

Bilag 2. Fattigdom begrebsafklaring og aktuelle forskningsresultater på området

Dette bilag indeholder en begrebsafklaring af de tre centrale begreber fattigdom, ulighed og social eksklusion. Desuden indeholder det et indblik i de aktuelle problematikker på fattigdomsområdet.

Litteraturgennemgangen har vist, at der grundlæggende er to definitioner af fattigdom. En absolut definition, hvor fattigdom opgøres som et fysiologisk eksistensminimum uafhængigt af det omgivende samfund, og en relativ definition, hvor fattigdom må ses i relation til den materielle og sociale standard i det omgivende samfund. Inden for den danske fattigdomsforskning (og fattigdomsforskning i andre vestlige lande) er der en generel enighed om, at det er den relative definition, der er mest brugbar. Enigheden ophører imidlertid, når fattigdommen skal defineres mere præcist, og når der skal findes en metode, hvormed man kan opgøre antallet af fattige. Der er tale om forskellige *traditioner*, som anskuer fattigdom på hver sin måde, og som derfor betragter forskellige grupper som fattige. Derudover kompliceres billedet af, at traditionerne ofte har hver deres sprogbrug om de samme forhold¹.

Grundopfattelsen synes at være, at fattigdom er det forhold, at en person, gruppe eller samfund kun har til det mest nødvendige og dermed kun ejer lidt i forhold til andre². Det relative element består i, at man forholder sig til levestandarden i det resterende samfund og ikke fastsætter en absolut standard.

Den engelske sociolog Peter Townsend³ er ophavsmand til følgende definition af relativ fattigdom, og definitionen går igen i store dele af den danske fattigdomsforskning⁴:
*Individer, familier og grupper i befolkningen lever i fattigdom, når de mangler ressourcer til at spise den kost, deltage i de aktiviteter og have de levekår og behageligheder, som er normale eller i det mindste vidt anerkendte i det samfund, som de hører til. Deres ressourcer er så langt under gennemsnittet for individer og familier i samfundet, at de udelukkes fra almindelige livsmønstre, vaner og aktiviteter*⁵.

Definitionen indeholder elementer, der vedrører deltagelse og lægger op til den efterfølgende sondring mellem begreberne fattigdom og social eksklusion (jf. nedenstående afsnit). Definitionen præciserer imidlertid ikke hvilke eksempelvis levekår, der er *normale eller i det mindste vidt anerkendte*, eller standarden for *almindelige livsmønstre, vaner og aktiviteter*. Derfor er der en fortsat diskussion omkring en mere præcis definition, hvilket afspejles i de

¹ For illustration se bl.a. Hansen 1989, Hansen 2004, Hussain 2003, Larsen 2004 og Arendt 2007

² Hansen 1989: 77

³ Peter Townsend (1928-2009) var en førende og vidt anerkendt fattigdomsforsker. Han blev mest kendt for sin definition af relativ fattigdom, som han skrev i bogen "Poverty in the United Kingdom" (1979). Definitionen lyder som følger: "*Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the type of diet, participation in the activities and the have the living conditions and the amenities which are customary, or at least widely encouraged or approved in the societies to which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the average family that they are in effect excluded from the ordinary living patterns, customs, and activities.*" (Townsend 1979: 31)

⁴ Se bl.a. Hansen 2004, Larsen 2004, Deding 2009, Hansen 1986 og Arendt 2007

⁵ Oversættelse af P. Townsends definition fra Andersen 2010: 7

forskellige måder, hvorpå fattigdom opgøres i forskellige undersøgelser. Der er en skillelinje i forhold til, hvilke goder man skal have adgang til for ikke blive betegnet som fattig. Man kan sondre mellem dem, der mener, der skal være råd til at holde børnefødselsdag og tage på ferie og dem, der opstiller en standard for en mere skrabet, men stadig acceptabel levevis. I Københavns Kommunes fattigdomsgrænse tager man udgangspunkt i den sidstnævnte.

