naturligvis er "bange for at den danske fattigdom på den måde bliver alt for synlig og hermed et politisk problem" (LO 2009). Og formanden for Rådet for Socialt Udsatte, Jann Sjørnsen, foreslog, at der fastsættes et minimumsbudget for et leveniveau på offentlige ydelser (Sjørnsen 2010).

Tre fattigdomsforskere opridsede i 2010 begrundelserne for en fattigdomsgrænse. De skriver, at hvis man ønsker at gøre noget for at bekæmpe fattigdom, er det nødvendigt med en fattigdomsgrænse. En sådan grænse kan være målestok for, om fattigdommen stiger eller falder. Samtidig kan den være med til at lokalisere særligt udsatte grupper og dermed rette fokus på bestemte indsatsområder (Hansen, Hussain & Larsen 2010).

Et stykke tid efter regeringsskiftet nedsatte socialminister Karen Hækkerup i maj 2012 et ekspertudvalg, der skal belyse forskellige metoder til at opgøre fattigdom og udarbejde en række forslag til en mulig dansk fattigdomsgrænse. Der står i kommissoriet for udvalget, at regeringens udgangspunkt er, at fattigdom i et væsentligt omfang handler om manglende økonomiske ressourcer (Socialministeriet 2012). Ekspertgruppen skal afslutte arbejdet i marts 2013, men en leder i dagbladet Information stillede straks efter udvalgets nedsættelse det syrlige spørgsmål:

Hvad regner Karen Hækkerup egentlig med at få ud af ekspertgruppen? De fattige vil ikke få det bedre. Og de politikere, der i dag benægter fattigdom i Danmark, vil også gøre det efter ekspertgruppens konklusioner (Information 12.-13. maj 2012).

Kravene til en fattigdomsgrænse

Skal man undgå, at arbejdet med at opstille en fattigdomsgrænse bliver frugtesløst, må denne grænse fjerne grundlaget for netop den politiske benægtelse af forekomsten af fattigdom i Danmark. Målsætningen må være en talstørrelse for fattigdommens omfang, der ideelt set ikke må være forbundet med større usikkerhed og tvivl end for eksempel tallene for arbejdsløsheden eller den uddannelsesmæssige restgruppe. Når det drejer sig om disse to fænomener, bruger man ikke tiden på at betvivle deres forekomst, men fokuserer på deres bekæmpelse.

Som vi har set, er fattigdomsspørgsmålet imidlertid omgærdet af en udpræget begrebsforvirring. Skal man komme uden om denne forvirring, må man sondre mellem spørgsmålet om en fattigdomsgrænse og fattigdomsproblematikken i bredere betydning. Fattigdomsgrænsen skal markere grænsen mellem de fattige og dem, der ikke er fattige. Fattigdomsproblematikken drejer sig derimod om såvel årsagerne til som konsekvenserne af fattigdom.

Set i dette lys er af de tre anvendte metoder kun budgetmetoden anvendelig til markering af en fattigdomsgrænse. Indkomstmetoden belyser som tidligere nævnt ikke omfanget af fattigdom, men derimod lavindkomst. I analyser af årsager til fattigdom kan lavindkomst derimod inddrages, hvis lavindkomst opfattes som en indikator for *risiko* for fattigdom. Hvad angår afsavnsmetoden er den, som vi har set, behæftet med så mange skønsmæssige afgørelser, at den er uegnet til fastlæggelse af en fattigdomsgrænse. Derimod er denne metode helt uomgængelig i analyser af konsekvenserne af fattigdom.

Der foreligger et notat om en dansk fattigdomsgrænse udarbejdet af en arbejdsgruppe bestående af forskere på fattigdomsområdet samt repræsentanter for forskellige interesseorganisationer og private sociale hjælpeorganisationer.³ I dette notat er der imidlertid ikke nogen klar sondring mellem fattigdomsgrænser og fattigdomsproblematikken i bredere betydning. Dette kan være årsagen til, at arbejdsgruppen ikke finder det muligt at pege på en bestemt metode, som vil være bedst egnet til at fastlægge en dansk fattigdomsgrænse. Derfor foreslår man anvendelse af alle tre metoder (Rådet for Socialt Udsatte m.fl. 2010).

