

# Lavindkomstgruppen – mobilitet og sammensætning

Juni 2004

## Lavindkomstgruppen – mobilitet og sammensætning, juni 2004

I tabeller kan afrunding medføre, at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information  
Herstedvang 12,  
2620 Albertslund  
Telefon 43 63 23 00  
Fax: 43 63 19 69  
E-mail: [schultz@schultz.dk](mailto:schultz@schultz.dk)  
Hjemmeside: [www.schultz.dk](http://www.schultz.dk)

eller afhentes hos:

Schultz Information  
Herstedvang 4  
2620 Albertslund

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet  
Christiansborg Slotsplads 1  
13. kontor  
1218 København K  
Telefon 33 92 33 33

Omslag: b:graphic aps  
Foto: Søren Rønholt  
Tryk: Schultz Grafisk  
Oplag: 2.500  
Pris: 75 kr. inkl. moms  
ISBN: 87-7856-666-5

Elektronisk publikation:  
Produktion: Finansministeriet  
ISBN: 87-7856-667-3

Publikationen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside: [www.fm.dk](http://www.fm.dk)

## Indholdsfortegnelse

1.	Indledning .....	1
2.	Baggrund for analysen og sammenfatning af hovedresultater.....	9
	2.1. Hovedresultater om lavindkomstgruppen i Danmark .....	10
	2.2. Bemærkninger til debatten om fattigdom i Danmark.....	13
3.	Hvordan måles lav indkomst? .....	23
4.	Lavindkomstgruppen i Danmark .....	27
	4.1. Indkomstfordeling og -forskelle .....	27
	4.2. Personer med relativt lav indkomst .....	30
	4.3. Lavindkomstgruppens sammensætning .....	33
	4.4. Mobiliteten ud af lavindkomstgruppen .....	37
	4.5. Indkomsternes fordeling på alder og over livsforløbet.....	40
5.	Nye initiativer på arbejdsmarkedet siden 2002 .....	45
	5.1. Flere i arbejde .....	45
	5.2. Starthjælp/introduktionsydelse på starthjælpsniveau .....	50
	5.3. Eksempler på rådighedsbeløb for forskellige familietyper .....	50
6.	Initiativer i forhold til udsatte grupper.....	55
	Appendiks 1. Metodebeskrivelse af opgørelsen af indkomster i analyserne .....	58
	Appendiks 2. Bemærkninger til SFI's rapport <i>Børnefattigdom i danske kommuner 1984-2001</i> .....	60



# Kapitel 1

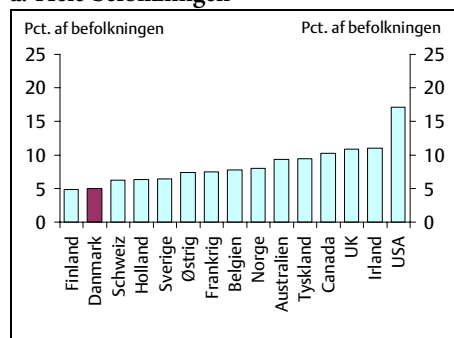
## Indledning

Danmark er formentlig det land i den vestlige verden, hvor indkomstforskellene i befolkningen er mindst. Men også i lande, der som Danmark kombinerer et højt velstandsniveau med forholdsvis små indkomstforskelle, vil nogle personer i befolkningen have færre økonomiske midler end andre.

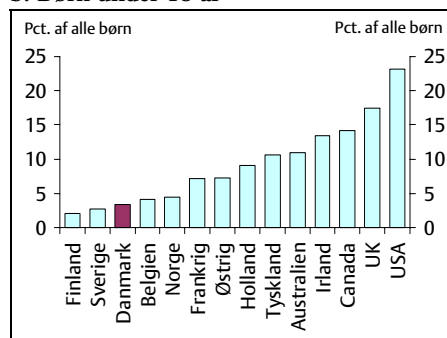
De personer i befolkningen, der kan siges at have relativt lave indkomster i forhold til befolkningen som helhed, omtales ofte som *lavindkomstgruppen*. Lavindkomstgruppen kan afgrænses på forskellig vis, men er i international sammenligning under alle omstændigheder lille i Danmark.

**Figur 1. Andel af befolkningen i lavindkomstgruppen i OECD-lande i midten af 1990'erne**

**a. Hele befolkningen**



**b. Børn under 18 år**



Anm.: Lavindkomstgruppen er her defineret som de personer, der har en disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen, hvilket er en af de internationalt mest anvendte definitioner. Medianindkomsten er den disponible indkomst for den person, som er præcis midt i indkomstfordelingen.

Kilde: *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD-Area*, OECD 2000.

Lavindkomstgruppen i Danmark er således betydeligt mindre end i næsten alle andre OECD-lande. I den seneste offentliggjorte undersøgelse fra OECD, som bygger på oplysninger fra midten af 1990'erne, har kun Finland en marginalt lavere andel af befolkningen med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten end Danmark, *jf. figur 1*.<sup>1</sup> Også andelen af børn i lavindkomstgruppen er betydeligt mindre i Danmark end i de fleste andre OECD-lande.

Lavindkomstgruppen er ikke en opgørelse af hvilke danskere, der er fattige – fx i den forstand, at de ikke har råd til basale fornødenheder som mad, tøj og husly. De fleste er enige om, at fattigdom i denne forstand stort set ikke forekommer i Danmark.

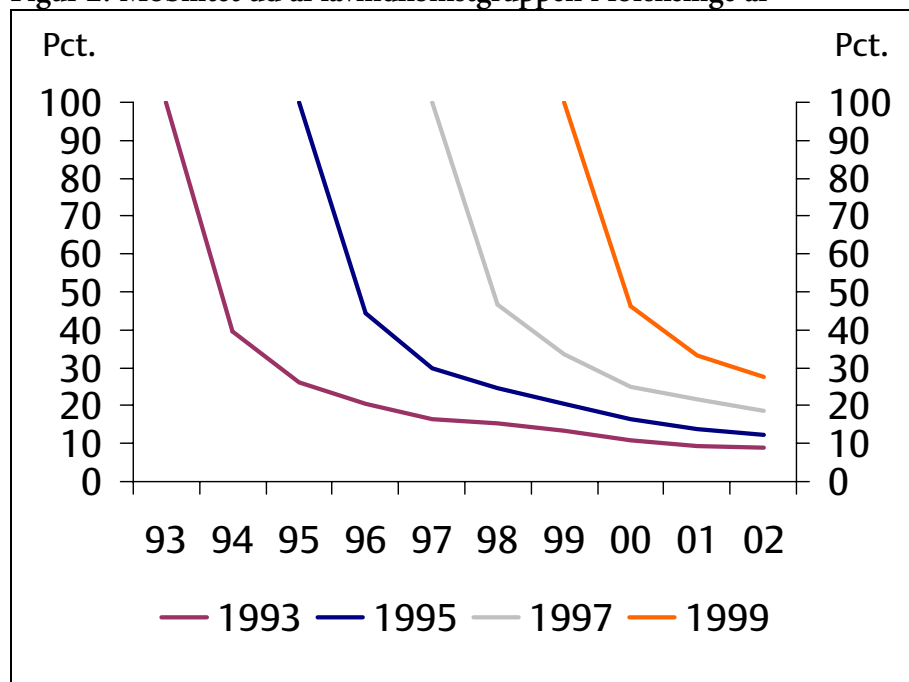
Størrelsen af lavindkomstgruppen angiver alene hvor mange personer, der i et bestemt år ligger i den nederste ende af indkomstfordelingen og dermed har en lavere disponibel indkomst end det typiske i befolkningen.

Langt de fleste personer, som i et bestemt år har en relativt lav indkomst, er ikke vedvarende i denne situation år efter år. De samme personer har typisk kun relativt lav indkomst i kort tid, *jf. figur 2*. Fx var 40 pct. af personerne i lavindkomstgruppen i 1993 stadig i lavindkomstgruppen i 1994, dvs. over halvdelen havde forladt lavindkomstgruppen året efter. Kun 9 pct. var også i lavindkomstgruppen i 2002, og 1 pct. var permanent i lavindkomstgruppen i alle årene fra 1993 til 2002.

---

<sup>1</sup> I en ny og mere omfattende, endnu ikke offentliggjort OECD-undersøgelse med oplysninger fra omkring 2000 viser de foreløbige tal, at Danmark har den mindste andel af befolkningen i lavindkomstgruppen (med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten) blandt over 20 OECD-lande.

Figur 2. Mobilitet ud af lavindkomstgruppen i forskellige år



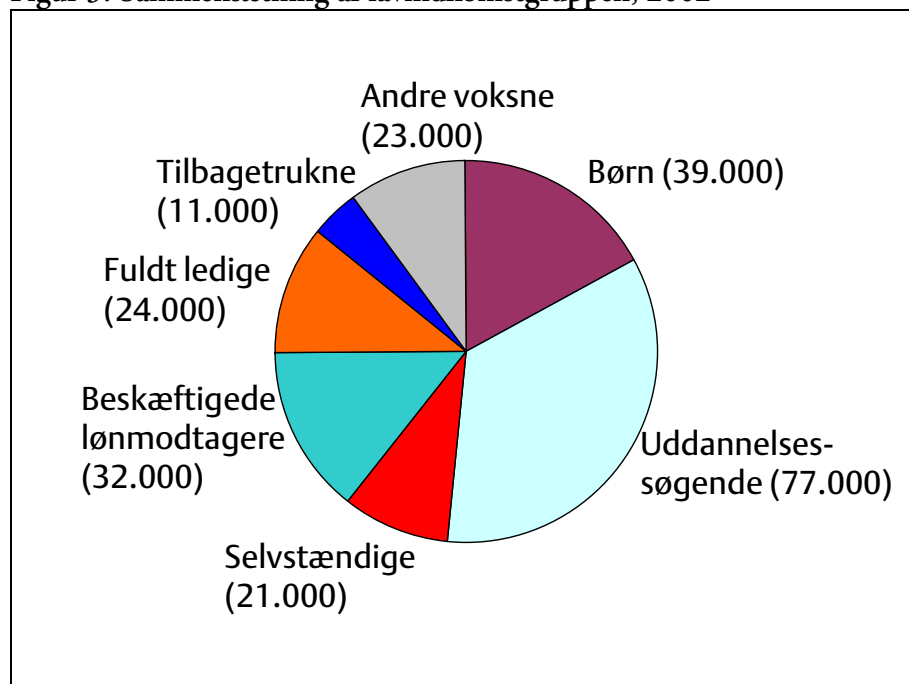
Anm.: Kurverne viser, hvor stor en andel af personerne i lavindkomstgruppen (med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten) i henholdsvis 1993, 1995, 1997 og 1999, der også er i lavindkomstgruppen i de følgende år.

Kilde: Egne beregninger på basis af en flerårig stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen.

Efter en af de mest anvendte afgrænsninger var ca. 4,2 pct. af befolkningen eller omkring 225.000 danskere i lavindkomstgruppen i 2002.<sup>2</sup> De historiske mønstre peger på, at ca. 1/3 af de 225.000 personer, som var i lavindkomstgruppen i 2002, fortsat kan forventes at være i lavindkomstgruppen 2 år senere, dvs. i 2004.

<sup>2</sup> Lavindkomstgruppen er her defineret som de personer, der har en disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen, hvilket er en af de internationalt mest anvendte definitioner. Medianindkomsten er den disponible indkomst for den person, som er præcis midt i indkomstfordelingen. Med den her anvendte definition består lavindkomstgruppen af de personer, der har disponible indkomster under 73.700 kr. i 2002. Ved opgørelsen af de disponible indkomster tages der højde for stordriftsfordelene ved at være flere i familien, jf. appendiks 1.

**Figur 3. Sammensætning af lavindkomstgruppen, 2002**



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Over 1/3 af personerne i lavindkomstgruppen i 2002 er uddannelsessøgende, som efter endt uddannelse typisk vil opnå en væsentlig højere indkomst, *jf. figur 3*. Yderligere knap 10 pct. af personerne i lavindkomstgruppen er selvstændige, som ofte har svingende indkomster fra år til år. Knap 11 pct. er fuldt ledige, hvoraf hovedparten er kontanthjælpsmodtagere uden forsørgerpligt.

Selvom disse mennesker har en relativt lav indkomst i det konkrete år, vil det almindeligvis ikke være tilfældet i et mere langsigtet tidsperspektiv. Lavindkomstgruppen omfatter således mange personer, som få år efter kan have og – viser erfaringerne – har højere indkomster.

Af de knap 225.000 personer i lavindkomstgruppen i 2002 var ca. 47.000 – svarende til 21 pct. – indvandrere eller efterkommere. Indvandrere og efterkommere udgør knap 8 pct. af befolkningen. Derfor er denne gruppe overrepræsenteret i lavindkomstgruppen. Også for gruppen af indvandrere og efterkommere er der en betydelig mobilitet ud af lavindkomstgrup-



pen. Indkomstmobiliteten er imidlertid mindre for indvandrere og efterkommere end for andre grupper.

Siden regeringen tiltrådte er der gennemført en række omlægninger af integrationsindsatsen med henblik på at fremme indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet og en række tiltag, som generelt forbedrer mulighederne for og tilskyndelsen til at opnå arbejdsmarkedstilknnytning:

- Med "Flere i arbejde" er der indført en ny redskabsvifte i aktiveringsindsatsen for ledige, herunder en ny model for integrationsindsatsen, som bygger på en hurtigere kontakt til det ordinære arbejdsmarked for nytillkomne udlændinge i kombination med danskundervisning og faglig opkvalificering.
- Endvidere er der indført et loft over kontanthjælpen, som særligt vil øge de økonomiske incitamerter til at arbejde for ægtepar på kontanthjælp, herunder også indvandrere.
- Der er ligeledes gennemført en reform af danskundervisningen med det formål at sikre en mere fleksibel og udadvendt tilrettelæggelse af undervisningen, større frihed til kommunerne med hensyn til at organisere undervisningen, øget effektivitet og en bedre kombination med aktivering og beskæftigelse.
- Men henblik på at styrke kommunernes incitamerter til en beskæftigelsesrettet indsats trådte fra 1. januar 2004 en ny lovgivning i kraft, som belønner de kommuner, der skaffer udlændinge i arbejde i løbet af den 3-årige introduktionsperiode med 30.000 kr., ligesom der gives 20.000 kr. i resultattilskud til de kommuner, hvor den enkelte indvandrer består danskprøven.

Samlet set kan disse initiativer på sigt forventes at bidrage til en højere arbejdsmarkedstilknnytning og en større indkomstmobilitet blandt indvandrere.

Rådet for Socialt Udsatte har i en rapport forsøgt at belyse de økonomiske vilkår for *socialt udsatte* personer i Danmark. Rådet skønner, at der i Danmark er ca. 65.000 hjemløse, stofmisbrugere, alvorligt sindslidende og alkoholmisbrugere, som kan betragtes som socialt udsatte. Medregnes disse personers hjemmeboende børn, er der tale om i alt op mod 75.000 personer.

Sigtet med Rådets analyse har været at identificere socialt udsatte grupper med vanskelige økonomiske vilkår. De opgørelser, som Rådet anvender hertil, er imidlertid ikke egnede til dette formål. Flere af de forbrugsbudgetter, som anvendes til at afgrænse de økonomisk vanskeligt stillede, må reelt betragtes som målestok for et almindeligt, nogenlunde gennemsnitligt forbrugsmønster og er dermed ikke et meningsfuldt mål for et minimumsbudget. Fx anvendes et såkaldt discountbudget, som forudsætter et rådighedsbeløb efter skat og faste udgifter til bolig mv. på 6.150 kr. om måneden for en enlig uden børn og 13.140 kr. om måneden for et par uden børn. Sådanne budgetter kan ikke benyttes til at udpege personer med vanskelige økonomiske vilkår.

Der er ikke muligt at belyse præcis hvor mange af personerne i gruppen af socialt udsatte, der også tilhører lavindkomstgruppen. I nogle referater af Rådets analyse har det været nævnt, at i størrelsesordenen 30.000 af de socialt udsatte skulle have indkomster under lavindkomstgrænsen. Det er imidlertid ikke korrekt. Tallet angiver hvor mange af de socialt udsatte, der i følge Rådet skønnes ikke at have midler til det omtalte discountbudget. Bedømt ud fra Rådets egne skøn må det antages, at kun et fåtal af de socialt udsatte er i lavindkomstgruppen. Fx har næsten alle førtidspensionister indkomster over den nævnte lavindkomstgrænse.

Omvendt er de fleste personer i lavindkomstgruppen – der som nævnt skønnes at omfatte ca. 225.000 personer i 2002 – ikke socialt udsatte eller i særlig risiko for at blive socialt udsatte.

Lavindkomstgruppen og gruppen af socialt udsatte er altså to forskellige og kun i begrænset omfang sammenfaldende grupper. Opgørelsen af lavindkomstgruppen kan derfor ikke anvendes til at udpege personer, som er socialt udsatte.

Regeringen fremlagde i marts 2002 handlingsplanen ”*Det fælles ansvar*”, som indebærer en styrket og målrettet indsats overfor de socialt udsatte. Målsætningen er at forbedre levevilkårene for de socialt udsatte og give socialt udsatte og deres familier bedre mulighed for at håndtere deres eget liv. Der er blandt andet afsat 670 mio.kr. til socialt udsatte ved udmøntningen af satspuljen for 2002 herunder blandt andet i tilknytning til handlingsplanen om ”*Det fælles ansvar*”. I 2003 og 2004 er der ved

udmøntning af satspuljen afsat henholdsvis 565 mio.kr. og ca. 800 mio.kr.<sup>3</sup> De ekstra midler indebærer blandt andet:

- Behandlingsgaranti for stofmisbrugere pr. 1. januar 2003.
- En øget behandlingskapacitet på alkoholområdet og en styrket indsats omkring misbrugere og deres familie.
- Videreførelse af forsøgsordningen ”Skæve huse til skæve eksistenser”.