En anden diskussion på fattigdomsområdet er karakteren af den mangeltilstand, der karakteriserer folk som fattige. Er det en økonomisk eller kulturel og social mangeltilstand? Traditionelt set er der fokuseret på manglende økonomiske ressourcer som årsagen til fattigdom⁶. I 1999 blev den sociokulturelle fattigdomsforståelse for alvor sat på dagsordenen med bogen ”Den nye fattigdom” af Karen Jespersen. Fattigdom handler ikke om penge, men om tanker, moral, personlighed og ’indre velfærd’⁷.

Indenfor forskningen og store dele af den offentlige debat er det imidlertid fortsat den økonomiske forståelse, der er den dominerende, men den kulturelle fattigdomsforståelse er aktualiseret af regeringens udarbejdelse af en række fattigdomsindikatorer, der ikke omhandler økonomi (udddybes i nedenstående afsnit). I Københavns Kommune tages der udgangspunkt i den økonomiske forståelse af fattigdom qua brugen af budgetmetoden.

Fattigdom, social eksklusion og ulighed

Diskussionerne om, hvordan man definerer fattigdom, har to gråzoner, hvor debatten begynder at ændre karakter. I disse to gråzoner kan problemstillingen komme til at handle mere om ulighed eller social eksklusion end om fattigdom (i en økonomisk forstand).

Social eksklusion indbefatter flere sociale forhold end fattigdom. Hvor fattigdom (i en økonomisk forståelse) har et fokus på manglende økonomiske ressourcer og de afsavn, som affødes deraf, fokuserer social eksklusion på deltagelse og ikke-deltagelse på en række centrale områder i det givne samfund.

Jørgen Elm Larsen og John Andersen (2004) fremsætter en mere enkel definition: ”*Et individ er socialt ekskluderet, hvis det ikke deltager i hovedaktiviteterne i det samfund, som vedkommende lever i.*”⁸ Social eksklusion er således en bredere måde at anskue fattigdom på, og det ligger i forlængelse af P. Townsends relative fattigdomsdefinition i dets fokus på deltagelse. Det er dog vigtigt at fastholde, at social eksklusion ikke blot er en ny måde at opgøre fattigdom på; man er ikke nødvendigvis socialt ekskluderet, hvis man lever i fattigdom og omvendt. De to begreber måler to forskellige forhold, selvom der er overlapninger imellem de mekanismer mv., de måler⁹. Fattigdom omhandler manglende økonomiske ressourcer og den ikke-deltagelse, som måtte være en konsekvens deraf, mens social eksklusion måler deltagelse vs. ikke-deltagelse i en bredere forstand¹⁰.

Ulighed kommer ind i billedet, når fattigdom anskues som et spørgsmål om at være blandt den andel af en befolkning, som har den mindste økonomi eller den mindste materielle velstand.

⁶ Hansen 1986 & Hansen 1989

⁷ Sørensen 2009: 15

⁸ Larsen & Andersen 2004: 200

⁹ Larsen 2004: 74

¹⁰ Larsen 2004: 75

Fokus flytter sig således fra en normativ vurdering af, hvad der anses som et rimeligt økonomisk og materielt niveau til at handle om at have mindre i forhold til andre. Denne form for fattigdom opgøres ved at anskue dem, der har en indkomst på mindre end 50 eller 60 pct. af medianindkomsten i samfundet, som fattige. Flere forskere påpeger, at der er risiko for at lave den fejlslutning at betegne folk som fattige, fordi de har mindre velstand i forhold til gennemsnittet¹¹. De mener, der bør være følgende skelnen; fattigdom handler om at have så få ressourcer, at man bliver udelukket fra de mest elementære livsmønstre, vaner og aktiviteter, og ulighed handler om at have mindre end andre¹².

Det aktuelle fokus indenfor fattigdomsområdet i Danmark

Følgende afsnit skal give et kort indblik i fokus på fattigdomsområdet og den aktuelle forskning. Der er ikke etableret en instans, der følger udviklingen i fattigdommen i Danmark, men feltet består af forskellige fattigdomsundersøgelser udarbejdet af forskellige aktører såsom Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE). Derudover er der forskellige forskningsprojekter med fokus på forskellige problematikker i forbindelse med fattigdom.