Denne manglende sondring præger også oplægget til SRSF-regeringens nedsættelse af ekspertudvalget om en fattigdomsgrænse. I socialministerens udmelding om dette udvalg nævnes således, at fattigdom også handler om mennesker præget af:

svære forhold som psykisk sygdom, misbrug, manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, manglende uddannelse, en usikker boligsituation, svær opvækst og gæld (Socialministeriet 2012).

Disse bemærkninger fik lederskribenten i den tidligere nævnte leder i dagbladet Information til at skrive, at socialministeren gør opmærksom på, at fattigdom typisk er:

følgenvirkningen af et misbrug eller en psykisk lidelse. Spørgsmålet er derfor, hvordan det vil gavne de fattige med en fattigdomsgrænse, når deres problem handler om noget ganske andet? (Information 12.-13. maj 2012).

Af de tre metoder står budgetmetoden således tilbage som den eneste, der bygger på en definition af fattigdom, der er i overensstemmelse med den almindelige opfattelse af, hvad det vil sige at være fattig. Nemlig at have for få penge til at skaffe sig, hvad der er nødvendigt i den tid og det samfund man lever i.

Udformningen af en officiel fattigdomsgrænse

Med anvendelse af budgetmetoden får man slået fast, at der ikke er fordele forbundet med at strække kerneindholdet i begrebet fattigdom ud over det materielle aspekt ved eksempelvis at tale om kulturel fattigdom. Samtidig er princippet i budgetmetoden let forståeligt. Fremgangsmåden er jo "blot", hvad mange med mellemrum kan blive nødt til i sin egen husholdning, nemlig at opstille et minimumsbudget. I og med at metoden sigter på at indkredse dem, der helt indiskutabelt er fattige, kan den politiske diskussion om fattigdommen hermed få et mindre luftigt indhold. Det er også forudsætningen for den konsensus, som en *officiel* fattigdomsgrænse må bygge på. Opstilling af en fattigdomsgrænse hjælper dog i sig selv ikke de fattige. Ved at følge udviklingen i den andel af befolkningen, der befinder sig under fattigdomsgrænsen, får man imidlertid et grundlag for vurdering af de sociale virkninger af svingninger i de økonomiske konjunkturer og af den overordnede økonomiske og sociale politik.

Det betyder ikke, at udformningen af en officiel fattigdomsgrænse på grundlag af budgetmetoden er ligetil. Det er nemlig en penibel sag at opstille et minimumsbudget for et acceptabelt leveniveau. Her gives ikke plads for megen rundhåndethed. Det vil eksempelvis stride mod de politiske signaler at lade budgettet indeholde en pakke cigaretter hver anden dag eller en flaske vin om ugen. Hundeejeres dyrlægeregninger vil næppe heller komme gennem nåleøjet. I SRSF-regeringens kommissorium for ekspertudvalget om en fattigdomsgrænse kan man da også læse:

Det er ikke regeringens hensigt, at fastsættelsen af en officiel fattigdomsgrænse skal medføre forhøjede offentlige ydelser for de personer, som måtte omfattes af grænsen (Socialministeriet 2012).

Hvor rundhåndet man skal være ved opstillingen af et minimumsbudget kan let ende i en ideologisk præget uenighed. En løsning kan derfor være at fjerne denne afgørelse fra "eksperternes" skriveborde og i stedet anvende, hvad der er kaldt en "demokratisk" metode. Det vil sige den tidligere omtalte fremgangsmåde, hvor man spørger et repræsentativt udvalg af befolkningen om, hvad mennesker i vor tid ikke bør undvære. Hermed har man dog ikke løst vanskelighederne med at indregne de enormt varierende boligudgifter. Det taler for, at budgetterne – som i Levekårsundersøgelsen 1986 og i Levekårsundersøgelsen 2000 – skal fokusere på det månedlige *rådighedsbeløb*, nemlig hvad der er tilbage til de daglige udgifter, når skatter og faste udgifter er betalt, kombineret med en lav indkomstgrænse for at undgå, at velstillede med høje faste udgifter fejlagtigt bliver klassificeret som fattige. Tilbage står så at træffe beslutning om, for hvor mange og hvilke familietyper der skal opstilles budgetter for rådighedsbeløbet.