Desuden er der afsat 1 mia.kr. for perioden 2003-2006 til psykiatriområdet, som i stort omfang tilgodeser de socialt udsatte grupper. Disse midler indebærer blandt andet en psykiatriaftale, som skal sikre, at der er flere enestuer til psykiatriske patienter, og nedbringe ventetiden for psykisk syge børn og unge.

Red Barnet offentliggjorde i november 2003 en rapport om børnefattigdom. Det blev på den baggrund konkluderet, at ”200.000 børn vokser op i fattigdom”. Udsagnet er imidlertid misvisende. Rapporten karakteriserer et barn som ”fattigt”, hvis blot familien har modtaget kontanthjælp en enkelt dag i løbet af et år, selv om familier, der opfylder dette kriterium, i mange tilfælde ikke tilhører den økonomisk dårligst stillede del af den danske befolkning. I opgørelsen tages heller ikke hensyn til, at der også blandt børnefamilier er tale om en betydelig mobilitet ud af lavindkomstgruppen. De samme børn vil således oftest kun være i lavindkomstgruppen i kort tid.

Indkomstopgørelser for enkeltår kan ikke bruges til at udpege børnefamilier, som er i risiko for at blive socialt udsatte. Børn – også med betydeligt højere indkomster end lavindkomstsgrænsen – kan have sociale problemer eller leve under omstændigheder, som ikke er tilfredsstillende.

Efter en af de mest anvendte afgrænsninger var ca. 39.000 børn, svarende til 3,3 pct. af alle børn under 18 år, i lavindkomstgruppen i 2002, jf. figur 3. I de fleste andre OECD-lande er en langt større andel af børnene i lavindkomstgruppen, jf. figur 1.b.

Af de 39.000 børn i lavindkomstgruppen i 2002 er knap 11.000, svarende til ca. 28 pct., børn af indvandrere eller efterkommere. Det kan sam-

---

<sup>3</sup> Disse beløb er eksklusive midler til børn og unge, jf. omtale nedenfor.

menholdes med, at ca. 9,5 pct. af alle børn under 18 år i Danmark i 2002 er børn af indvandrere eller efterkommere.

Generelt er godt 1/3 af børnene i lavindkomstgruppen børn af enlige forsørgere, som helt overvejende er kvinder. De resterende knap 2/3 af børnene i lavindkomstgruppen er i parfamilier, hvor faren i godt halvdel af tilfældene er selvstændig. Dvs. over 1/3 af alle børn i lavindkomstgruppen er børn af selvstændige.

Herudover er omkring 13 pct., svarende til ca. 5.000 af børnene i lavindkomstgruppen i 2002, børn af uddannelsessøgende forældre. Regeringens initiativ om forhøjet SU til forsørgere indebærer, at enlige uddannelsessøgende forsørgere får forhøjet den månedlige ydelse med 3.228 kr. fra den 1. august 2004 og med 4.519 kr. fra den 1. januar 2005.<sup>4</sup>

Regeringen fremlagde i juni 2003 *"En god start til alle børn"*, som er en langsigtet strategi for at bryde den negative sociale arv og øge den sociale mobilitet. Af forslag herfra kan nævnes:

- Fra august 2004 indføres obligatoriske pædagogiske læreplaner i alle dagtilbud. De pædagogiske læreplaner skal styrke dagtilbudenes arbejde med børns kompetencer, så også de socialt udsatte børn bliver bedre rustet til at starte i skolen.
- Regeringen vil gennemføre en anbringelsesreform, der skal forbedre indsatsen overfor de udsatte børn og unge. Der blev indgået forlig i april 2004 om reformen, som skal træde i kraft 1. januar 2006.
- Der blev i 2003 på satspuljen afsat 260 mio.kr. over fire år og efterfølgende i 2004 afsat yderligere 240 mio.kr. over fire år til initiativer til at bryde den negative sociale arv.

---

<sup>4</sup> Satsforhøjelserne skal ses i sammenhæng med, at det hidtidige særlige børnetilskud til uddannelsessøgende forældre på 1.363 kr. (skattefrit) i kvartalet pr. barn (op til 2 børn) som udgangspunkt bortfalder fra 1. januar 2005. For uddannelsessøgende par med 2 børn bortfalder dog kun tilskuddet for det første barn. For uddannelsessøgende forældre i par forhøjes den månedlige SU med 646 kr. pr. person fra 1. januar 2005.

## Kapitel 2

### Baggrund for analysen og sammenfatning af hovedresultater

Rådet for Socialt Udsatte og Red Barnet offentliggjorde i november 2003 rapporter om socialt udsatte og danske børns økonomiske vilkår, som gav anledning til betydelig debat både i pressen og i Folketinget. Diskussionen har i nogen grad været præget af modstridende tal og oplysninger, som har svækket mulighederne for en målrettet diskussion om de centrale spørgsmål. Regeringen har derfor ønsket at sikre, at det bedst mulige grundlag for at fortsætte diskussionen er til stede.

I denne rapport er det på den baggrund forsøgt at belyse, hvor mange personer i Danmark, der kan siges at have *relativt lave indkomster* i forhold til befolkningen som helhed – både på et givet tidspunkt, over en årrække og over hele livsforløb. Opgørelserne er baseret på omfattende registeroplysninger om befolkningens indkomster mv. og giver et repræsentativt billede af udbredelsen af relativ lav indkomst, hvilke grupper, der i særlig grad har lave indkomster, samt de omfattende bevægelser ind i og ud af lavindkomstgruppen fra år til år. Denne analyse gennemgås i rapportens *kapitel 3* og *kapitel 4*, og hovedresultaterne er omtalt i *afsnit 2.1* nedenfor.

Desuden er det forsøgt at tage stilling til nogle af de tal og oplysninger, der har været nævnt i debatten i forbindelse med de omtalte rapporter fra Rådet for Socialt Udsatte og Red Barnet. Der fokuseres på 4 forhold: Afgrænsning af økonomisk svagt stillede ud fra skønnede udgiftsbudgetter, de økonomiske forhold for socialt udsatte, forslaget om at indføre en officiel fattigdomsgrænse i Danmark samt antallet af børn i lavindkomstfamilier. Disse emner er kommenteret i *afsnit 2.2* nedenfor.

Analysen af udbredelsen af relativ lav indkomst omfatter i denne rapport kun årene frem til og med 2002, fordi der ikke for de efterfølgende år foreligger repræsentative taloplysninger for befolkningens indkomster mv.

Det har derfor ikke været muligt at belyse udviklingen i antallet med relativt lav indkomst efter 2002.

I debatten har der imidlertid også været fokus på virkninger af gennemførte initiativer på arbejdsmarkedet i de seneste år, herunder handlingsplanen for *Flere i arbejde* samt indførelsen af *starthjælp*. I rapportens *kapitel 5* gives på den baggrund en kort beskrivelse af de nævnte initiativer siden 2002 og begrundelser herfor, samt en sammenligning af eksempler på rådighedsbeløb i 2004 for personer med forskellige typer overførselsindkomst (herunder starthjælp) og for lavtlønnede.

I rapportens *kapitel 6* omtales afslutningsvis en række yderligere initiativer af relevans for fordelingspolitikken, herunder de særlige indsatsområder i forhold til de mest udsatte grupper samt bekæmpelsen af negativ social arv.

### **2.1. Hovedresultater om lavindkomstgruppen i Danmark**

I denne rapport defineres *lavindkomstgruppen*, som de personer, der har en disponibel indkomst under enten 50 pct. eller 60 pct. af *medianindkomsten* for hele befolkningen.<sup>5</sup> Der er dermed tale om et relativt lavindkomst mål, der følger de internationalt mest anvendte principper.

Afgrænsningen af lavindkomstgruppen giver ikke information om hvor stor en del af befolkningen, der kan siges at være fattige i absolut forstand, eller om personernes oplevede livskvalitet etc. Afgrænsningen af lavindkomstgruppen angiver alene hvilke personer, der ligger i den nederste ende i indkomstfordelingen og dermed har en klart lavere indkomst end ”det typiske” i befolkningen som helhed i det konkrete år. Hvis eksempelvis alle personer i befolkningen havde dobbelt – eller 10 gange – så store disponible indkomster som nu, ville lavindkomstgruppens størrelse og sammensætning ikke være påvirket heraf.

---

<sup>5</sup> Når befolkningen fordeles efter stigende disponibel indkomst, benævner medianindkomsten den disponible indkomst for personen præcis midt i indkomstfordelingen. Det betyder, at den ene halvdel af befolkningen har disponible indkomster under medianindkomsten, mens den anden halvdel har indkomster over medianindkomsten.

### Boks 1. Nogle hovedresultater om lavindkomstgruppen i Danmark

- I 2002 havde omkring 225.000 personer, svarende til ca. 4,2 pct. af befolkningen en disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen, mens godt 470.000 personer, svarende til ca. 8,9 pct. af befolkningen, havde indkomster under 60 pct. af medianindkomsten.
- Lavindkomstgrupperne i Danmark er betydeligt mindre end i de fleste andre OECD-lande.
- I 2002 var 39.000 børn svarende til 3,3 pct. af alle børn under 18 år i lavindkomstgruppen med en disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten. Andelen af børn i lavindkomstgruppen er betydeligt mindre end i de fleste andre OECD-lande.
- Unge uddannelsessøgende, selvstændige, indvandrere og personer med langvarig kontanthjælp er overrepræsenterede i lavindkomstgruppen.
- Lavindkomstgruppens størrelse har været ret stabil i den betragtede periode fra 1983-2002.
- De samme personer er typisk kun i lavindkomstgruppen i kort tid, og relativt få personer er i lavindkomstgruppen gennem mange år.
- Indkomsterne over et helt liv er mere lige fordelt end indkomsterne i et enkelt år, og næsten ingen har (anslåede) livsindkomster under 50 pct. eller 60 pct. af median(livs)indkomsten.

Lavindkomstgrupperne i Danmark er betydeligt mindre end i næsten alle andre OECD-lande. I en undersøgelse fra OECD, som bygger på oplysninger fra midten af 1990'erne, har kun Finland en marginalt lavere andel af befolkningen med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten end Danmark. I en ny og mere omfattende, endnu ikke offentliggjort OECD-undersøgelse med oplysninger fra omkring 2000 viser de foreløbige tal, at Danmark har den mindste andel af befolkningen med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten blandt over 20 OECD-lande.

I Danmark havde ca. 4,2 pct. af befolkningen, eller omkring 225.000 personer, en årlig disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten (svarende til 73.700 kr.) i 2002. Omkring 8,9 pct. af befolkningen, eller godt 470.000 personer, havde en disponibel indkomst under 60 pct. af medianindkomsten (svarende til 88.400 kr.) i 2002.

Andelen af befolkningen i lavindkomstgrupperne har været ret stabile fra 1983 til 2002, med en svagt aftagende tendens frem til 1995, og en svagt stigende tendens i årene efter. Den gennemsnitlige disponible indkomst for personerne i lavindkomstgrupperne er procentvis vokset mere end

medianindkomsten i befolkningen både fra 1983 til 2002 og i perioden siden midten af 1990'erne.

Andelen af børn under 18 år i lavindkomstgruppen er også væsentlig mindre i Danmark end i de fleste andre OECD-lande. I 2002 havde ca. 39.000 børn svarende til 3,3 pct. af alle børn under 18 år i Danmark en (ækvivaleret) disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen. Gruppen af børn under 18 år er samlet set underrepræsenteret i lavindkomstgruppen med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten, men svagt overrepræsenteret i lavindkomstgruppen med indkomster under 60 pct. af medianindkomsten.<sup>6</sup>

De fleste personer befinder sig kun kortvarigt i lavindkomstgrupperne, og en relativt lille andel forbliver i gruppen i en lang årrække. Omkring 60 pct. af personerne i lavindkomstgruppen med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten i 1993 var ikke længere i lavindkomstgruppen i 1994. I 2002 havde 91 pct. af personerne i lavindkomstgruppen i 1993 forladt denne gruppe – som følge af indkomstfremgang, udvandring eller dødsfald. Kun 1 pct. forblev i lavindkomstgruppen i alle år fra 1993 til 2002.

Der er således betydelige bevægelser ind i og ud af lavindkomstgrupperne fra år til år. Det afspejler, at mange personer, som på et bestemt tidspunkt i livet har en relativt lav indkomst, set over et helt liv kan have gennemsnitlige eller relativt høje indkomster.

Det gælder blandt andet for mange selvstændige erhvervsdrivende og i særdeleshed for personer under uddannelse, som udgør over 1/3 af hele lavindkomstgruppen i 2002. Begge disse grupper er således overrepræsenterede i lavindkomstgrupperne, når disse opgøres i et enkelt år.

Personer, som aktuelt er under uddannelse, vil typisk opnå en væsentlig højere indkomst, når uddannelsen er gennemført. Samtidig har mange selvstændige relativt svingende indkomster fra år til år. Hverken gruppen af selvstændige eller gruppen af uddannelsessøgende er derfor overrepræ-

---

<sup>6</sup> Den opgjorte (ækvivalerede) disponible indkomst for børn afspejler hovedsagelig forældrenes indkomster, idet den samlede indkomst i familien i opgørelsen er fordelt ligeligt på alle familiens medlemmer. Desuden er der i opgørelsen taget højde for såkaldte stordriftsfordele, jf. *appendiks 1*.



senterede, når lavindkomstgrupperne opgøres med baggrund i anslåede livsindkomster.

Det er forventeligt, at unge med begrænset arbejdsmarkedserfaring har lavere indkomster end midaldrende, der måske har færdiggjort en uddannelse og har haft mulighed for at gøre karrieremæssige fremskridt. Det betyder også, at unge med større sandsynlighed tilhører lavindkomstgrupperne, som opgøres med baggrund i medianindkomsten for hele befolkningen i et enkelt år.

Udover selvstændige og personer under uddannelse er blandt andet indvandrere og ledige med kontanthjælp overrepræsenterede i lavindkomstgrupperne.

Derimod optræder de personer, som set over et helt liv har relativt lave indkomster, ikke nødvendigvis i de nævnte lavindkomstgrupper. Det gælder fx mange førtidspensionister og personer, der har været langvarigt ledige på dagpenge. Disse grupper er typisk underrepræsenterede i lavindkomstgrupperne, fordi deres disponible indkomster er større end lavindkomstgrænserne i et enkelt år.

Indkomstmobiliteten i samfundet indebærer generelt, at indkomstforskellene opgjort på basis af anslåede livsindkomster er væsentligt mindre end de målte indkomstforskelle baseret på indkomsterne i et enkelt år. Det kan således groft anslås, at kun omkring 1 promille af befolkningen har en livsindkomst, der er mindre end 50 pct. af median(livs)indkomsten for hele befolkningen. Tilsvarende skønnes med betydelig usikkerhed, at godt ½ pct. af befolkningen har en livsindkomst under 60 pct. af median(livs)indkomsten for hele befolkningen.

## **2.2. Bemærkninger til debatten om fattigdom i Danmark**

I dette afsnit kommenteres fire centrale temaer i den senere tids debat om udbredelsen af fattigdom eller lavindkomst i Danmark: Afgrænsning af økonomisk svagt stillede ud fra skønnede udgiftsbudgetter, de økonomiske forhold for socialt udsatte, forslaget om at indføre en officiel fattigdomsgrænse i Danmark samt antallet af børn i lavindkomstfamilier.

### *Afgrænsning af økonomisk svagt stillede ud fra skønnede udgiftsbudgetter*

Sammen med småskriftet *Sociale ydelser set i et fattigdomsperspektiv* offentliggjorde Rådet for Socialt Udsatte bilagsnotatet *Sammenligning af sociale ydelser*<sup>7</sup>, som er udarbejdet af CASA (Center for Alternativ Samfundsanalyse) på bestilling af Rådet for Socialt Udsatte.

Udgangspunktet for CASA's analyse er en beregning af de disponible indkomster *efter* skat (og rådighedsbeløb *efter* faste udgifter) for en række stiliserede familietypeeksempler med bestemte typer af overførselsindkomster.

De stiliserede familietypeindkomster sammenlignes dels med de to almindeligt anvendte relative lavindkomst mål – givet ved henholdsvis 50 pct. og 60 pct. af den målte medianindkomst i befolkningen – dels med 3 forskellige, skønnede udgiftsbudgetter: *standardbudgettet*, *discountbudgettet* og *basisbudgettet*.

CASA's analyse viser ikke hvor mange personer eller familier, der har disponible indkomster under de anvendte indkomstgrænser og udgiftsbudgetter.<sup>8</sup>

De tre anvendte udgiftsbudgetter er alle varianter af Forbrugerinformations *husholdningsbudget*, som giver generel information om, hvad det med udgangspunkt i en almindelig, nogenlunde gennemsnitlig levestandard koster at leve i Danmark, og som især er tænkt som et redskab for de private husholdningers planlægning af deres økonomi.

*Standardbudgettet* omfatter skøn for udgifterne til, hvad Forbrugerinformation betegner som et "almindeligt, rimeligt forbrug" inden for ni forskellige forbrugsområder, der omfatter forskellige typer dagligvarer, beklædning, ferie og fritid, transport, opsparing til varige forbrugsgoder samt børnepasning, men ikke udgift til bolig. Der udarbejdes særskilte forbrugsskøn for familier af forskellig størrelse og sammensætning med hensyn til alder og børn etc. Standardbudgettet svarer i 2003 til et

---

<sup>7</sup> Henning Hansen, CASA, november 2003.