Vi vil fremlægge, hvilke metoder der ligger til grund for de aktuelle fattigdomsundersøgelser og forskningsprojekter for at tydeliggøre variationen i metoden bag de forskellige opgørelser og undersøgelser. Afslutningsvist vil vi kort fremlægge de aktuelle fattigdomsproblematikker samt regeringens udmeldinger i forhold til måling af fattigdommen i Danmark.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd udgiver årlige statusrapporter og løbende analyser om udviklingen indenfor fattigdom i Danmark. De benytter medianmetoden til at opgøre fattigdommen, og i den seneste årsrapport¹³ opgøres antallet af fattige til at være 173.000¹⁴ personer i 2006. I den seneste analyse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd skønnes antallet af fattige i 2010 til at være 205.000 personer svarende til ca. 3,7 pct. af Danmarks befolkning¹⁵.

CASA og Socialpolitisk Forening udgiver ligeledes sociale årsrapporter, der giver en status på udviklingen inden for det sociale område. De benytter en anden økonomisk model¹⁶ til at opgøre indkomstfordelingen og konkluderer, at de rigeste 10 pct. af befolkningen har haft en seks gange højere vækst i deres disponible indkomst i forhold til de fattigste 10 pct.¹⁷. Det vil sige, at uligheden i indkomstfordelingen er stigende.

I de senere år er der kommet et større fokus på, hvordan det påvirker børn at vokse op i fattigdom. SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, og Red Barnet har i et samarbejde lavet en række undersøgelser til at afdække problemstillingen¹⁸.

¹¹ Hansen 1989: 87-93, Hansen & Hansen 2004: 29-33 og Hansen 2008: 5

¹² Hansen 2008: 5

¹³ AE 2009

¹⁴ Antallet er gældende for 2006, da det på daværende tidspunkt var de nyeste opgørelser fra Danmarks Statistik. Familier, hvor den ene forsøger er studerende, er udeladt.

¹⁵ AE 2010a

¹⁶ Her opgøres indkomstfordelingen ved at inddele befolkningen ud fra den disponible indkomst efter stigende indkomst i 10 lige store grupper. Derved tydeliggøres andelen af den samlede indkomst indenfor hver gruppe (CASA 2009).

¹⁷ CASA 2009: 77

¹⁸ Hussain 2003, Hussain 2004, Sloth 2004, Espersen 2006 og Deding 2009

Der bliver benyttet forskellige metoder i de forskellige rapporter; implicit fattigdom¹⁹, medianmetoden og kontanthjælpsfattigdom²⁰. I den seneste rapport ²¹opgøres antallet af fattige børn i Danmark i 2006 til lige under 60.000. Den seneste analyse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd skønner antallet af fattige børn, målt ved medianmetoden, til at være omkring 65.000 i 2010²².

Rådet for Socialt Udsatte har finansieret forskningsprojektet ”Konsekvenser af at leve på de laveste ydelser”. I 2001 blev der indført en række lave ydelser og nye restriktioner på kontanthjælpsområdet, og Rådet har derfor ønsket at afdække konsekvenserne af at leve på de laveste ydelser i det danske ydelsessystem. Forskningsprojektet er et samarbejde mellem Sociologisk Institut, Roskilde Universitet, CASA og Aalborg Universitet, og det er det mest aktuelle indenfor fattigdomsforskningen i dag.

Projektet består af en række delrapporter, hvoraf tre er udgivet. Desuden er delrapporten ”Hvordan forstås fattigdom i VelfærdsDanmark”²³ og ”Livet på de laveste sociale ydelser”²⁴ udgivet i forbindelse med forskningsprojektet. Den første rapport består af en registerundersøgelse, hvor det afdækkes hvem og hvor mange, der modtager de laveste ydelser i Danmark²⁵. Den anden rapport benyttede sig af afsavnsmetoden til at belyse konsekvensen af at leve på de laveste ydelser i forhold til hverdagslivet²⁶. Den tredje rapport fokuserede på levekårene for husstande på de laveste ydelser, og hvorledes situationen blev håndteret²⁷.