Da formålet med en fattigdomsgrænse først og fremmest er at følge udviklingen over tid, må undersøgelser af, hvor mange der ligger under denne grænse, gentages med jævne mellemrum. Herefter kan man se, om omfanget af fattigdom er faldende eller stigende over tid. Selvsagt må grænsen justeres med prisudviklingen. Ikke bare priserne, men såvel arten som mængden af nødvendigheder ændrer sig med tiden. Derfor må budgettet også med mellemrum opdateres med inddragelse af poster på budgettet, som samfundsudviklingen har gjort til nødvendigheder. Denne erkendelse blokeres ofte af den klassiske sondring mellem *absolut* og *relativ* fattigdom. Her har man traditionelt betragtet en grænse baseret på et minimumsbudget som en absolut fattigdomsgrænse, nemlig uafhængig af tid og sted.

Alle fattigdomsbegreber er imidlertid relative, også Seebohm Rowntrees klassiske undersøgelse af fattigdom i byen York for mere end hundrede år siden (Veit-Wilson 1986, Ringen 1987). Derfor forekommer det overflødigt, at man i mange publiceringer om fattigdom understreger, at man arbejder med et relativt begreb. Der ville være mere brug for en tydeligere understregning af, i forhold til hvad et anvendt fattigdomsbegreb definerer en fattigdomssituation. Hvad man sædvanligvis kalder relativ fattigdom er således en beskeden levevis sammenholdt med *flertallets* levevis. Et minimumsbudget opstilles derimod ikke i forhold til andre menneskers budgetter, men i forhold til hvad der anses for *nødvendigheder*. Hvor der for hundrede år siden i budgetterne ikke indgik fx køleskab, telefon, radio og tv, er disse ting i dag selvfølgelig kandidater til poster i budgettet. Ikke fordi velstanden i samfundet stiger, men fordi samfundsudviklingen har gjort sådanne ting til nødvendigheder. Et aktuelt eksempel er internetadgang i hjemmet, hvor man i samfundets institutioner efterhånden går ud fra, at kommunikation med borgerne kan ske via nettet.

Hvor længe er de fattige fattige og hvor fattige er de?

At være under fattigdomsgrænsen et enkelt år er belastende, men det bliver værre, jo flere år man er i denne situation. Det tages der sædvanligvis ikke hensyn til i minimumsbudgetterne. De indeholder nemlig som hovedregel ikke beløb til reparationer af fx indbo og hårde hvidevarer. Endsige nyindkøb når disse ting er brudt helt sammen. Derfor bør fattigdomsgrænsen justeres i forhold til fattigdommens varighed. Varigheden af fattigdommen kan kortlægges gennem surveyundersøgelser, som under alle omstændigheder er dataindsamlingsmetoden ved minimumsbudgetter baseret på rådighedsbeløbet, da dette beløb ikke indgår i registerdataene. Disse undersøgelser giver samtidig mulighed for at belyse bevægelserne ud og ind af fattigdomssituationen, herunder for hvilke af familietyperne fattigdom ofte er en fastlåst situation. Mest givtigt vil det være gennem longitudinelle undersøgelser at følge et repræsentativt udvalg over en årrække blandt dem, der på et bestemt tidspunkt befinder sig under fattigdomsgrænsen.