<sup>8</sup> CASA's analyse viser alene en række stiliserede eksempler på familieindkomster under konkrete antagelser om disse familieeksemplers karakteristika og indkomstforhold. Disse beregninger afspejler således ikke, at der for faktiske familier i sammenlignelige situationer kan være betydelige forskelle i indkomstforholdene, herunder at familien i årets løb kan have indkomster fra andre kilder udover en bestemt type overførselsindkomst.

månedligt rådighedsbeløb efter faste udgifter mv. (herunder udgiften til bolig og daginstitution) på 7.075 kr. for enlige uden børn, 9.090 kr. for enlige med ét barn, 14.640 kr. for et par uden børn og 16.750 kr. for et par med ét barn, jf. tabel 1.

**Tabel 1. Udgiftsbudgetter for forskellige familiekatogier, månedligt rådighedsbeløb efter faste udgifter til bolig og daginstitution mv., 2003**

	Standardbudget	Discountbudget	Basisbudget
	-----Kr. pr. måned-----		
Enlige uden børn.....	7.075	6.150	3.690
Enlige med 1 barn.....	9.090	7.830	5.140
Par uden børn .....	14.640	13.140	8.440
Par med 1 barn.....	16.750	14.800	10.000

Anm.: Disse budgetter forudsætter, at de voksne i familien er i alderen 30-49 år, mens barnet er i alderen 3-6 år. Budgetterne varierer med den forudsatte alder.

Kilde: *Sammenligning af sociale ydelser*, CASA, november 2003.

I forbindelse med udarbejdelsen af det første standardbudget i 1993<sup>9</sup> blev dette sammenlignet med beregnede indkomster for tilsvarende husstande. Sammenligningen viste ifølge Forbrugerstyrelsen, at standardbudgettet for familier uden børn og par med ét barn modsvarede indkomster i nærheden af medianindkomsten i befolkningen. For enlige med børn og par med 2 børn svarede standardbudgettets forbrug til indkomster over medianindkomsten i befolkningen.

Standardbudgettet skal dermed betragtes som målestok for et almindeligt, nogenlunde gennemsnitligt levestandardniveau i befolkningen og er ikke et meningsfuldt mål for et minimumsbudget.

Det såkaldte *discountbudget* adskiller sig udelukkende fra standardbudgettet derved, at alle indkøb i videst mulig udstrækning foretages i lavprisvarehus og discountbutikker. Forbrugsomfanget er derudover det samme som i standardbudgettet. Discountbudgettet svarer i 2003 til et månedligt rådighedsbeløb efter faste udgifter til bolig mv. på 6.150 kr. for enlige uden børn, 7.830 kr. for enlige med ét barn, 13.140 kr. for et par uden børn og 14.800 kr. for et par med ét barn, jf. tabel 1.

<sup>9</sup> *Forbrugerstyrelsens familiebudget – et standardbudget for danske husstande*, Forbrugerstyrelsen 1993.

Det såkaldte *basisbudget*<sup>10</sup> tager ligeledes udgangspunkt i forbrugsposterne fra standardbudgettet, men omfatter til forskel herfra ikke udgifter til ferie og fritid eller til opsparing til varige forbrugsgoder. Forbrugsomfanget for de øvrige forbrugsposter er det samme som i standardbudgettet, herunder udgifterne til transport, som fx for børnefamilier indebærer en udgift til bil på cirka 3.000 kr. om måneden. Dvs. der er på nær de specifikt udeladte forbrugsposter også i basisbudgettet som udgangspunkt tale om et "almindeligt, rimeligt" forbrug. Desuden er der i opgørelsen af basisbudgettet set bort fra muligheden for at mindske leveomkostningerne ved fx at købe ind i discountbutikker eller lavprisvarehuse, i modsætning til opgørelsen af discountbudgettet. Opgørelsen af basisbudgettet hviler derfor på uklare principper.

Basisbudgettet svarer i 2003 til et månedligt rådighedsbeløb efter faste udgifter (herunder udgift til bolig og daginstitution) på 3.690 kr. for en enlig uden børn, 5.140 kr. for en enlig med ét barn, 8.440 kr. for et par uden børn og 10.000 kr. for et par med et barn, jf. tabel 1.

I henhold til Forbrugerinformation kan det ikke konkluderes, at familier med lavere indkomster end de her nævnte udgiftsbudgetter – herunder basisbudgettet – skulle have en urimelig levestandard, jf. *boks 2*.

---

<sup>10</sup> Jf. bl.a. *Social Årsrapport 2002*, Socialpolitisk Forening og CASA, 2002.

## Boks 2. Forbrugerinformation om CASA's brug af husholdningsbudgettet

Nedenstående citat stammer fra Forbrugerinformations pressemeddelelse fra 17. oktober 2002 "CASA taler om fattigdom på et forkert grundlag":

"CASA bruger Forbrugerinformationens Husholdningsbudget til at definere et "basis leveniveau" og præsenterer det under overskriften "ulighed og fattigdom". Sådan kan og skal budgettet ikke bruges. I en Social årsrapport har CASA fejlagtigt brugt Forbrugerinformationens husholdningsbudget til at fremlægge et "basis leveniveau" under overskriften "ulighed og fattigdom".

CASA udregner et "basis leveniveau" ud fra budgettets priser på mad, drikke, tøj, transport, dagligvarer osv. Analysen blev tirsdag citeret i flere medier.

- Som CASA fremstiller sagen har familier en urimelig levestandard, hvis de lever på et lavere niveau. Det er efter vores opfattelse slet ikke tilfældet, siger informationschef i Forbrugerinformationen, Stig Yding Sørensen.

Forbrugsniveauet i husholdningsbudgettet er netop IKKE et basisniveau. Forbrugerinformationens Husholdningsbudget er en ekspertvurdering af "et rimeligt, almindeligt forbrug" – lavet bl.a. af CASA selv. Det er ikke et skrabet budget og det er ikke et liv i sus og dus. Det er netop et standardbudget og kan derfor IKKE tolkes som, at et lavere budget er udtryk for en urimelig levestandard.

- Der er mange måder at gøre det billigere i hverdagen: Systematiske indkøb, undgå impuls køb, gå efter tilbud, bag selv brød, smør madpakker, lagersalg, genbrug. Hvis man ser Forbrugerinformationens håndbog "Husholdningsbudget" har vi mange forslag, forklarer Stig Yding Sørensen. Forbrugerinformationen bruger tallene i sin rådgivning."

### *Økonomiske forhold for socialt udsatte*

Regeringen ønskede med nedsættelsen af Rådet for Socialt Udsatte at "forstærke det fælles ansvar for de svageste i samfundet", jf. rådets kommissorium. Rådet for Socialt Udsatte udgav i november 2003 småskriftet *Sociale ydelser set i et fattigdomsperspektiv*, hvori det blandt andet skønnes, at ca. 65.000 voksne personer samt 10.000 hjemmeboende børn, dvs. i alt op mod 75.000 personer, er *socialt udsatte*. Opgørelsen omfatter blandt andet hjemløse, stofmisbrugere, alvorligt sindslidende og alkoholmisbrugere og er overordnet i overensstemmelse med Socialministeriets skøn. Det fremgår ikke af Rådets rapport, om antallet af socialt udsatte er vokset eller faldet i de seneste år.

Rådet skønner endvidere, at ca. 30.000 af personerne i gruppen af socialt udsatte har "en overordentlig sårbar økonomi, som dog uden at true eksisten-

sen afskærer disse fra at fastholde et normalt socialt netværk og deltage i samfundets almindelige liv<sup>11</sup>. I Rådets fortolkning er dét situationen for personer, der skønnes ikke at have midler til det tidligere omtalte discountbudget. Som nævnt i afsnittet ovenfor skal dette discountbudget fortolkes som et gennemsnitsbudget, hvis indkøbene foretages i lavprisvarehuse mv., og svarer til et rådighedsbeløb efter skat og faste udgifter til bolig på fx 6.150 kr. om måneden for en enlig uden børn og 13.140 kr. om måneden for et par uden børn.

Med udgangspunkt i stiliserede familietypeberegninger fra CASA<sup>12</sup> skønner Rådet, at blandt andet enlige kontanthjælpsmodtagere over 25 år, par på kontanthjælp med og uden børn samt enlige og gifte folkepensionister uden anden indkomst end folkepension og uden formue har disponible indkomster, som fratrukket boligudgift mv. ikke overstiger det omtalte discountbudget. Alle disse familietyper skønnes dog ifølge Rådet at have indkomster over lavindkomstgrænsen, der i rapporten benævnes ”EU’s 50 pct. fattigdomsgrænse”<sup>13</sup>.

Ifølge Rådets skøn er det i gruppen af socialt udsatte alene familier på introduktionsydelse/starthjælp samt enlige uden børn under 25 år på kontanthjælp i over 6 måneder, hvis indkomster ikke rækker til discountbudgettet og samtidig ligger under 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen (og i øvrigt også under basisbudgettet for de tilsvarende familiekategorier).

I modsætning til, hvad der har været nævnt i flere referater af Rådets analyser, kan det således ikke slutes, at 30.000 socialt udsatte er i lavindkomstgruppen med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen. Bedømt ud fra Rådets egne skøn er langt hovedparten af de socialt udsatte således ikke i lavindkomstgruppen.

---

<sup>11</sup> *Sociale ydelser set i et fattigdomsperspektiv*, side 9.

<sup>12</sup> *Sammenligning af sociale ydelser*, Henning Hansen, CASA, november 2003.

<sup>13</sup> I EU-kommissionens rapporter om indkomstfordeling mv. i EU-landene anvendes udtrykket ”At-risk-of-poverty”, dvs. ”i-risiko-for-fattigdom” om personer med indkomster under 50 eller 60 pct. af medianindkomsten i befolkningen. Betegnelsen ”EU’s fattigdomsgrænse” er derfor misvisende, idet personer med indkomster under grænserne ikke antages at være fattige, men udelukkende i eventuel risiko for at være ”fattige/in poverty”.

Omvendt er langt den overvejende del af personerne i lavindkomstgrupperne ikke socialt udsatte i ovennævnte forstand. Som tidligere nævnt skønnes i alt ca. 225.000 personer i 2002 at være i lavindkomstgruppen med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen.

Lavindkomstgruppen og gruppen af socialt udsatte er således to helt forskelligt afgrænsede grupper.

Indførelse af en *officiel fattigdomsgrænse*, som det har været foreslået af blandt andet Rådet for Socialt Udsatte, vil derfor ikke være et særlig anvendeligt redskab i forhold til at udpege persongrupper, som er socialt udsatte eller i risiko for at blive socialt udsatte. Personer med indtægter under en sådan grænse vil typisk ikke være socialt udsatte – eller i risiko for blive socialt udsat – mens mange socialt udsatte (herunder fx førtidspensionister) kan have indkomster *over* grænsen. Hertil kommer, at der som nævnt generelt er en betydelig mobilitet ind i og ud af lavindkomstgruppen.

### *Forslaget om fastsættelse af en officiel fattigdomsgrænse*

En række organisationer, herunder Rådet for Socialt Udsatte, CASA, Socialpolitisk Forening og Red Barnet, har argumenteret for, at der i Danmark bør fastsættes en *officiel fattigdomsgrænse*. Herved forstås et fast pengebeløb, der tager udgangspunkt i eksempelvis minimumsbudgetter eller bestemte overførselsniveauer, og som dermed må opfattes som et skøn for det mindste beløb, en familie i givne omstændigheder antages at kunne overleve på eller bør have til rådighed for at kunne deltage i samfundets normale liv. Visse andre lande, fx USA, har fastsat sådanne grænser.

I Danmark er der ikke en officiel, politisk besluttet, fattigdomsgrænse. Skiftende regeringer har således undladt at opstille sådanne mål.

I Danmark er der imidlertid tradition for omfattende debat om og betydelig fokus på fordelingspolitiske spørgsmål. Udviklingen i indkomstfordelingen og virkninger af regler mv. er i årevis blevet analyseret i publikationer fra centraladministrationen og forskningsinstitutioner, og der foretages systematisk fordelingsberegninger i forbindelse med politikforslag og væsentlige ændringer i lovgivningen, ligesom Folketingets medlemmer har mulighed for at få svar på fordelingspolitiske spørgsmål.

De mulige fordele og ulemper ved at indføre en officiel fattigdomsgrænse i Danmark skal således ses på baggrund af, at Danmark som udgangspunkt er blandt de lande i den vestlige verden, hvor færrest har relativ lav indkomst, også set i forhold til lande, som har en sådan grænse.

Der er endvidere en række fortolkningsmæssige problemer forbundet med at fastsætte en officiel fattigdomsgrænse, som skal danne grundlag for fastsættelse af offentlige ydelser og vurderinger af, om et givet indkomstniveau kan siges at være ”fair” eller ”rimeligt”.

For det første kan der ikke på baggrund af objektive kriterier siges noget præcist om, hvilket niveau for indkomster og overførsler, som er ”fair” eller ”rimeligt”. Det er et etisk og politisk spørgsmål, som blandt andet omfatter en afvejning i forhold til hensynet til at bevare tilskyndelsen til selvforsørgelse, uddannelse osv.

For det andet er den løbende disponible indkomst i et enkelt år ikke nødvendigvis et godt mål for en families faktiske levestandard. Forudgående opsparing eller gældsstiftelse kan eksempelvis betyde, at der er et større eller mindre beløb til rådighed for forbrug, end den løbende indkomst viser.<sup>14</sup> Forskelle i den mængde fritid, en familie har til rådighed, kan være udtryk for et bevidst fravalg af pengeindkomst og kan indebære forskelle både i forbrugsbehovet og i de tidsmæssige muligheder for at reducere leveomkostningerne.

For det tredje er der forskelle i de enkelte personers individuelle behov, som medfører, at én enkelt lavindkomstgrænse ikke vil være relevant for alle personer. Nogle med indkomster under en sådan grænse vil (afhængig af hvor den sættes) ikke føle sig dårligt stillede, mens andre med indkomster over grænsen omvendt vil føle sig dårligt stillede. De naturlige aldersbetingede forskelle i indkomstniveauer – som blandt andet knytter sig til arbejds erfaring, og at unge mennesker ofte er under uddannelse – indebærer eksempelvis, at nogle midaldrende kan føle sig dårligt stillede (i forhold til andre midaldrende), selv om deres indkomst ligger højt i forhold til de yngre årgange.

---

<sup>14</sup> For visse typer af overførselsindkomst er hjælpen dog betinget af, at modtageren ikke har formue, eller at evt. formue forbruges, inden der kan ydes hjælp.



For det fjerde ville indførelse af en officiel fattigdomsgrænse som nævnt ikke være et særlig anvendeligt redskab i forhold til at udpege persongrupper, som er socialt udsatte eller i risiko for at blive socialt udsatte. Personer med indtægter under en sådan fattigdomsgrænse ville således typisk ikke være socialt udsatte, mens mange socialt udsatte ville have indtægter over grænsen.

Givet det i forvejen betydelige fokus på indkomstfordelingsproblemer i Danmark er det heller ikke sikkert, at indførelsen af en officiel fattigdomsgrænse ville føre til en større omsorg for de svagest stillede. Risikoen ved absolutte, mekaniske indkomstmål er blandt andet, at de ikke er målrettede og fleksible, og at overførsler, som overstiger et givet mindstestniveau, måske får mindre accept, selv om det for de pågældende modtagere af andre grunde kan være velbegrunderet med en højere ydelse.

Eksistensen af en officiel fattigdomsgrænse er i sig selv heller ikke et tilstrækkeligt værn mod lav indkomst: Danmark er som nævnt blandt de vestlige lande, hvor færrest har relativ lav indkomst, mens en væsentlig større andel har relativ lav indkomst i eksempelvis USA, hvor der er en officiel fattigdomsgrænse.

### *Børn i lavindkomstfamilier*

Socialforskningsinstituttet har på bestilling af Red Barnet udarbejdet rapporten *Børnefattigdom i danske kommuner 1984-2001*<sup>15</sup>. Rapporten noterer, at der som følge af det effektive danske sociale sikkerhedsnet ikke findes absolut fattigdom i Danmark, og fokus for undersøgelsen er derfor forekomsten af såkaldt ”relativ fattigdom” blandt børn.

Til det formål opstilles i rapporten tre indikatorer for antallet af børn, der vokser op med relativt begrænsede økonomiske muligheder, og det undersøges hvor mange børn i befolkningen, der er omfattet af disse kriterier i årene 1984-2001, jf. *appendiks 2*. I 2001 var 17,3 pct. eller knap 200.000 børn omfattet af mindst ét af de 3 anvendte kriterier. Red Barnet har på den baggrund konkluderet, at ”200.000 børn vokser op i fattigdom”.<sup>16</sup>

Der er ikke fundet støtte for denne konklusion. Navnlig 2 indvendinger skal nævnes.

<sup>15</sup> M. A. Hussain, SFI, november 2003.

<sup>16</sup> Citat fra Red Barnets pressemeddelelse, 20. november 2003.

For det første er den anvendte metode (som i stort omfang er inspireret af tilsvarende analyser i andre lande), ikke velegnet til entydigt at afgrænse de økonomisk relativt dårligst stillede børn. Efter ét af de anvendte kriterier vil et barn således være karakteriseret som ”fattigt”, hvis familien har modtaget kontanthjælp en enkelt dag i løbet af et år. Afgrænset på den måde kan gruppen omfatte personer med meget forskellige disponible indkomster, herunder personer med indkomster helt op blandt de 10 pct. økonomisk bedst stillede i befolkningen.<sup>17</sup>

For det andet er der også for børnefamilierne betydelige bevægelser ind i og ud af lavindkomstgrupperne. Det er altså ikke de samme børn, der indgår i lavindkomstgrupperne fra år til år. Fx var der 22.000 børn under 9 år i familier med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten i 1993.<sup>18</sup> Knap 3.000 af disse var fortsat i gruppen i 2002, og kun knap 500 har været i gruppen i hele perioden. Baseret på denne afgrænsning er det derfor strengt taget kun 2 pct. af børnene i lavindkomstgruppen i 1993, svarende til mindre end 0,1 pct. af alle børn under 9 år i 1993, der kan siges at ”være vokset op” med relativ lav indkomst.