Qua forskningsprojektets fokus har der ikke været et behov for at afgrænse gruppen af fattige, da den havde fokus på en specifik gruppe, som man mente måtte være ramt af fattigdom. Det vil sige, at der ikke er benyttet medianmetoden eller andre økonomiske metoder til at opgøre andelen af fattige.

Resultaterne fra registerundersøgelsen er følgende²⁸:

70.000 personer har *i kortere eller længere tid* modtaget de laveste sociale ydelser som forsørgelsesgrundlag i perioden 2004-2007.

52.000 børn har i samme periode været berørt af de laveste ydelser.

I det seneste år er der yderligere kommet fokus på, hvorledes fattigdommen er fordelt geografisk i Danmark. Der er markante forskelle kommunerne imellem, og en række af yderkantsområderne og hovedstaden har de relativt største andele²⁹.

¹⁹ Et barn klassificeres som fattig, når en families samlede disponible indkomst er mindre end det beløb, en kontanthjælpsfamilie har at leve for efter skat (Red Barnet 2006: 8).

²⁰ En opgørelse af børn i familier hvor indkomsten er kontanthjælp (Red Barnet 2006: 8).

²¹ Deding 2009

²² AE 2010b

²³ Sørensen 2009

²⁴ Müller 2010

²⁵ Hansen 2009

²⁶ Hansen 2009a

²⁷ Ejrnæs 2010

²⁸ Hansen 2009

²⁹ AE 2010c

Ovenstående gennemgang har vist, at der er følgende fokuspunkter på fattigdomsområdet: børnefattigdom, en geografisk dimension og de laveste ydelser og konsekvenserne deraf. Derudover viser flere undersøgelser³⁰, at etniske minoriteter/indvandrere er særligt udsat for fattigdom. Den førende fattigdomsforsker, Finn Kenneth Hansen fra CASA, opstiller desuden følgende som de nyeste tendenser i fattigdommen³¹: En mere konkret økonomisk fattigdom pga. ændringerne på kontanthjælpsområdet og starthjælpen dvs. flere fattige kontanthjælpsmodtagere. Derudover påpeger han, at der er sket ændringer i sammensætningen af fattige: flere familier med anden etnisk baggrund, flere unge med svære problemer og fattige familier med boligproblemer pga. nedsættelsen af kontanthjælp og derfor problemer med at betale husleje.

Odense Kommune og Århus Kommune har begge opgjort deres andel af fattige ud fra medianmetoden, og Københavns Kommune har opgjort andelen ved at udarbejde en fattigdomsgrænse ud fra budgetmetoden. EU benytter ligeledes medianmetoden som baggrund for en officiel fattigdomsgrænse.

I Danmark er der ingen officiel fattigdomsgrænse. Oppositionen ønsker en officiel fattigdomsgrænse, men regeringen har indtil videre ikke ønsket at fastsætte en grænse. I forbindelse med Det Europæiske År for Bekæmpelse af Fattigdom og Social Udstødelse har regeringen igangsat et arbejde med at udarbejde en række fattigdomsindikatorer, der kan måle fattigdom på andre forhold end de økonomiske forhold. Fattigdommen skal måles på en flerdimensionel måde.

Socialordførerne Vivi Kier (K) og Ellen Trane Nørby (V) er kommet med deres bud på nogle indikatorer, der bør være fokus på i forhold til fattigdomsbekæmpelse. Det er eksempelvis at miste sin bolig ufrivilligt eller at få en diagnose på en psykisk sygdom³². Socialminister, Benedikte Kiær (K), afviser ikke indikatorerne, men afventer det endelige udspil, der er i gang med at blive udarbejdet.

³⁰ Deding 2009, AE 2009 m.fl.

³¹ Hansen 2008

³² Kristelig Dagblad 2010