Kortlægningen af om fattigdommen konstant følger den enkelte, eller om fattigdommen kommer og går hos de udsatte eller eventuelt kun er en kort periode i den enkeltes liv, kræver penge, tålmodighed og tid. En sådan kortlægning forudsætter nemlig data fra de meget sjældne forløbsundersøgelser, der følger de samme personer gennem mange år. Alligevel kan vi i USA finde et eksempel på en undersøgelse af denne art (Duncan 1984). Duncan og kollegaer lod et repræsentativt udvalg på 5.000 amerikanske familier geninterviewe hvert år fra 1969 til 1978. I 1978 var knap 7 pct. af dem fattige. Betragtet over hele perioden var det imidlertid ikke mindre end godt 24 pct., som befandt sig under fattigdomsgrænsen mindst ét af årene fra 1969 til 1978, mens mindre end en enkelt procent var under denne grænse år efter år gennem de ti år.

Man må også være opmærksom på, at en fattigdomsgrænse ikke i sig selv giver oplysninger om, hvor tæt på eller hvor langt under denne grænse de fattige befinder sig. Viser det sig således, at andelen af befolkningen under fattigdomsgrænsen er den samme på to forskellige tidspunkter, kan man ikke umiddelbart konkludere, at fattigdommens omfang er uændret. Omfanget kan tværtimod have ændret sig, hvis flere på det ene end på det andet tidspunkt befinder sig et godt stykke under fattigdomsgrænsen. Afstanden op til fattigdomsgrænsen benævnes som regel *fattigdomsgabet*. Sammenlægger man for alle de fattige de beløb, som de mangler for at nå op på det minimumsbudget, der angiver fattigdomsgrænsen, får vi, hvad det vil koste at afskaffe fattigdommen.

Vi kan alt i alt konkludere, at det er muligt at opstille en dansk fattigdomsgrænse, som er i overensstemmelse med den almene opfattelse af, hvad fattigdom er. Det afskaffer ikke fattigdommen, men det er det nødvendige grundlag for at indkredse fattigdommens årsager og dens konsekvenser og på dette grundlag formulere en politik til bekæmpelse af fattigdom.

Noter

1. Der er hidtil i Danmark gennemført tre levekårsundersøgelser blandt den voksne befolkning. Undersøgelsen i 1976, kaldet Velfærdsundersøgelsen, blev gennemført af Socialforskningsinstituttet. Undersøgelsen i 1986 blev gennemført af Erik Jørgen Hansen som fritstående forsker, idet en nyetableret bestyrelse for Socialforskningsinstituttet trak instituttet ud af arbejdet lige før igangsættelsen. Levekårsundersøgelsen i 2000 stod Socialforskningsinstituttet og Sociologisk Institut for.
2. Flere eksempler på den politiske argumentation i fattigdomsspørgsmålet findes i Hansen 1989, kapitel 3: "Fattigdom som politisk spørgsmål".
3. Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter fra Rådet for Socialt Udsatte, Red Barnet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Frelsens Hær, Dansk Socialrådgiverforening, LO og Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA).

Litteratur

- Andersen, John & Jørgen Elm Larsen 1989: *Fattigdom i velfærdsstaten*. København: Samfundslitteratur.
- Det økonomiske Råd. Formandsskabet 2006: *Dansk Økonomi*. Efterår 2006.
- Duncan, Greg J. 1984: *Years of Poverty. Years of Plenty*. Michigan: Institute for Social Research. The University of Michigan.
- EUROSTAT 2009: *What can be learned from deprivation indicators in Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Friis, Henning 1981: *Nederst ved bordet. En rapport om fattigdom og fattigdomspolitik i Danmark*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Gustafsson, Björn & Peder J. Pedersen (eds.) 2000: *Poverty and Low income in the Nordic Countries*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Hansen, Erik Jørgen 1986: *Danskernes levekår – 1986 sammenholdt med 1976*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, Erik Jørgen 1989: *Fattigdom. Begreber og metoder i forskning og politik*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Hansen, Finn Kenneth 1990: *Materielle og sociale afsavn i befolkningen*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Hansen, Finn Kenneth 2010: *Fattigdom i EU-landene – og dansk fattigdom i europæisk perspektiv*. København: CASA.
- Hansen, Finn Kenneth & Henning Hansen 2004: *At eksistere eller leve. Fattigdom og lave indkomster i Danmark – hvordan måler man fattigdom?* København: CASA.
- Hansen, Finn Kenneth & M. Azhar Hussein 2009: *Konsekvenser af de laveste sociale ydelser*. København: CASA.
- Hansen, Finn Kenneth & M. Azhar Hussein 2010: "Afsavn – en direkte metode til måling af fattigdom". *Samfundsøkonomen*. Nr. 5, 2010.
- Hansen, Finn Kenneth, M. Azhar Hussain & Jørgen Elm Larsen 2010: "Grænser for fattigdom". *Samfundsøkonomen*. Nr. 5, 2010.
- Hjorth Andersen (red.) 2003: *Udviklingen i befolkningens levekår over et kvart århundrede*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Juul, Jonas Schytz 2010: "Udvikling i fattigdom i Danmark". *Samfundsøkonomen*, Nr. 5, 2010.