Indkomstmobiliteten blandt børn afspejler indkomstmobiliteten i forældregruppen. Børnenes målte indkomster stiger derfor ofte i løbet af barndommen i takt med, at forældrene fx får mere arbejdsmarkedserfaring eller færdiggør en uddannelse. I modsætning til de unge voksne under uddannelse er børnefamilierne imidlertid ikke overrepræsenteret i lavindkomstgruppen. Det afspejler blandt andet den samlede forældregruppes indkomstforhold, herunder fx børnefamilieydelsen.

Over 5.000 af børnene i lavindkomstgruppen i 2002 er børn af uddannelsessøgende forældre. Regeringens initiativ om forhøjet SU til enlige uddannelsessøgende forsørgere vil i de kommende år indebære en højere indkomst for denne gruppe.

Lavindkomstopgørelser, der ikke tager højde for indkomstmobiliteten i børnefamilierne, er derfor ikke et anvendeligt mål for antallet af børn, der kan siges *at vokse op* under særligt vanskelige økonomiske vilkår.

---

<sup>17</sup> Ifølge SFI-rapporten var kun godt 7.000 børn omfattet af alle de tre anvendte indikatorer i 2001. Det afspejler, at de anvendte indikatorer afgrænser børn i familier med meget forskellige disponible indkomster, jf. appendiks 2.

<sup>18</sup> Der er taget udgangspunkt i personer, der fortsat er under 18 år i slutåret og dermed under 9 år i 1993.

## Kapitel 3

### Hvordan måles lav indkomst?

I denne rapport defineres lavindkomstgruppen som de personer, der har indkomster under en grænse fastsat i forhold til indkomsterne i befolkningen som helhed. Der er dermed tale om en relativ lavindkomstgrænse, der opgøres som henholdsvis 50 og 60 pct. af medianindkomsten i befolkningen som helhed, *jf. boks 3*.

#### Boks 3. Afgrænsning af lavindkomstgruppen

Lavindkomstgruppen i en given befolkning afgrænses hyppigt som de personer, der har en lavere disponibel indkomst end en indkomstgrænse, der fastlægges ud fra indkomsterne i befolkningen som helhed. Der er dermed tale om en *relativ* afgrænsning.

Der tages ofte udgangspunkt i *medianindkomsten*: Befolkningen rangordnes efter stigende indkomst, og indkomsten hos den midterste person i fordelingen benævnes medianindkomsten. På grund af progressiviteten i skattesystemet og forskelle i beskatningen af forskellige typer af indkomst er det hensigtsmæssigt at opgøre indkomsten efter skat og inklusive eventuelle skattefrie overførsler – dvs. den *disponible* indkomst.

Det er almindeligt at afgrænse lavindkomstgruppen som den gruppe af personer, der har indkomster under henholdsvis 50 pct. eller 60 pct. af medianindkomsten. Det ene mål er ikke rigtigere end det andet, men det kan blandt andet afhænge af indkomstfordelingen i det enkelte land, om det er hensigtsmæssigt at sætte grænsen ved 50 eller 60 pct.

Afgrænsningen af lavindkomstgruppen angiver dermed alene hvilke personer, der ligger i den nederste ende i indkomstfordelingen og dermed har en klart lavere indkomst end ”det typiske” i befolkningen som helhed i det konkrete år. Hvis eksempelvis alle personer i befolkningen havde dobbelt så store disponible indkomster som nu, ville lavindkomstgruppens størrelse og sammensætning være uændret.

Afgrænsningen af lavindkomstgruppen giver dermed ikke information om hvor stor en del af befolkningen, der kan siges at være fattige i absolut forstand, eller om personernes oplevede livskvalitet etc., *jf. boks 4.*

### Boks 4. Hvad er fattigdom?

*Nedenstående citat stammer fra publikationen "Fordeling af velfærd i Danmark, Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning om velfærdsfordeling" af Jens Bonke og Martin D. Munk, 2002 (s.11):*

"På trods af generelt stigende velfærd er der fortsat uligheder i velfærdssamfundet, og der er fortsat grupper, som har dårlige levevilkår og begrænsede muligheder i Danmark. Om disse grupper kan betegnes som fattige, afhænger imidlertid af, hvad man forstår ved dette begreb. Det er indiskutabelt, at der ikke – eller i hvert fald kun for relativt få danskere – er tale om langvarig mangel på ressourcer til at kunne klare dagligdagen. Der fokuseres da også som regel på relativ fattigdom, hvor manglen på ressourcer holdes op mod, hvad der er almindelig eller "normal" levestandard i det pågældende samfund."

*og fra samme publikation (s.6.):*

"Der er ikke nødvendigvis enighed om, hvad der er gode levevilkår. For nogle er det besiddelsen af materielle goder, som det drejer sig om, mens andre lægger større vægt på kulturelle forhold og sociale relationer. Det er et personligt spørgsmål, hvad man foretrækker og således finder er gode levevilkår. Ikke desto mindre er der i ethvert samfund visse normer for, hvad der regnes for gode forhold, det være sig af materiel eller ikke-materiel karakter. Et godt helbred er således en almindelig udbredt norm for et godt liv, hvortil kommer gode boligforhold og muligheden for at være sammen med andre mennesker og have indflydelse på sit eget liv. For mennesker i den såkaldt "produktive" alder hører det også med at have et arbejde.

Hvad angår økonomiske forhold er det straks lidt mere usikkert, hvad der er godt eller skidt, idet nogle klarer sig for få midler, mens andre skal bruge flere midler, uden at det nødvendigvis er afgørende for, hvor tilfredse folk er med deres situation.

Inden for velfærdsforskningen tages der som regel udgangspunkt i, hvad der er det normale at besidde og at gøre. Hvis man afviger væsentligt fra dette i negativ retning, har man dårlige levevilkår. Det betyder ikke, at dårlige levevilkår er ensbetydende med, at man sulter, ikke har tøj på kroppen eller tag over hovedet, såkaldt *absolut* fattigdom, men blot at man i forhold til dagens standard er *relativt* dårligt stillet."

At en person tilhører lavindkomstgruppen, er således ikke ensbetydende med, at vedkommende opfatter sig selv som dårligt stillet. Forskelle i ønsker, muligheder og vilkår indebærer, at nogle med indkomster over

grænsen kan opfatte sig som dårligt stillede, mens andre med indkomster under grænsen ikke opfatter sig som dårligt stillede. Det skyldes blandt andet, at en del af de observerede indkomstforskelle i befolkningen må tilskrives resultatet af forskellige valg, som folk frivilligt træffer, herunder fx valget mellem arbejde og fritid og valget mellem arbejde og uddannelse.

Desuden vil en stor del af de observerede indkomstforskelle på et givet tidspunkt typisk afspejle, at personer i forskellige aldre befinder sig på forskellige stadier i livsforløbet. Unge har typisk lavere indkomster end midaldrende, som igen har højere indkomster end pensionister. Det betyder, at indkomstforskellene set over et helt livsforløb er betydelig mindre end indkomstforskellene i et givet år. Tilsvarende kan der være betydelig variation i forbrugsbehovet over livsforløbet.

Endvidere er den løbende indkomst ikke et præcist mål for forbrugsmulighederne. Det skyldes, at unge typisk opbygger gæld, mens midaldrende i højere grad opbygger formue, og de ældre typisk tærer på den formue, de har opbygget i arbejdslivet. Derfor vil de løbende disponible indkomster typisk overvurdere forskellene i reelle forbrugsmuligheder på tværs af aldersgrupper.

De opgjorte indkomster afspejler heller ikke det forhold, at en række af de særlige ydelser, det offentlige og andre stiller til rådighed for fx pensionister og studerende mfl., gives i form af diverse rabatter mv. Det gælder fx muligheden for indefrysning af ejendomsskatter, nedsat licensbetaling samt rabatordninger i forbindelse med transport og diverse kulturtilbud mv.

Endelig har den tekniske definition af den disponible indkomst betydning for sammenligningen af indkomster, jf. nærmere omtale i *appendiks 1*.



## Kapitel 4

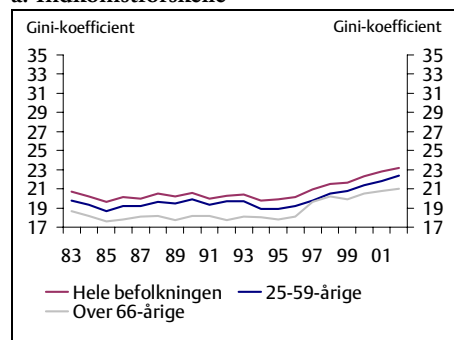
### Lavindkomstgruppen i Danmark

#### 4.1. Indkomstfordeling og -forskelle

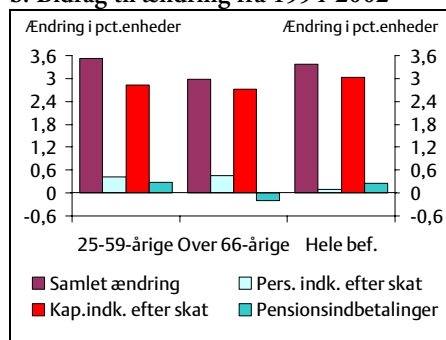
Fra starten af 1980'erne og frem til midten af 1990'erne har forskellene i de disponible indkomster været omtrent uændrede. Fra midten af 1990'erne og frem til 2002, som er det seneste år med detaljerede indkomstoplysninger, er indkomstforskellene blevet lidt større, både for de erhvervsaktive aldersgrupper og for de over 66-årige, jf. figur 4.a.

**Figur 4. Fordelingen af de disponible indkomster, 1983-2002**

**a. Indkomstforskelle**



**b. Bidrag til ændring fra 1994-2002**



Anm.: Se appendiks 1 for en beskrivelse af den anvendte metode.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Indkomstforskellene er her målt ved den såkaldte Gini-koefficient for fordelingen af de disponible indkomster. Hvis alle i befolkningen havde den samme disponible indkomst, ville Gini-koefficienten være lig 0. Hvis en enkelt person havde al indkomsten, ville Gini-koefficienten være lig 100. Dvs. jo mindre Gini-koefficienten er, jo mindre er indkomstforskellene i befolkningen.

Fra 1994 til 2002 er Gini-koefficienten vokset med ca. 3,4 pct.enheder, dvs. indkomstforskellene er blevet større, *jf. figur 4.b*. Søjlerne i figuren viser dels den samlede ændring i Gini-koefficienten fra 1994 til 2002, dels bidragene til denne ændring fra udviklingen i henholdsvis personlig indkomst efter skat, kapitalindkomst efter skat samt indbetalinger på private pensionsordninger.

De øgede indkomstforskelle siden midten af 1990'erne kan næsten udelukkende henføres til udviklingen i kapitalindkomsterne. Derimod har udviklingen i de personlige indkomster, herunder løn og indkomstoverførsler, ikke i væsentligt omfang bidraget til at øge indkomstforskellene. Ændringerne i kapitalindkomsternes bidrag til forskellene i de disponible indkomster skyldes hovedsagelig udviklingen i aktieindkomsten (stigende aktiekurser) samt udviklingen i afkastet af ejerboliger.<sup>19</sup>

De øgede indkomstforskelle er i nogen grad resultatet af, at indkomsterne blandt de mest velhavende i befolkningen er øget mere end for befolkningen som helhed. Derimod er der ikke tendens til, at indkomsterne for den del af befolkningen med de laveste disponible indkomster er vokset mindre end det typiske i befolkningen set over de sidste 15-20 år.

I international sammenligning er Danmark blandt de lande, som har de mindste indkomstforskelle i befolkningen. Ifølge en sammenligning af indkomstforskellene blandt OECD's medlemslande fra midten af 1990'erne er Danmark det land, der har de mindste indkomstforskelle, *jf. figur 5*. I en ny og mere omfattende, endnu ikke offentliggjort OECD-undersøgelse med oplysninger fra omkring 2000 viser de foreløbige tal, at Danmark fortsat er blandt de OECD-lande, der har de mindste indkomstforskelle i befolkningen.

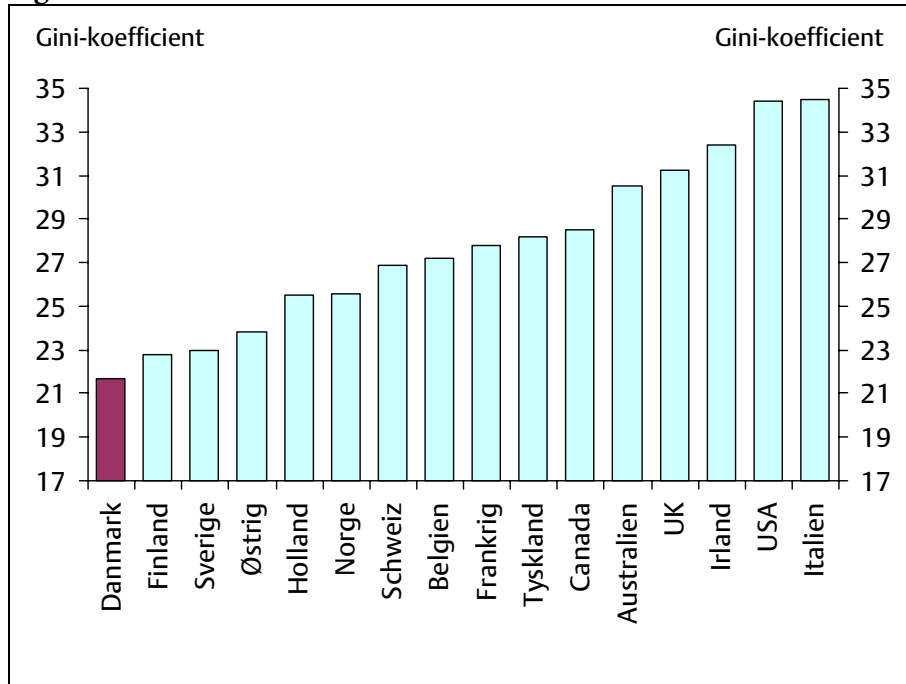
De relativt små forskelle i de disponible indkomster i Danmark afspejler udover forskelle i erhvervsindkomsterne før skat, at der via beskatningen og de offentlige overførsler sker en betydelig omfordeling af indkomst i befolkningen.

---

<sup>19</sup> Boligejernes kapitalindkomst er tillagt et imputeret afkast af ejerboliger på 4 pct. af ejendomsværdien, *jf. appendiks 1*.



Figur 5. Indkomstforskelle i OECD-lande i midten af 1990'erne



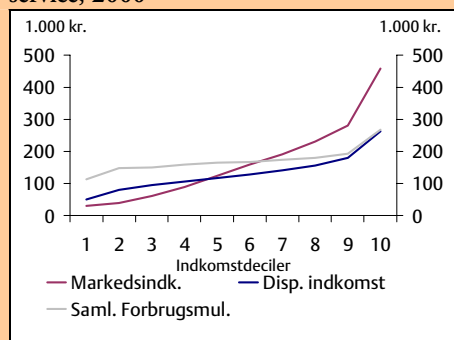
Kilde: *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 42, OECD 2000.

Niveauet for forskellene i de disponible indkomster (Gini-koefficienten) skal endvidere ses i sammenhæng med, at der også foregår omfordeling via de offentlige serviceydelser, jf. *boks 5*.

Boks 5. Markedsindkomst, disponibel indkomst og offentlig service

Den disponible indkomst består af løn, overførsler, private pensioner, renteindtægter mv. fratrukket renteudgifter og betalte skatter, jf. appendiks 1. Forskellene i befolkningens disponible indkomster er mindre end forskellene i indtjening (markedsindkomst), fordi den offentlige sektor omfordeler indkomst gennem overførselsindkomster og skatter. Der sker desuden en omfordeling i kraft af skattefinansieret offentlig service og betalingen af indirekte skatter og afgifter, jf. figur a, som viser hvordan de såkaldte samlede forbrugsmuligheder – målt som den disponible indkomst fratrukket afgifter og tillagt værdien af offentlig service – er fordelt på grupper af disponibel indkomst.

Figur a. Markedsindkomst og disponibel indkomst tillagt forbruget af offentlig service, 2000



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Mens der henover indkomstfordelingen naturligt er stor forskel på de gennemsnitlige markedsindkomster (dvs. bruttoindkomster ekskl. overførselsindkomster fra det offentlige), er de disponible pengeindkomster betydelig jævner fordelt. Det afspejler virkningen af den progressive beskatning, dvs. at personer med højere indkomster gennemsnitligt betaler en større andel af indkomsten i skat end personer med lavere indkomster, samt at overførselsindkomster primært tilfalder personer med lav eller helt uden erhvervs- eller markedsindkomst.

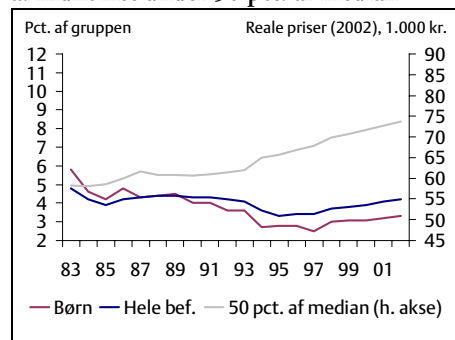
Forskellene i de samlede forbrugsmuligheder er mindre end forskellene i de disponible indkomster. Retten til offentlige serviceydelser betyder således, at de forbrugsmuligheder, den disponible indkomst giver anledning til, ikke indskrænkes af, at behovet for en række serviceydelser ofte er størst på tidspunkter i livet, hvor den disponible indkomst er relativt lille. Det er derfor relevant at opgøre den samlede forbrugsmulighed som disponibel indkomst tillagt forbruget af offentlig service fratrukket betalingen af afgifter og ejendomsskatter.

4.2. Personer med relativt lav indkomst

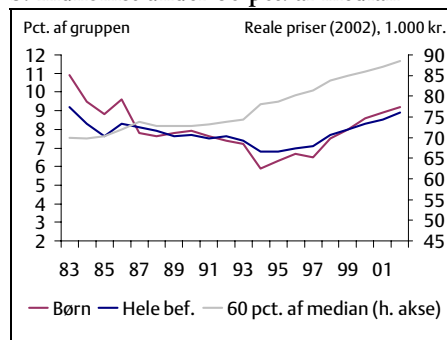
Lavindkomstgruppernes størrelse har udviklet sig nogenlunde efter samme mønster som de samlede indkomstforskelle. Den andel af befolkningen, som har indkomster under 50 pct. (eller 60 pct.) af medianindkomsten, er således faldet lidt fra 1983 og frem til midten af 1990'erne og er derefter igen steget frem mod 2002, jf. figur 6.

Figur 6. Andel af befolkningen med relativt lav indkomst, 1983-2002

a. Indkomst under 50 pct. af median



b. Indkomst under 60 pct. af median



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Sættes grænsen for relativt lav indkomst ved 50 pct. af medianindkomsten, svarende til en disponibel indkomst på 73.700 kr. i 2002, tilhører 4,2 pct. af befolkningen eller ca. 224.000 personer lavindkomstgruppen i 2002, *jf. tabel 2*. Sættes lavindkomstgrænsen ved 60 pct. af medianindkomsten, svarende til en disponibel indkomst på 88.400 kr. i 2002, tilhører 8,9 pct. af befolkningen, eller ca. 472.000 personer, lavindkomstgruppen i 2002.

Tabel 2. Personer med relativt lav indkomst, 1983-2002

	1983	1993	2002
	<i>Tusinde personer</i>		
Indkomst<50 pct. af medianen i befolkningen i året .....	237	212	224
Indkomst<60 pct. af medianen i befolkningen i året .....	457	379	472
	<i>Andel af befolkningen, pct.</i>		
Indkomst<50 pct. af medianen i befolkningen i året .....	4,8	4,1	4,2
Indkomst<60 pct. af medianen i befolkningen i året .....	9,2	7,4	8,9

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Fra 1983 til 2002 er den reale medianindkomst i befolkningen vokset med 26 pct., *jf. tabel 3*. I den samme periode er den gennemsnitlige disponible indkomst for gruppen med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten vokset 30 pct. realt, mens gruppen med indkomster under 60 pct. af medianindkomsten har haft en realindkomstvækst på 29 pct. Den disponible realindkomst for personer i lavindkomstgrupperne er dermed gennemsnitligt vokset lidt hurtigere end medianindkomsten i befolkningen, både siden midten af 1990'erne og set over hele den betragtede periode.

**Tabel 3. Medianindkomsten i befolkningen og den gennemsnitlige disponible indkomst i lavindkomstgrupperne, 1983-2002**

2002- prisniveau	1983	1993	2002	Realvækst	
				1983-2002	1993-2002
	----- Kroner -----			----- Pct. -----	
Medianindkomst i befolkningen.....	116.700	123.800	147.400	26	19
50 pct. af medianindkomsten .....	58.400	61.900	73.700	26	19
60 pct. af medianindkomsten .....	70.000	74.300	88.400	26	19
Gennemsnitlig disponibel indkomst i lavindkomstgrupperne:					
Indkomst < 50 pct. af median.....	41.600	44.400	54.000	30	22
Indkomst < 60 pct. af median.....	53.500	55.700	69.100	29	24

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Som en illustration af, at der er tale om et relativt lavindkomstsmål, kan man betragte en situation, hvor lavindkomstgrænsen i 1983 i de følgende år fastholdes på det samme *reale* niveau, som var gældende i 1983. Andelen af befolkningen under denne grænse falder gradvist i takt med, at realindkomsterne i lavindkomstgruppen stiger. I 2002 har 2,3 pct. af befolkningen indkomster under den reale lavindkomstgrænse (givet ved 50 pct. af medianindkomsten) for 1983 på 58.400 kr., mens der i 1983 var 4,8 pct. i denne gruppe. I 1993 er tallet 3,5 pct., *jf. tabel 4*.

**Tabel 4. Personer med indkomst under lavindkomstgrænsen for 1983**

	1983	1993	2002
	<i>Andel af befolkningen, pct.</i>		
Indkomst<50 pct. af medianen i befolkningen i 1983 .....	4,8	3,5	2,3
Indkomst<60 pct. af medianen i befolkningen i 1983 .....	9,2	6,0	3,6

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

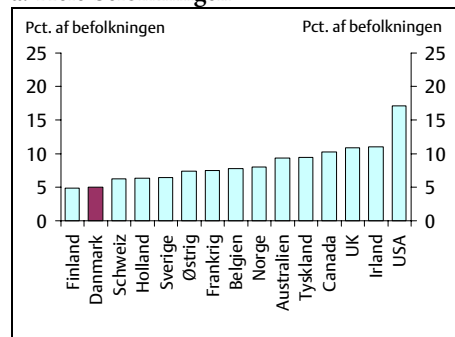
Lavindkomstgrupperne i Danmark er betydeligt mindre end i de fleste andre OECD-lande. I den seneste offentliggjorte undersøgelse fra OECD, som bygger på oplysninger fra midten af 1990'erne, har kun Finland en marginalt lavere andel af befolkningen med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten end Danmark<sup>20</sup>, *jf. figur 7.a*. I den omtalte, endnu ikke offentliggjorte OECD-undersøgelse med oplysninger fra omkring 2000 viser de foreløbige tal, at Danmark har den mindste andel

<sup>20</sup> Afgrænses lavindkomstgruppen i stedet ved 60 pct. af medianindkomsten, er også Schweiz, Sverige og til dels Holland på niveau med Danmark hvad angår lavindkomstgruppens relative størrelse. Der findes ikke sammenlignelige tal for antallet af børn i lavindkomstfamilier afgrænset ved 60 pct. af medianen.

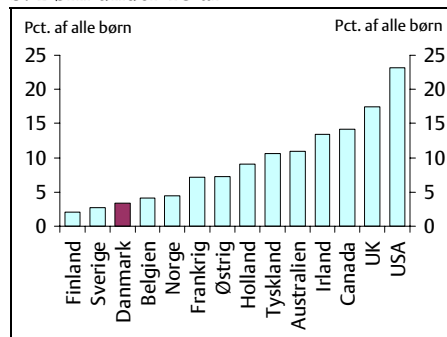
af befolkningen med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten blandt over 20 OECD-lande.

**Figur 7. Andel af befolkningen med relativ lav indkomst i forskellige vestlige lande, midten af 1990'erne**

**a. Hele befolkningen**



**b. Børn under 18 år**



Anm.: Tallene er fra midten af 1990'erne. Relativ lavindkomst er defineret som disponibel indkomst under 50 pct. af medianindkomsten. Ækvivalensfaktor: 0,5 og opgjort på basis af husstandsindkomster.

Kilde: *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD-Area*, OECD 2000.

Sammenlignet med andre vestlige lande er også en relativt lille andel af børnene i Danmark i lavindkomstgruppen, jf. figur 7.b. I Sverige og Finland er andelen af børn i lavindkomstgruppen lidt lavere end i Danmark, mens niveauet i Belgien og Norge er lidt højere. I alle andre lande, som indgår i sammenligningen, er en markant større andel af børnene i lavindkomstgruppen. Det gælder navnlig de angelsaksiske lande.

I 2002 havde 39.000 børn, svarende til 3,3 pct. af alle børn under 18 år i Danmark, indkomster under 50 pct. af medianindkomsten. 107.000 børn, svarende til 9,2 pct. af alle børn, havde indkomster under 60 pct. af medianindkomsten.

### 4.3. Lavindkomstgruppens sammensætning

Forskellige grupperinger i den danske befolkning er ikke repræsenteret i samme grad i lavindkomstgruppen. Fx er indvandrere, enlige under 67 år uden børn, 18-29-årige, selvstændige, fuldt ledige og uddannelsessøgende overrepræsenterede i lavindkomstgruppen med indkomster under 50 pct.

## Lavindkomstgruppen – mobilitet og sammensætning

af medianindkomsten i 2002, mens fx par under 67 år, personer over 40 år generelt, lønmodtagere, efterlønsmodtagere og førtidspensionister er underrepræsenterede i lavindkomstgruppen, *jf. tabel 5*.

**Tabel 5. Hvem er i lavindkomstgruppen (personer med indkomst under 50 pct. af medianindkomsten), 2002**

	Andel af befolkningen	Andel, som er i lavindkomstgruppen	Andel af lavindkomstgruppen
Befolkningen i alt	100	4,2	100
<i>Herkomst:</i>			
Dansk oprindelse.....	92,3	3,6	79,0
Indvandrere.....	7,7	11,5	21,0
<i>Familiekategori</i>			
Enlige under 67 år u.børn.....	15,2	15,3	55,2
Enlige forsørgere.....	7,8	5,4	9,9
Enlige over 66 år.....	6,5	1,4	2,1
Par u. 67 år uden børn.....	19,1	1,9	8,5
Par med børn.....	44,0	2,2	23,0
Par, 1 eller begge o. 66 år.....	7,5	0,7	1,3
<i>Aldersgruppe, år:</i>			
Under 18.....	21,9	3,3	17,3
18-24.....	7,7	19,3	35,4
25-29.....	6,8	9,8	15,7
30-39.....	15,2	3,8	13,8
40-49.....	14,0	2,2	7,3
50-59.....	14,2	1,4	4,8
60-66.....	7,2	1,5	2,5
Over 66.....	13,1	1,1	3,3
<i>Beskæftigelsesstatus:</i>			
18-66-årige i alt.....	65,0	5,2	79,5
<i>heraf:</i>			
Lønmodtagere.....	35,0	0,7	5,9
Selvstændige o.lign. ....	3,4	11,5	9,2
Delvist beskæftigede.....	6,5	5,3	8,1
Fuldt ledige mfl. ....	3,8	11,8	10,7
Uddannelsessøgende.....	6,0	24,2	34,2
Efterløn mv. ....	3,2	0,6	0,5
Førtidspensionister.....	4,9	1,0	1,2
Øvrige 18-66-årige <sup>1)</sup> .....	2,2	18,6	9,8

- 1) Øvrige 18-66-årige omfatter personer, som ikke entydigt kan kategoriseres med hensyn til beskæftigelsesstatus, herunder personer som ikke har været skattepligtige i Danmark hele året og personer uden registreret personlig indkomst. Cirka halvdelen af gruppen er indvandrere.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Tabel 6. Hvem er i lavindkomstgruppen (personer med indkomst under 50 pct. af medianindkomsten), 1983, 1993 og 2002

Pct.	Andel, som er i lavindkomstgruppen			Andel af lavindkomstgruppen		
	1983	1993	2002	1983	1993	2002
Befolkningen i alt	4,8	4,1	4,2	100	100	100
<i>Herkomst:</i>						
Dansk oprindelse.....	...	3,8	3,6	...	87,1	79,0
Indvandrere.....	...	10,9	11,5	...	12,9	21,0
<i>Familiekategori:</i>						
Enlige under 67 år u. børn.....	12,6	14,4	15,3	33,8	52,1	55,2
Enlige forsørgere.....	10,7	4,0	5,4	14,0	7,3	9,9
Enlige over 66 år.....	2,0	2,0	1,4	2,4	3,1	2,1
Par under 67 år uden børn.....	2,2	1,9	1,9	7,4	8,1	8,5
Par med børn.....	3,7	2,6	2,2	40,0	28,2	23,0
Par, 1 eller begge o. 66 år.....	1,5	0,7	0,7	2,5	1,3	1,3
<i>Alder, år</i>						
Under 18.....	5,8	3,6	3,3	28,6	18,1	17,3
18-24.....	9,8	13,9	19,3	22,1	33,8	35,4
25-29.....	6,2	5,8	9,8	9,4	11,3	15,7
30-39.....	4,7	3,7	3,8	15,8	13,2	13,8
40-49.....	3,5	2,5	2,2	9,0	9,1	7,3
50-59.....	3,2	2,5	1,4	7,0	6,9	4,8
60-66.....	2,8	2,3	1,5	4,2	3,6	2,5
Over 66.....	1,5	1,3	1,1	3,9	4,1	3,3
<i>Beskæftigelsesstatus:</i>						
18-66-årige i alt.....	5,0	4,9	5,2	67,5	77,8	79,5
<i>heraf:</i>						
Lønmodtagere.....	...	1,1	0,7	...	8,5	5,9
Selvstændige o.lign.....	...	11,0	11,5	...	10,7	9,2
Delvist beskæftigede.....	...	5,1	5,3	...	11,0	8,1
Fuldt ledige mfl.....	...	8,5	11,8	...	10,4	10,7
Uddannelsessøgende.....	...	17,2	24,2	...	24,1	34,2
Efterløn mv.....	...	0,5	0,6	...	0,3	0,5
Førtidspensionister.....	...	3,8	1,0	...	4,9	1,2
Øvrige 18-66-årige <sup>1)</sup> .....	...	10,5	18,6	...	5,2	9,8

1) Jf. tabel 5.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Fra 1993 til 2002 er navnlig andelen af unge uddannelsessøgende og fuldt ledige mfl. i lavindkomstgruppen vokset, *jf. tabel 6*.

Uddannelsessøgende udgør godt 1/3 af lavindkomstgruppen i 2002 mod cirka ¼ i 1993. Det afspejler blandt andet, at en større andel af de unge er

uddannelsessøgende i 2002, samt at en lidt større andel af de uddannelsessøgende i 2002 er udeboende sammenlignet med 1993. Opgørelsen af den disponible indkomst tager således udgangspunkt i familiens indkomst, og hjemmeboende unge har derfor andel i forældrenes indkomst, mens det ikke er tilfældet for udeboende. Det bemærkes, at SU-modtagere har mulighed for at optage lån på særlige vilkår (SU-lån), hvilket ikke er medregnet i indkomsten.

Den stigende andel af fuldt ledige mfl. med relativt lav indkomst, som primært udgøres af kontanthjælpsmodtagere, skal ses på baggrund af, at det samlede antal af fuldt ledige mfl. er faldet betydeligt i samme periode. Andelen af fuldt ledige mfl. i lavindkomstgruppen er således uændret.

Andelen af gruppen af indvandrere, som er i lavindkomstgruppen, er næsten uændret fra 1993 til 2002, men som følge af stigningen i det samlede antal indvandrere og efterkommere er indvandrergruppens andel af lavindkomstgruppen vokset fra knap 13 pct. i 1993 til 21 pct. i 2002.

Der er et betydeligt sammenfald mellem flere af de grupper, der er henholdsvis over- og underrepræsenterede i lavindkomstgruppen – fx er uddannelsessøgende ofte enlige uden børn i alderen 18-24 år. Når der korrigeres for dette sammenfald, omfatter de overrepræsenterede grupper især:

- Unge uddannelsessøgende
- Selvstændige og medhjælpende ægtefæller
- Indvandrere (inkl. efterkommere)
- Fuldt ledige, herunder primært langvarige kontanthjælpsmodtagere uden forsørgerpligt

Navnlig *beskæftigelsessituationen* har betydning for sandsynligheden for at tilhøre lavindkomstgruppen. Selvstændige – som typisk har svingende indkomster – fuldt ledige og uddannelsessøgende har fx større sandsynlighed for at være i lavindkomstgruppen end fuldt beskæftigede, givet de underliggende forskelle i familieforhold, alder og indvandrerstatus mv. Sandsynligheden for at tilhøre lavindkomstgruppen i 2002 (med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten) er derfor alt andet lige større for eksempelvis selvstændige og fuldt ledige (herunder kontanthjælpsmodtagere) end for fuldt beskæftigede.



Også *familiesituationen* har betydelig indflydelse på sandsynligheden for at være i lavindkomstgruppen. Især enlige uden børn har større risiko for at være i lavindkomstgruppen end parfamilier med børn.

Endvidere har *alder* indflydelse på sandsynligheden for relativt lav indkomst, idet navnlig de unge 18-24-årige har en relativt stor sandsynlighed, mens de ældre alt andet lige har en lidt mindre sandsynlighed. Dette mønster afspejler blandt andet en forventelig indkomstudvikling set over livsforløbet, herunder betydningen af sociale ydelser til ældre.

Endelig har *oprindelsen* en vis betydning for sandsynligheden for lavindkomst, idet indvandrere og efterkommere alt andet lige har en højere risiko for at være i lavindkomstgruppen end personer med dansk oprindelse.

### 4.4. Mobiliteten ud af lavindkomstgruppen

Der er stor udskiftning blandt personer med relativ lav indkomst. Omkring 60 pct. af de 212.000 personer med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten i 1993 var året efter – altså i 1994 – ikke længere i lavindkomstgruppen, *jf. figur 8.a.*

I de følgende år forlader stadig flere af de oprindelige 212.000 personer lavindkomstgruppen, selv om nogle dog vender tilbage igen. I 2002 havde 9 pct. (eller 19.200) af de 212.000 personer indkomster under 50 pct. af medianindkomsten, dvs. 91 pct. af personerne i lavindkomstgruppen i 1993 var ikke længere i lavindkomstgruppen i 2002. Kun ca. 2.500 personer, eller ca. 1 pct. af lavindkomstgruppen i 1993, har haft indkomster under 50 pct. af medianindkomsten i alle årene fra 1993 til 2002.