- Kommissionen for de europæiske Fællesskaber 1989: *Foreløbig beretning om den særlige fællesskabsindsats til bekæmpelse af fattigdom*. Bruxelles.
- Københavns Kommune. Socialforvaltningen 2007: *Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune*. København: Projektkontoret.
- Larsen, Jørgen Elm 2004: *Fattigdom og social eksklusion*. København: Socialforskningsinstituttet.
- LO 2009: *LO foreslår fattigdomsgrænse*. www.lo.dk/Nyheder/Nyhedsarkiv/2009/12.
- Mack, Joanna & Stewart Lansley 1985: *Poor Britain*. London: George Allan & Unwin.
- Orshansky, Mollie 1969: "How Poverty is measured". *Monthly Labor Review*. February 1969.
- Piachaud, David 1981: "Peter Townsend and the Holy Grail". *New Society*, Nr. 982, 57.
- Regeringen 2010: *Danmark 2020. Viden>vækst>velstand>velfærd. Arbejdsprogram. Danmark 2020*. København: Statsministeriet.
- Ringen, Stein 1987: "Poverty in the Welfare State?", i Robert Erikson et al. (eds.): *The Scandinavian Model*. New York: M.E. Sharpe.
- Rådet for Socialt Udsatte m.fl. 2010: *En dansk fattigdomsgrænse*. Notat.
- Sen, Amartya 1983: "Poor, Relatively Speaking". *Oxford Economic Papers*, Nr. 2, 35.
- Sjursen, Jann 2010: "Stop fattigdommen – den stopper ikke af sig selv", i Socialministeriet m.fl. ministerier: *Fattigdom og social udstødelse 2010. Europæisk år for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse*. København: Socialministeriet.
- Socialministeriet 2010: *Socialministerens endelige svar på spørgsmål nr. S 1938, stillet af Mette Frederiksen (S)*. Folketinget 2009-10.
- Socialministeriet 2012: *Minister nedsætter ekspertudvalg om fattigdomsgrænse*. www.sm.dk/Nyheder 11.05.2012.
- Sørensen, Heidi 2009: *Hvordan forstås fattigdom i VelfærdsDanmark?* København: CASA.
- Sørensen, Peter Birch; Jan Rose Skaksen & Michael Rosholm 2007: "Er der virkelig fattige i Danmark?" *Jyllandsposten*. Kronik. 10. januar 2007.
- Townsend, Peter 1979: *Poverty in the United Kingdom. A survey of Household Resources and Standards of Living*. Middlesex: Penguin Books.
- Townsend, Peter 1986: "Hvad er fattigdom", i Erik Jørgen Hansen (red.): *Vor tids fattigdom*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Veit-Wilson, John 1986: "Paradigm of Poverty: A Rehabilitation of B.S. Rowntree". *Journal of Social Policy*. Part 1, 15.
- Whiteford, Peter 1981: "The concept of poverty". *The Social Security Journal*. Australian Department of Social Security.