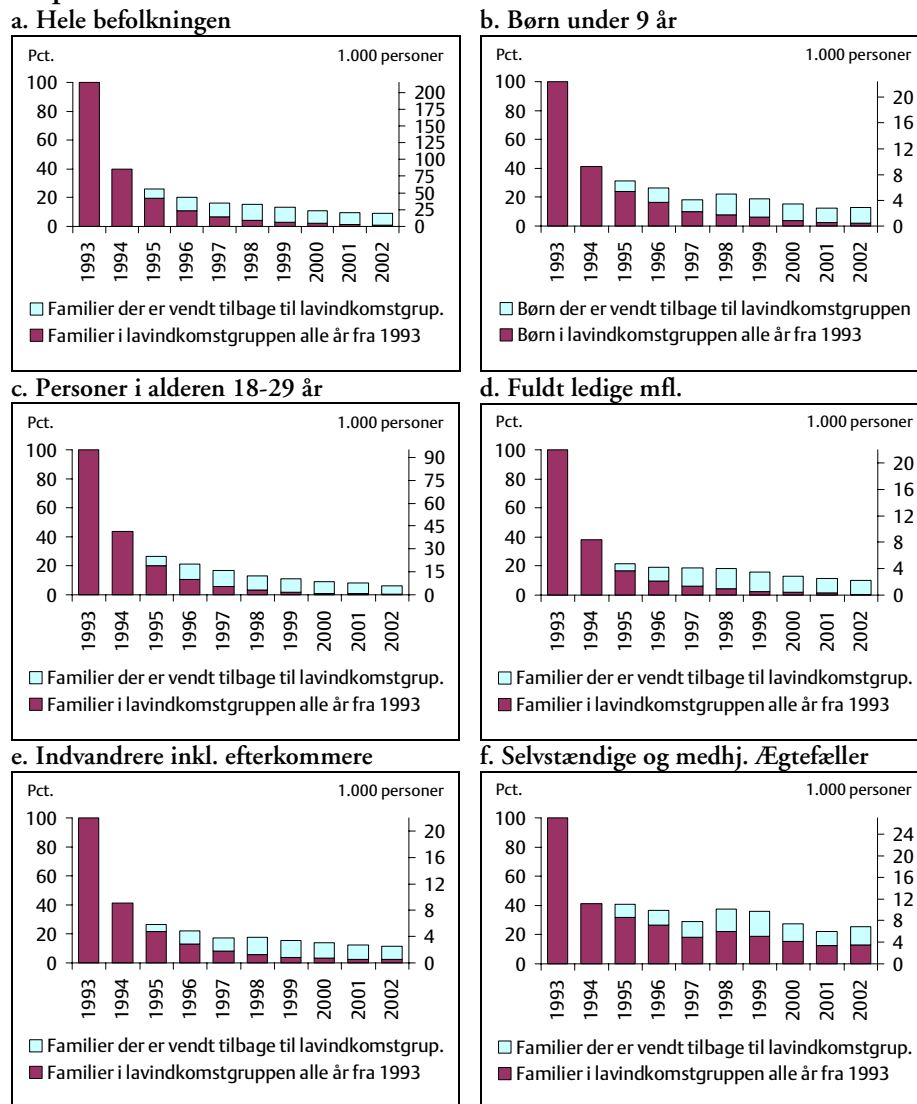
For børnene er billedet stort set det samme, *jf. figur 8.b.* Der var godt 22.000 børn under 9 år i lavindkomstgruppen i 1993, og kun 3.000 af disse var også i lavindkomstgruppen i 2002.<sup>21</sup> Indkomstmobiliteten blandt børn afspejler mobiliteten i forældregruppen. Børns indkomst

---

<sup>21</sup> Mange unge indgår i lavindkomstgruppen, når de flytter hjemmefra, fordi de er under uddannelse. Derfor er det i forbindelse med belysning af mobiliteten i børnegruppen hensigtsmæssigt kun at tage udgangspunkt i personer, der fortsat er under 18 år i slutåret, og dermed under 9 år i 1993.

stiger således typisk i løbet af barndommen i takt med, at forældrenes indkomster øges som følge af stigende arbejdsmarkedserfaring mv.

**Figur 8. Udviklingen frem til 2002 for personer med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten i 1993**



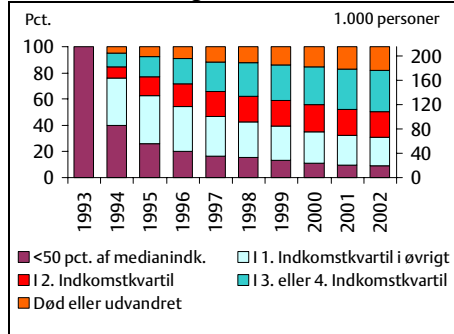
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Der er ligeledes en betydelig tendens til mobilitet ud af lavindkomstgruppen for både unge, fuldt ledige mfl., indvandrere og selvstændige, *jf. figur*

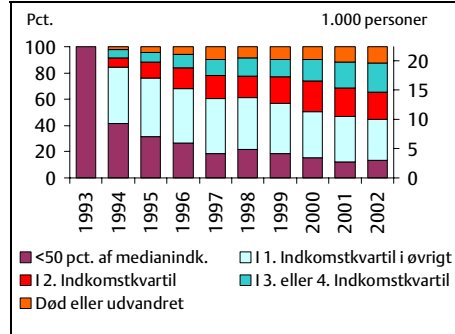
8.c-8.f. Disse grupper er som nævnt overrepræsenterede i lavindkomstgruppen.

Figur 9. Placering i efterfølgende år for personer med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten i 1993

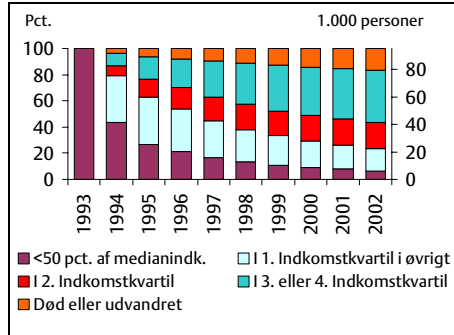
a. Hele befolkningen



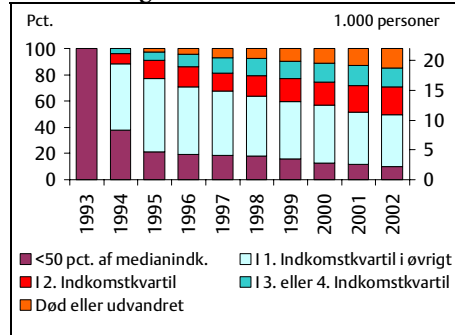
b. Børn under 9 år



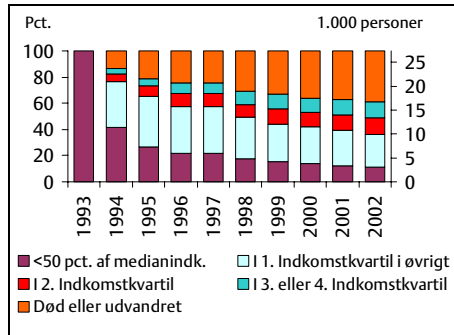
c. Personer i alderen 18-29-år



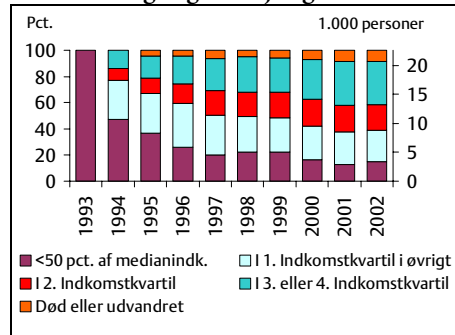
d. Fuldt ledige mfl.



e. Indvandrere inkl. efterkommere



f. Selvstændige og medhj. ægtefæller



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Mobiliteten ud af lavindkomstgruppen afspejler, at mange personer, som på et givet tidspunkt er i lavindkomstgruppen, med tiden rykker højt op i

indkomstfordelingen. Efter 5 år har en fjerdedel af lavindkomstgruppen fra 1993 således indkomster over medianindkomsten, dvs. de tilhører den halvdel af befolkningen, der har de højeste indkomster, *jf. figur 9.a*. Efter 9 år er denne andel vokset til op mod 1/3.

Dette mønster er særlig tydeligt for de 18-29-årige i lavindkomstgruppen i 1993, hvoraf omkring 40 pct. efter 9 år har indkomster over medianindkomsten, *jf. figur 9.c*. For de fuldt ledige mfl. i lavindkomstgruppen er indkomstmobiliteten mindre, idet langt den overvejende del af gruppen efter 9 år fortsat har indkomster under medianindkomsten.

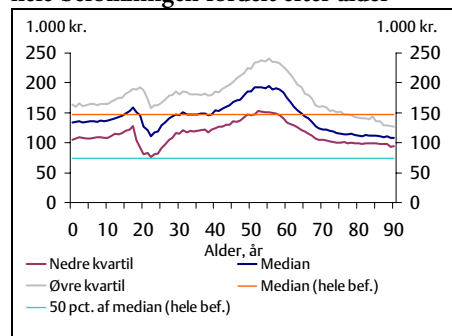
Specielt for indvandrere og efterkommere afspejler mobiliteten ud af lavindkomstgruppen i stort omfang, at dele af gruppen udvandrer (eller dør) i de følgende år. Således var næsten 40 pct. af gruppen af indvandrere og efterkommere i lavindkomstgruppen i 1993 udvandret (eller døde) i 2002, *jf. figur 9.e*. Korrigeret for dette forhold fremstår indkomstmobiliteten for indvandrere og efterkommere noget mindre end for de andre grupper.

### 4.5. Indkomsternes fordeling på alder og over livsforløbet

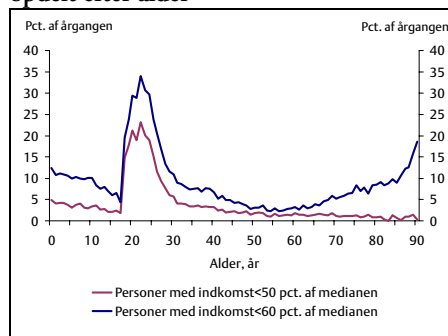
De målte indkomstforskelle kan i vidt omfang tilskrives, at personer i forskellige aldre befinder sig på forskellige stadier i livsforløbet, *jf. figur 10*.

Figur 10. Disponibel indkomst fordelt på alder, 2002

a. Gennemsnitlig disponibel indkomst for hele befolkningen fordelt efter alder



b. Andel under 50 og 60 pct. af medianen opdelt efter alder



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

De opgjorte indkomster for hjemmeboende børn og unge afspejler forældrenes indkomster, fordi alle i familien antages at have lige stor del i familiens samlede indkomst, jf. appendiks 1. I 18-20-års alderen falder den opgjorte indkomst derfor kraftigt i takt med, at de unge flytter hjemmefra.

Voksne i 20'erne er ofte uddannelsessøgende og har begrænset arbejdsmarkedserfaring. Derfor er indkomsten relativt lav i denne periode, men vokser kraftigt i takt med færdiggørelsen af uddannelse og stigende arbejdsmarkedserfaring.

For personer i 30'erne vokser den disponible indkomst kun lidt, fordi indkomsten som oftest skal forsørge børn. Fra starten af 40'erne frem til midten af 50'erne vokser indkomsten blandt andet i takt med, at børnene flytter hjemmefra og dermed ikke skal forsørges af forældrenes indkomst. Samtidig vokser forældrenes erhvervsindkomst med alderen.

Endelig falder indkomsten fra midten af 50'erne blandt andet som følge af gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Blandt gruppen af pensionister er der en tendens til, at de gennemsnitlige disponible indkomster aftager med stigende alder. Det afspejler, at de yngre pensionistårgange i større omfang end de ældre har supplerende indkomster udover folkepensionen, herunder især udbetalinger fra private pensionsordninger og ATP.<sup>22</sup>

En forholdsvis stor andel af de ældste pensionister har således ingen eller kun ganske beskedne supplerende indkomster udover folkepensionen, hvilket afspejler sig i, at andelen med indkomster under 60 pct. af medianindkomsten i befolkningen vokser ret kraftigt med alderen. Netto-værdien af folkepensionen efter skat ligger således under lavindkomstgrænsen givet ved 60 pct. af medianindkomsten i befolkningen, men over lavindkomstgrænsen givet ved 50 pct. af medianindkomsten. Det er forklaringen på, at praktisk taget ingen folkepensionister tilhører lavindkomstgruppen med indkomster under 50 pct. af medianindkomsten.

Andelen af folkepensionister med indkomster under 60 pct. af medianindkomsten vil i de kommende år gradvist reduceres i takt med tilgangen

---

<sup>22</sup> Jf. *Ældres økonomiske vilkår*, Socialministeriet mfl., september 2003.

af nye pensionistårgange med betydelige private pensioner. For de nuværende pensionister vil den skattepligtige engangsydelse i 2003 og indførelsen af den supplerende pensionsydelse fra 2004, som er målrettet folkepensionister med beskedne supplerende indkomster, i et vist omfang reducere andelen med indkomster under 60 pct. af medianindkomsten.

De naturlige livsfasebetingede forskelle i indkomsterne betyder, at der sker en betydelig personudskiftning i lavindkomstgrupperne fra år til år. Dette er dog mest udpræget tilfældet for de unge og for den erhvervsaktive del af befolkningen, mens indkomstmobiliteten for den del af befolkningen, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, i sagens natur er begrænset.

En del af indkomstforskellene kan endvidere henføres til, at mennesker har forskellige ønsker og behov. Nogle vælger at arbejde på deltid eller at tage orlov i en periode og har dermed glæde af selvvalgt fritid, som ikke afspejler sig i den målbare indkomst. Andre vælger at have fuldtidsarbejde og dermed typisk en større målbar indkomst, men har til gengæld mindre fritid. Endvidere vælger nogle at tage en uddannelse, hvilket typisk indebærer en højere fremtidig indkomst end uden uddannelse, men på kortere sigt i studieårene en relativt lav indkomst.

Derfor er der ikke nødvendigvis nogen snæver sammenhæng mellem personers velfærd og deres indkomstmæssige placering i et enkelt år. Hertil kommer, at også formueforholdene har betydning for forbrugsmulighederne. Der er således en klar tendens til, at der over et livsforløb typisk sker en nedsparring i de unge år, en opsparing i den midterste del af livet og en nedsparring som pensionist, hvorved forbruget udjævnes over livsforløbet.<sup>23</sup>

Set over et helt livsforløb er indkomstforskellene også betydelig mindre end de indkomstforskelle, der kan konstateres i et givet år. Det kan med usikkerhed anslås, at kun i størrelsesordenen 1 promille af befolkningen har en livsindkomst, der er mindre end 50 pct. af median(livs)indkomsten for hele befolkningen, mens godt ½ pct. af befolkningen anslås at have en livsindkomst under 60 pct. af median(livs)indkomsten for hele befolkningen. Tilsvarende skønnes omkring 3-4 pct. af befolkningen at

---

<sup>23</sup> En redegørelse for ældres formueforhold findes fx i *Ældres økonomiske vilkår*, Socialministeriet mfl., september 2003.

have en livsindkomst under 70 pct. af median(livs)indkomsten, *jf. tabel 7.*<sup>24</sup>

Tabel 7. Andel af befolkningen med relativ lav indkomst henholdsvis i ét enkelt år (2002) og vurderet ud fra skønnede livsindkomster

Andel af medianindkomst, pct.	2002	Livsindkomster
	<i>Andel under indkomstgrænsen, pct.</i>	
50.....	4,2	0,1
60.....	8,9	0,6
70.....	17,4	3,6

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. og 10 pct. af befolkningen.

Beregningerne understreger, at en stor del af personerne i lavindkomstgrupperne i et enkelt år, kun har relativ lav indkomst i en overgangsfase, eksempelvis mens de er under uddannelse eller i forbindelse med fravær fra arbejdsmarkedet.

<sup>24</sup> Der findes ikke data som muliggør en beregning af de faktiske livsindkomster. I stedet er der her anvendt syntetiske livsindkomster, som dannes ved at koble perioder fra forskellige personers livsforløb sammen, så de tilsammen udgør et helt, sammenhængende livsforløb. Med udgangspunkt i en repræsentativ stikprøve på 10 pct. af befolkningen fra årene 1995-2002 er der herved dannet over 50.000 forskellige, individuelle livsforløb. Variationen i de beregnede livsindkomster afspejler variationen i de registrerede indkomster i perioden 1995-2002. Den skitserede metode er tidligere anvendt af Det Økonomisk Råd, *Dansk Økonomi, efterår 2001*, og Sveriges Finansdepartement, *Skatter och socialförsäringar över livscyklen*, 1994.





## Kapitel 5

### Nye initiativer på arbejdsmarkedet siden 2002

De hidtidige analyser i denne rapport har givet en status over og beskrevet udviklingen i lavindkomstfamiliers situation i Danmark til og med 2002, som er det seneste år med tilgængelige registerdata. Det er som tidligere nævnt ikke muligt på det foreliggende grundlag at vurdere, hvordan udviklingen i lavindkomstgrupperne har været efter 2002.

Der er gennemført flere initiativer, som vurderes at have betydning for lavindkomstfamiliers situation siden 2002. Det drejer sig for det første om de generelle initiativer, der er iværksat over for svage og udsatte grupper, blandt andet med sigte på at give disse grupper støtte til at vende tilbage til en mere ”normal” tilværelse, jf. kapitel 6. Det er en rimelig formodning, at en del af personerne i disse målgrupper tilhører lavindkomstgrupperne.

Desuden er der i forbindelse med det politiske forlig om *Flere i arbejde* i oktober 2002 foretaget justeringer af ydelsesniveauerne på specifikke områder inden for kontanthjælpssystemet for at øge den økonomiske tilskyndelse til at tage et arbejde eller en uddannelse.

Endelig er indført en venteperiode for fuld kontanthjælp, der betyder, at udlændinge og danskere skal have opholdt sig i 7 ud af de seneste 8 år i Danmark for at få ret til fuld kontanthjælp. Hvis ikke opholdskravet er opfyldt, er man i stedet berettiget til en nedsat ydelse i form af starthjælp eller introduktionsydelse på starthjælpsniveau.

#### 5.1. Flere i arbejde

Fastlæggelsen af arbejdsmarkedspolitikken er blandt andet baseret på en afvejning af fordelingshensynet – og dermed ydernes niveau – og

hensynet til at øge den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse. De overordnede elementer i handlingsplanen for *Flere i arbejde* fremgår af boks 6.

### Boks 6. Flere i arbejde

Forliget om *Flere i arbejde* fra 7. oktober 2002 mellem Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre samt Kristeligt Folkeparti sigter overordnet mod:

1. At samordne indsatsen for de forsikrede og ikke-forsikrede ledige. På sigt er målet én fælles indgang for alle ledige.
2. At sikre den mest direkte vej i job for ledige.
3. At skabe konkurrence om den bedste jobformidling.
4. At det skal kunne betale sig at arbejde.
5. At forbedre integrationen på arbejdsmarkedet for særlig udsatte grupper, herunder især indvandrere og ledige over 50 år.

*Flere i arbejde* indeholder blandt andet følgende konkrete initiativer:

- Intensiveret kontaktførelse.
- Øget brug af andre aktører.
- Loft over kontanthjælp, særlig støtte og boligstøtte.
- Forenkling af rådighedsregler.
- En udvidelse af ungeindsatsen for de 25-29-årige.
- Nyt og mere fleksibelt aktiveringskrav.
- Forenkling af redskabsviften fra 32 ordninger til 3.

De initiativer i *Flere i arbejde*, der sigter på at øge de økonomiske incitamenter til selvforsørgelse, er primært møntet på kontanthjælpssystemet, hvor nogle persongrupper efter hidtidige regler havde en beskeden eller ikke-eksisterende økonomisk tilskyndelse til at tage et arbejde eller en uddannelse, jf. boks 7.

## Boks 7. Ændringerne i kontanthjælpsreglerne som led i *Flere i arbejde*

### A. Loft over ydelser til kontanthjælpsmodtagere

Med *Flere i arbejde* blev der indført et loft over, hvor meget en person samlet kan modtage i kontanthjælp, særlig støtte og boligstøtte. De ydelser, der indgår under loftet, er kontanthjælp, særlig støtte og boligstøtte efter lov om individuel boligstøtte. Niveaut for loftet afhænger af, om kontanthjælpsmodtageren er gift, samlevende eller enlig, og om vedkommende er forsørger. For gifte og samlevende svarer loftet til den nuværende forsørgersats/ikke-forsørgersats for hhv. forsørgere/ikke-forsørgere. Der er i lovgivningen fastsat et maksimum for, hvor meget kontanthjælpsmodtagere kan miste ved loftet. Beløbet udgør 2.005 kr. (2004-PL) efter skat om måneden for ægtepar. For enlige svarer loftet til henholdsvis dagpengemaksimum/forsørgersats for forsørgere og ikke-forsørgere. Enlige kan højst miste 1.327 kr. efter skat om måneden.

### B. Forhøjet timefradrag til gifte kontanthjælpsmodtagere kombineret med en ydelsesreduktion efter 6 mdr. på kontanthjælp

Beskæftigelsesfradraget for gifte kontanthjælpsmodtagere blev forhøjet fra 12,21 kr. til 29,74 kr. (2004-PL) således, at det er muligt at beholde en større del af lønnen, før der sker fradrag i ægtefællens indkomst. Herudover blev kontanthjælpsatserne for ægtepar nedjusteret med 531 kr. pr. person pr. måned. Ydelsesreduktionen vil delvist blive opvejet af en lavere daginstitutionsbetaling.

Ligesom kontanthjælpsloftet træder det forøgede beskæftigelsestillæg og reducerede kontanthjælpsats i kraft efter 6 måneder på kontanthjælp.

### C. En udvidelse af adgangen til at erstatte kontanthjælpen til reelt hjemmegående med et forsørgertillæg til ægtefællen

Forslaget indebærer, at kontanthjælpen for gifte kontanthjælpsmodtagere, der reelt er hjemmegående, erstattes af et forsørgertillæg til ægtefællen. Forsørgertillægget gives til den ægtefælle, der står til rådighed, så familiens samlede kontanthjælpsniveau bliver lavere, end når begge står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Forslaget var en udvidelse af et allerede eksisterende regelsæt for kontanthjælpsmodtagere, hvis ægtefælle er hjemmearbejdende. De ændrede regler kan således også anvendes dels i forhold til ægtefæller, der tidligere havde været aktiveret, dels i forhold til ægtefæller, der ikke klart dokumenterer at være til rådighed. Formålet med udvidelsen var at understrege ægtefællernes pligt til at være aktive for at få arbejde, men samtidig at have en sanktionsmulighed, der ikke indebærer et ophør af hjælpen til begge kontanthjælpsmodtagere, hvis pligten ikke bliver udnyttet i tilstrækkeligt omfang.

Ægtefælleafhængigheden i kontanthjælpsystemet medførte tidligere, at hvis den ene ægtefælle havde lønnet fuldtidsbeskæftigelse, ville den anden ægtefælle typisk ikke kunne få udbetalt kontanthjælp. Det betød, at hvis den ene ægtefælle fik tilbudt arbejde, ville personen i visse tilfælde skulle

tjene op mod 350.000 kr. om året, før familien ville få en indkomstfremgang.<sup>25</sup> Dette er næppe en realistisk mulighed for en stor del af kontanthjælpsmodtagernes vedkommende.

Motivationen for at indføre justeringerne af kontanthjælpen var derfor navnlig at sikre, at det samlede rådighedsbeløb for beskæftigede, herunder også lavtlønnede, skulle være højere end rådighedsbeløbet for kontanthjælpsmodtagere.

Ændringerne for de langvarige kontanthjælpsmodtagere sigter desuden direkte mod, at det bedre skal kunne betale sig at tage arbejde selv i begrænset omfang. Således indebærer loftet mv., at de berørte kontanthjælpsmodtagere fremover vil have en mærkbar økonomisk gevinst ved blot at tage få timers arbejde om ugen. Baggrunden er, at det for nogle kontanthjælpsmodtagere kan være svært at opnå fuldtidsbeskæftigelse, men at deltidsarbejde eller løst arbejde kan være vejen til mere varig beskæftigelse.

I alt skønnes ca. 20.000 husstande at blive berørt direkte af forslagene.

Der er givetvis en del af de berørte, som på grund af manglende kvalifikationer, herunder manglende dansk kundskaber og andre problemer end ledighed, ikke umiddelbart vil kunne omsætte det øgede incitament til et arbejde. For nogle af de berørte vil adgangen til det ordinære arbejdsmarked derfor formentligt have et længere perspektiv, eksempelvis via uddannelse, støttet beskæftigelse eller revalidering mv. eller gennem småjob.

Den forstærkede ungeindsats i handlingsplanen for *Flere i arbejde* retter sig først og fremmest imod de ikke-forsikrede unge under 25 år, jf. boks 8.

---

<sup>25</sup> Eksempelvis med 2 børn i hhv. børnehave og vuggestue og under forudsætning af, at begge ægtefæller fik aktiveringstillæg hele året, og at kun ægtefællen med arbejde betalte bidrag til fagforening og A-kasse mv.

### Boks 8. Elementer i den forstærkede ungeindsats

Kontanthjælpsmodtagere under 25 år, der ikke er forsørgere, får nedsat deres kontanthjælpssats til SU-niveau i følgende to tilfælde:

1. 6 måneder efter påbegyndelsen af et aktiveringstilbud – dvs. senest efter 9 måneders ledighed, da det første aktiveringstilbud skal gives til unge kontanthjælpsmodtagere senest efter 3 måneders ledighed.
2. Hvis en kontanthjælpsmodtager uden rimelig grund er ophørt med eller har afvist et aktiveringstilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, og den pågældende har overstået en periode, hvor hjælpen har været nedsat eller ophørt.

Kommunerne kan yde et behovsbestemt tillæg til personer, der får nedsat hjælp, hvis de skønnes ikke at være i stand til at gennemføre en SU-berettigende uddannelse, ikke kan revalideres og herved komme i arbejde inden for en rimelig periode eller ikke kan varetage et arbejde. Tillæg gives op til niveauet for kontanthjælpen inden nedsættelsen.

Det er endnu for tidligt at vurdere konsekvenserne af den lavere kontanthjælpssats for unge under 25 år. Forslaget trådte først i kraft pr. 1. juli 2003, og langt hovedparten af målgruppen vil først blive berørt 6-9 måneder efter ikrafttrædelsen.

Forslaget er inspireret af ungeindsatsen, som blev igangsat i 1996, og som blandt andet indeholdt en fremrykning af aktiveringsindsatsen samt en reduktion af dagpengebeløbet for de forsikrede ledige under 25 år. Dette har haft positiv effekt på ledigheden for denne gruppe og bidraget til, at flere er kommet i uddannelse eller beskæftigelse.<sup>26</sup>

Det bemærkes, at initiativerne vedrørende unge under 25 år i særlig grad retter sig mod grupper, der kan forventes at have en relativ lav potentiel løn i beskæftigelse, og som derfor – med de normale ”voksensatser” for A-dagpenge og kontanthjælp – på kort sigt ville have relativt beskedne økonomiske incitamentter til at søge beskæftigelse eller uddannelse.

Det er endnu ikke muligt at fastslå, i hvilket omfang de på arbejdsmarkedet gennemførte initiativer vil påvirke den andel af befolkningen, der kan henregnes til lavindkomstgruppen. De lavere ydelser trækker i retning af

<sup>26</sup> Fra januar til oktober 1996 faldt ledigheden i målgruppen for ungeindsatsen således med 65 pct., mens den for unge uden for målgruppen, men med samme ledighedsbaggrund, faldt med 25 pct. To år efter de unge blev omfattet af ordningen, var 40 pct. under uddannelse og 35 pct. i ordinær beskæftigelse.

en større andel i lavindkomstgruppen i det omfang personer, der modtager ydelserne, under gamle regler ville have været over den valgte lavindkomstgrænse. Desuden vil de forbedrede incitament medvirke til, at dele af målgruppen går fra passiv forsørgelse til beskæftigelse. Det medfører isoleret set en formindskelse af andelen af befolkningen, der er i lavindkomstgruppen.

### **5.2. Starthjælp/introduktionsydelse på starthjælpsniveau**

Fra 1. juli 2002 er der indført en venteperiode for fuld kontanthjælp. Det er således en betingelse for at opnå ret til kontanthjælp, at ansøgeren har opholdt sig i Danmark i mindst 7 år ud af de sidste 8 år. Udlændinge og danskere, som er ankommet til Danmark efter d. 1. juli 2002 og ikke har opfyldt opholdskravet, er i stedet berettiget til en nedsat ydelse i form af starthjælp eller introduktionsydelse på starthjælpsniveau.

Formålet med indførelsen af starthjælpen/introduktionsydelse på start-hjælpsniveau var at sikre, at det kan betale sig at arbejde eller tage en uddannelse.

### **5.3. Eksempler på rådighedsbeløb for forskellige familietyper**

Med de gennemførte initiativer er det umiddelbare økonomiske incitament for enlige under 25 år uden forsørgerpligt til at vælge en SU-berettigende uddannelse frem for at være ledig styrket i forhold til tidligere.

Efter 6-9 måneder på kontanthjælp er det beregnede rådighedsbeløb for en kontanthjælpsmodtager således det samme som for en SU-modtager, *jf. tabel 8*. Den høje kontanthjælpsats, som indebærer et knap 1.000 kr. højere månedligt rådighedsbeløb, kan således nu kun oppebæres i periode på 6-9 måneder for ikke-forsørgere under 25 år.

Tabel 8. Eksempler på rådighedsbeløb for lavtlønnede og overførselsmodtagere, enlige under 25 år uden forsørgerpligt, 2004

Kroner pr. måned, 2004	SU (kt.hjælp, lav sats) <sup>2</sup>	Kontant- hjælp, høj sats <sup>3</sup>	Starthjælp	A-dagpenge	Lavt- lønnen
Lønindkomst <sup>1</sup> .....	-	-	-	-	13.981
Arbejdsmarkedsbidrag .....	-	-	-	-	1.113
Eget ATP-bidrag .....	-	-	-	149	75
Indkomstskat.....	564	913	543 <sup>4</sup>	1.451	3.659
Overførselsindkomst.....	4.519	5.419	4.493	6.955	-
<b>Disponibel indkomst.....</b>	<b>3.955</b>	<b>4.506</b>	<b>3.950</b>	<b>5.355</b>	<b>9.134</b>
Boligstøtte .....	346	346	346	346	346
A-kasse mv. <sup>5</sup> .....	-	-	-	736	736
Transport <sup>6</sup> .....	390 <sup>7</sup>	-	-	-	390
Husleje <sup>8</sup> .....	2.306	2.306	2.306	2.306	2.306
<b>Rådighedsbeløb .....</b>	<b>1.605</b>	<b>2.546</b>	<b>1.990</b>	<b>2.659</b>	<b>6.048</b>
Værdi af pens.indb., netto <sup>9</sup> .....	-	-	-	194	70

- 1) Beregnet på basis af en timeløn på 87,20 kr. svarende til minimallønnen for ufaglærte, HK/Handel.
- 2) Svarende til kontanthjælpen seks måneder efter påbegyndelsen af et aktiveringstilbud, dvs. senest efter ni måneders ledighed, da det første aktiveringstilbud skal gives til unge kontanthjælpsmodtagere senest efter tre måneders ledighed. Efter seks sammenhængende måneder på kontanthjælp indbetales til ATP, medmindre kontanthjælpen er reduceret til et månedligt beløb lavere end 7.784 kr.
- 3) De første seks måneder i ledighed modtages høj kontanthjælpssats, og der indbetales ikke til ATP.
- 4) Starthjælpsmodtagere antages ikke at være medlem af folkekirken og betaler derfor ikke kirkeskat.
- 5) A-kasse-, fagforenings- og efterlønskontingent for medlemmer af HK/Handel beregnet netto for skatteværdi af fradragsret.
- 6) Svarer til prisen på et 3-zoners månedskort i HT-området.
- 7) Det antages, at en kontanthjælpsmodtager i aktivering har samme transportbehov som en person i arbejde. SU-modtageren vil kunne få et særligt SU-kort med 19 kr.s rabat per måned. Rådighedsbeløbet for SU-modtageren er således reelt 1.624 kr. per måned.
- 8) Lejlighed på 40 m<sup>2</sup> med en årlig husleje på 27.666 kr.
- 9) Værdien af indbetalinger til ATP efter skat på udbetalingstidspunktet. Lavtlønnede er forudsat ikke at betale bidrag til arbejdsmarkedspension.

Starthjælpen for enlige under 25 år svarer som udgangspunkt ligeledes til indkomstniveauet for en SU-modtager, idet det beregnede månedlige rådighedsbeløb – alene i kraft af den forudsatte transportudgift for SU-modtageren – er ca. 400 kr. højere for starthjælpsmodtageren.

A-dagpenge efter unge-satsen indebærer et lidt højere rådighedsbeløb end med den høje kontanthjælpssats for ikke-forsørgere, svarende til et godt 1.000 kr. højere månedligt rådighedsbeløb end for en SU-modtager. Forudgående beskæftigelse er dog som hovedregel en forudsætning for at kunne modtage A-dagpenge.

Rådighedsbeløbet for en lavtlønnet på fuld tid er mere end dobbelt så højt som for en A-dagpengemodtager og en kontanthjælpsmodtager på høj sats. Der er således et klart økonomisk incitament for ledige unge til at søge beskæftigelse.

For en parfamilie med to børn på A-dagpenge eller med høj kontanthjælpssats er de umiddelbare økonomiske incitamenter til at søge lavtlønnet beskæftigelse mindre, *jf. tabel 9*.

Det månedlige rådighedsbeløb, når begge er i lavtlønnet fuldtidsbeskæftigelse, er under 300 kr. højere end rådighedsbeløbet, når begge er på A-dagpenge, og mere end 1.000 kr. lavere, end når begge er på kontanthjælp. Det højere rådighedsbeløb med kontanthjælp skyldes først og fremmest forskellen i udgifter til A-kasse mv. og transport.

Med de gennemførte initiativer nedsættes den samlede hjælp til kontanthjælpsmodtagere efter 6 måneder på kontanthjælp, således at det månedlige rådighedsbeløb herefter vil være godt 1.000 kr. lavere end ved lavtlønnet fuldtidsbeskæftigelse. Hermed styrkes incitamentet til beskæftigelse i forhold til tidligere.

Med starthjælp er familiens månedlige rådighedsbeløb ca. 2.900 kr. mindre end ved lavtlønnet beskæftigelse. Denne forskel i rådighedsbeløbet er dog betydeligt mindre end forskellen i den disponible indkomst ved henholdsvis lavtlønnet beskæftigelse og starthjælp. Det skyldes, at den relativt lave starthjælp indebærer, at familien får næsten fuld friplads i daginstitution og en høj boligstøtte, hvorimod lavtlønnsfamilien kun får halv friplads i daginstitution samtidig med, at indkomsten er for høj til, at der modtages boligstøtte.



Tabel 9. Eksempler på rådighedsbeløb for lavtlønnede og overførselsmodtagere, par med 2 børn i børnehave og SFO, 2004

Kroner pr. måned, 2004	Kontant-hjælp, lav sats <sup>2</sup>	Kontant-hjælp, høj sats <sup>3</sup>	Starthjælp	A-dagpenge	Lavtlønnet
Lønindkomst <sup>1</sup> .....	-	-	-	-	27.962
Arbejdsmarkedsbidrag .....	-	-	-	-	2.225
Eget ATP-bidrag .....	150	-	-	298	149
Indkomstskat.....	5.821	6.291	1.943 <sup>4</sup>	6.487	7.317
Overførselsindkomst.....	21.286	22.348	11.234	23.149	-
<b>Disponibel indkomst.....</b>	<b>15.315</b>	<b>16.057</b>	<b>9.291</b>	<b>16.364</b>	<b>18.271</b>
Børnefamilieydelse.....	1.777	1.777	1.777	1.777	1.777
Boligstøtte .....	0	694	2.549	604	0
Tilskud til daginst.betaling .....	1.641	1.538	2.530	1.496	1.248
A-kasse mv. <sup>5</sup> .....	-	-	-	1.472	1.472
Transport <sup>6</sup> .....	780 <sup>7</sup>	-	-	-	780
Husleje <sup>8</sup> .....	4.249	4.249	4.249	4.249	4.249
Betaling af daginstitution.....	2.654	2.654	2.654	2.654	2.654
<b>Rådighedsbeløb .....</b>	<b>11.050</b>	<b>13.163</b>	<b>9.244</b>	<b>11.866</b>	<b>12.141</b>
Værdi af pens.indb., netto <sup>9</sup> .....	151	-	-	349	139

- 1) Beregnet på basis af en timeløn på 87,20 kr. svarende til minimallønnen for ufaglærte, HK/Handel.
- 2) Efter seks sammenhængende måneder på kontanthjælp reduceres denne med et fast kronebeløb på 531 kr. per person per måned. Endvidere reduceres den samlede hjælp med den andel, der overstiger et fast loft. Denne reduktion sker først i eventuel særlig støtte og boligstøtten, og først derefter i kontanthjælpen. Efter seks sammenhængende måneder på kontanthjælp indbetales til ATP, medmindre kontanthjælpen er reduceret til et månedligt beløb lavere end 10.643 kr. per person.
- 3) De første seks måneder i ledighed modtages høj kontanthjælpssats, og der indbetales ikke til ATP.
- 4) Starthjælpsmodtagere antages ikke at være medlem af folkekirken og betaler derfor ikke kirkeskat.
- 5) A-kasse-, fagforenings- og efterlønskongent for medlemmer af HK/Handel beregnet netto for skatteværdi af fradragret.
- 6) Svarer til prisen på et 3-zoners månedskort i HT-området.
- 7) Det antages, at en kontanthjælpsmodtager i aktivering har samme transportbehov som en person i arbejde. Såfremt parret ikke aktiveres kan transportudgiften spares og rådighedsbeløbet per måned bliver da 11.830 kr.
- 8) Lejlighed på 100 m2 med en årlig husleje på 50.988 kr.
- 9) Værdien af indbetalinger til ATP efter skat på udbetalingstidspunktet. Lavtlønnede er forudsat ikke at betale bidrag til arbejdsmarkedspension.



## Kapitel 6

### Initiativer i forhold til udsatte grupper

Som det også omtales i *Danmarks nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse*, NAPincl 2003/2005, august 2003, anvendes indikatorer for ændringer i indkomstfordelingen i Danmark ofte ved kortlægning af konsekvenserne af ny lovgivning, og fordelingsmæssige hensyn indgår generelt som en integreret del af planlægningen af den økonomiske politik. Der opstilles imidlertid ikke specifikke, kvantitative mål for udviklingen i indkomstfordelingen i Danmark.

I NAPincl 2003/2005 er der derimod lagt særlig vægt på indsatsen for de mest udsatte grupper (stofmisbrugere, alkoholikere, sindslidende, voldsramte mfl.), idet dette vurderes at være et særlig relevant indsatsområde i Danmark.

*Rådet for Socialt Udsatte* blev oprettet i april 2002. Rådets første årsrapport om de svage gruppers situation udkom i september.

Regeringen fremlagde i marts 2002 handlingsplanen ”*Det fælles ansvar*”, som angiver retningen for en styrket indsats over for de svageste grupper. I foråret 2002 blev der af satspuljemidlerne afsat 670 mio.kr. for 2002-2005 til særligt udsatte grupper. Pengene anvendes blandt andet til alternative plejehjem for ældre stof- og alkoholmisbrugere, væresteder og varmemstuer og til akuttilbud for alkoholmisbrugere. Senest er der i 2003 indgået en aftale med landets 6 største byer og de amter, hvori de ligger, om den konkrete anvendelse af en del af midlerne. Det drejer sig om København, Frederiksberg, Århus, Odense, Ålborg og Esbjerg.

I efteråret 2002 blev der af satspuljemidlerne afsat yderligere ca. 1,8 mia.kr. for 2003-2006 til de svage grupper. Disse ekstra midler skal blandt andet bruges til:

- Psykiatraftale på 1 mia.kr., som skal give flere enestuer til psykiatriske patienter og nedbringe ventetiden for psykisk syge børn og unge.
- Behandlingsgaranti for narkomaner. Den er indført pr. 1. januar 2003.
- 260 mio.kr. til indsats mod negativ social arv, fx styrket sundhedspleje, lektiehjælp til udsatte børn, og børnehuse, hvor børn kan opholde sig i en kort periode, mens deres forældre fx er i fængsel eller indlagt.
- Der er iværksat en handlingsplan til bekæmpelse af vold mod kvinder, og der er afsat midler til en styrkelse af indsatsen på kvindekrisecentre.

Regeringen offentliggjorde i juni 2003 en langsigtet strategi for at bryde den negative sociale arv og øge den sociale mobilitet ("*En god start for alle børn*"). Strategien følges nu op af konkrete forslag, jf. nedenfor.

I oktober 2003 aftalte satspuljepartierne at afsætte yderligere ca. 1,3 mia.kr. for 2004-2007 til de svage grupper. Disse ekstra midler skal blandt andet bruges til:

- Øget indsats på alkoholområdet (140 mio.kr.) i form af øget behandlingsskapacitet og en bedre social indsats omkring misbrugere i behandling og deres familier.
- Styrket indsats mod negativ social arv (240 mio.kr.), blandt andet bedre tværfaglig indsats over for børn af misbrugere og udvikling af nye metoder for indsats over for udsatte børn og unge.
- Merudgifter til behandlingsgaranti for narkomaner (160 mio.kr.).
- Videreførelse af forsøgsordningen "Skæve huse til skæve eksistenser" og øget indsats i forhold til udsatte grønlandere.
- Videreførelse af handlingsprogrammet "Det fælles ansvar" i 2006-07 (300 mio.kr.).
- Bekæmpelse af narko (145 mio.kr.).

I forbindelse med satspuljeforhandlingerne i oktober 2003 tog regeringen udgangspunkt i de forslag til forbedringer, som Rådet for Socialt Udsatte netop havde foreslået i sin årsrapport fra september. Således er den styrkede indsats i forhold til alkoholmisbrug og videreførelsen af forsøgsordningen "Skæve huse til skæve eksistenser" en direkte opfølgning på Rådets forslag. Desuden er der på Rådets foranledning afsat en særlig

pulje til at fremme den lokale forståelse for placering af institutioner til socialt udsatte.

Et andet indsatsområde er bekæmpelse af negativ social arv, som kan forebygges, at personer bliver socialt udsatte. Folketinget har netop vedtaget regeringens lovforslag om obligatoriske pædagogiske læreplaner. De pædagogiske læreplaner skal blandt andet styrke dagtilbudenes arbejde med de udsatte børns kompetencer. Forskningen i social arv peger således på, at uddannelse er den mest afgørende faktor for at blive ”mønsterbryder”.<sup>27</sup>

Læreplanerne indføres fra august 2004, så alle børn – også de socialt udsatte – kan blive bedre rustet til at starte i skolen. På FL04 er afsat 25 mio.kr. i 2004 og 2005 og 20 mio.kr. i 2006.

Som led i bekæmpelsen af negativ social arv har regeringen endvidere sat fokus på gruppen af børn, der har været anbragt uden for hjemmet. De klarer sig generelt dårligere end andre børn og bliver fx oftere misbrugere, begår oftere selvmord og rammes oftere af arbejdsløshed end andre.

Regeringen vil derfor gennemføre en anbringelsesreform, der skal forbedre indsatsen over for de udsatte børn og unge. De centrale elementer i reformen er en tidlig og mere målrettet indsats for udsatte børn, bedre sagsbehandling på området, en styrket inddragelse af udsatte børn og deres familier, styrkelse af børns retssikkerhed, øget efterværn efter en anbringelse, stærkere kontrol med kommunerne samt mere fokus på anbragte børns skolegang.

Der blev i april 2004 indgået forlig med satspuljepartierne omkring denne reform. Reformen skal træde i kraft 1. januar 2006.

---

<sup>27</sup> Samtidig viser undersøgelser, at udsatte børn helt ned i 3-års alderen fx er dårligere til at koncentrere sig om højtlesning end andre børn – formentlig fordi de ikke lærer det hjemmefra. Der er derfor en fare for, at disse børn vil være bagud fra starten af deres skolegang, hvis ikke der sættes ind allerede i dagtilbuddet.

# Appendiks 1

## Metodebeskrivelse af opgørelsen af indkomster i analyserne

Analyserne i kapitel 4 tager udgangspunkt i repræsentative lovmodelldata for den danske befolkning i 1983-2002. Kvaliteten og omfanget af disse data indebærer, at stikprøveusikkerhed ikke påvirker resultaterne i større omfang.

Indkomsten er opgjort på "D-familie"-niveau og derefter fordelt på familiens medlemmer. D-familien kan bestå af en enlig voksen, et ægtepar eller et papirløst samlevende par, alle med eller uden hjemmeboende børn. Ikke-hjemmeboende børn under 18 år er udeladt af analysen, fordi det som hovedregel er misvisende at fremstille disse børn, som om de udgør en egen husstand.

For hver person i stikprøven findes oplysninger om de faktiske registrerede indkomster, fradrag, direkte skatter og overførsler fra det offentlige. Den disponible indkomst opgøres som:

Disponibel indkomst

- = personlig indkomst (løn, virksomhedsoverskud, skattepligtige offentlige overførsler, private pensionsindtægter mv.)
- + /- nettokapitalindkomst (renteindtægter og -udgifter mv.)
- + aktieindkomst (efter personskattelovens § 8a stk. 2)
- + skattefrie offentlige overførsler (boligyldelse, varmetillæg mv.)
- + (for ejere) imputeret afkast af ejerbolig
- indbetalinger til pensionsordninger
- Arbejdsmarkedsbidrag
- Indkomstskat
- Ejendomsværdiskat

Den disponible indkomst omfatter så vidt muligt alle relevante typer af private indkomster og offentlige indkomstoverførsler, herunder boligstøt-

te. For at sikre sammenlignelighed imellem ejeres og lejerers disponible indkomster forøges ejernes kapitalindkomst med et imputeret afkast af ejerboligen, der forudsættes at udgøre 4 pct. af ejendomsvurderingen, svarende til fremgangsmåden i *Fordeling og incitament* 2002.

Mange typer af forbrug er forbundet med varierende grader af *stordriftsfordele*. Fx behøver boligen til en familie på to personer ikke at være dobbelt så stor som boligen til en enlig. Den disponible indkomst har således forskellig værdi alt efter, hvor mange der deler husholdning med hinanden. Populært sagt ”rækker indkomsterne længere” i parfamilier end for enlige, fordi familier med mere end ét medlem kan udnytte diverse stordriftsfordele.

Derfor er det i kortlægningen af indkomstfordelingen nødvendigt at skalere indkomsterne i forskellige familiestørrelser på en sådan måde, at skaleringen afspejler familiernes reelle forbrugsmuligheder, givet forskellene i familiestørrelser, og derved muliggør en direkte sammenligning af indkomsterne for enlige og personer i parfamilier. Valget af metode til indkomstækvivalering har – sammen med den nærmere definition af lavindkomstgrænsen – betydning for størrelsen og sammensætningen af lavindkomstgruppen i befolkningen.

Det varierende element af stordriftsfordele i forskellige dele af forbruget samt forskellige opfattelser af betydningen af børn i familien indebærer, at der ikke kan findes én objektivt korrekt metode til at skalere indkomster hos henholdsvis enlige og par med og uden børn, så disse umiddelbart kan sammenlignes.

Der anvendes overalt i analysen en ækvivalensfaktor givet ved (antal personer i familien)<sup>0,6</sup>. Det indebærer, at hvis en familie bestående af 2 personer skal have samme levestandard som en enlig med en given indkomst, så skal parrets disponible indkomst være ca. 52 pct. større end den enliges.

Figurer, hvor indkomstfordelingen i Danmark sammenlignes med fordelingen i andre vestlige lande, bygger på en analyse foretaget af OECD. Heri anvendes en ækvivalensfaktor givet ved (antal personer i familien)<sup>0,5</sup>. Det svarer til, at en familie bestående af 2 personer har brug for en disponibel indkomst, der er 41 pct. højere end en enligs indkomst for at kunne opretholde samme levestandard.

## Appendiks 2

### Bemærkninger til SFI's rapport *Børnefattigdom i danske kommuner 1984-2001*

I rapporten opstiller SFI opstiller tre alternative fattigdomskriterier:

1. Familien har modtaget kontanthjælp mindst én dag det pågældende år (såkaldt "kontanthjælpsfattigdom").
2. Familiens samlede disponible indkomst er lavere end et niveau der – afhængigt af blandt andet antallet af børn – er fastsat som summen af kontanthjælp efter skat, børnerelaterede ydelser samt boligstøtte (såkaldt "implicit fattigdom").
3. Den ækvivalerede disponible indkomst er lavere end 50 pct. af medianindkomsten i befolkningen (såkaldt "relativ fattigdom").

Børn i familier, som opfylder blot ét af ovenstående kriterier, henregnes til gruppen af fattige børn. Knap 200.000 børn opfylder mindst ét kriterium i 2001. Kun knap 7.000 børn opfylder alle tre kriterier.

Begrebet *kontanthjælpsfattigdom*, dvs. at familien har modtaget kontanthjælp i løbet af året, er ikke velegnet til entydigt at afgrænse de økonomisk relativt dårligst stillede børn, *jf. figur 11.b*.

Ganske vist er der flest børn med kontanthjælpsfattigdom i første og andet indkomstdecil, men der er børn, der opfylder kriteriet i alle indkomstdeciler, også blandt dem med de 10-20 pct. højeste indkomster. Årsagen hertil er, at familier, der i en kort periode har modtaget kontanthjælp, i mange tilfælde kan have en højere årsindkomst end familier, hvor forældrene har været i beskæftigelse hele året.

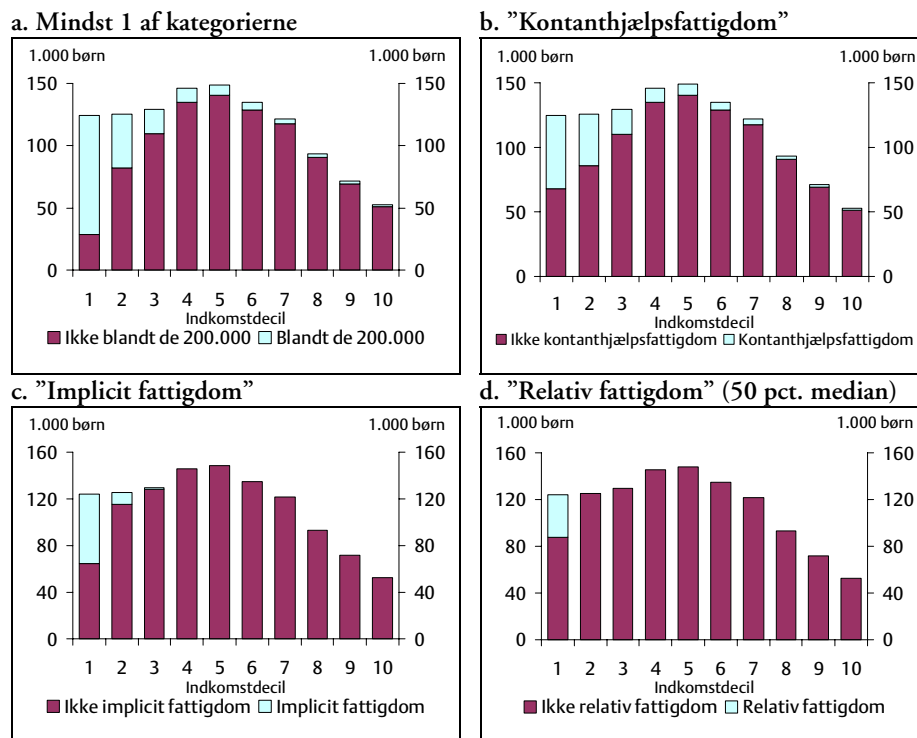
Begrebet *implicit fattigdom*, dvs. at familiens indkomst er mindre end niveauet for en tilsvarende familie på kontanthjælp hele året, fanger problematikken bedre, *jf. figur 11.c*. Der er således ingen børn med implicit fattigdom over 2. indkomstdecil. Men idet nogle børn i 2. indkomstdecil



klassificeres som "implicit fattige" samtidig med, at ca. halvdelen af børnene i 1. indkomstdecil ikke kategoriseres som "implicit fattige", kan dette begreb heller ikke siges entydigt at afgrænse børn, der i et givet år har de relativt laveste disponible indkomster.

Begrebet *relativ fattigdom*, jf. figur 11.d, afgrænser entydigt cirka 1/3 af børnene i nederste indkomstdecil, svarende til ca. 39.000 børn i følge SFI's beregninger.

Figur 11. Alle børn fordelt efter familiens indkomst i 2001 og efter SFI's kriterier for relativ lavindkomst



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen i 2001.

Dette begreb er identisk med et af de normalt anvendte lavindkomstmål, der også benyttes i nærværende rapport. Efter Finansministeriets beregninger har omkring 37.000 børn, svarende til ca. 3,2 pct., indkomster under 50 pct. af medianindkomsten i 2001. Med anvendelse af det samme lavindkomstmål er der således god overensstemmelse mellem SFI's og Finansministeriets beregninger. Det skal som nævnt bemærkes, at den

## Lavindkomstgruppen – mobilitet og sammensætning

disponible indkomst i et givet år heller ikke er velegnet til at afgrænse børn, der vokser op under særligt vanskelige økonomiske vilkår.