



## Til Socialudvalget

31-10-2014

### Supplerende notat om opfølgning på antallet af borgere, der lever i fattigdom i Københavns Kommune

Sagsnr.  
2014-0180642

Dokumentnr.  
2014-0180642-2

Socialudvalget behandlede på mødet den 29. oktober 2014 en sag om opfølgning i antallet af borgere, der lever i fattigdom i Københavns Kommune. Indstillingen blev udsat til Socialudvalgets møde den 12. november 2014 og udvalget besluttede at bestille et supplerende notat, der beskriver forskellen mellem den københavnske og den nationale fattigdomsundersøgelse. Notat skal indeholde en beskrivelse af de to forskellige undersøgelsesmetoder og deres respektive fordele og ulemper.

Sagsbehandler  
Mi Kortzau

#### Metoder til opgørelse af fattigdom

Fattigdom er et normativt begreb og der findes ingen entydig eller objektiv måde til at måle fattigdom. Fattigdom er en kompleks problemstilling og forståelsen af begrebet afhænger af den samfundsmæssige kontekst. Idet følgende er beskrevet to former for økonomisk fattigdom (absolut og relativ fattigdom) samt forskellige metoder til at fastsætte en fattigdomsgrænse.

Absolut fattigdom defineres ud fra grundlæggende krav til livets opretholdelse. Verdensbankens absolutte fattigdomsgrænse er på 1,25 dollars om dagen. Men det giver ingen mening at tale om absolut fattigdom i en dansk kontekst. Her er en relativ fattigdomsdefinition relevant.

En relativ fattigdomsforståelse tager udgangspunkt i de forbrugsmuligheder og livsvilkår der er i et givent samfund. Relativ fattigdom skal ses i sammenhæng med den generelle eller *normale* levestandard i samfundet. En fattigdomsgrænse kan være defineret ved indikatorer for økonomiske forhold, materielle forhold eller forhold der har betydning for social eksklusion/inklusion. Fattigdomsindikatorerne kan også kombineres, hvilket giver et mere nuanceret billede af fattigdommen i et givent samfund. En økonomisk fattigdomsgrænse kan fx suppleres med indikatorer for afsavn.

Der er to forskellige metoder til at fastsætte en relativ økonomisk fattigdomsgrænse på. Gældende for begge metoder er, at der fastsættes en kritisk indkomstgrænse og personer med en lavere indkomst end grænsen karakteriseres som fattige. Både regeringen og Københavns Kommune opererer med relative økonomiske fattigdomsgrænser.

*Medianindkomstmetoden*

#### MR Voksne - personale

Bernstorffsgade 17  
1577 København V

Telefax  
3317 3731

Mobil  
2053 5608

E-mail  
Z434@sof.kk.dk

www.kk.dk

Medianindkomstmetoden er en hyppigt anvendt metode, hvor forbrugsmulighederne vurderes ud fra den disponible indkomst. Den kritiske indkomstgrænse defineres ud fra medianindkomsten fx 50 pct. eller 60 pct. Personer med en disponibel indkomst under den kritiske grænse anses for at være relativt fattige eller være i risiko for fattigdom.

Regeringens fattigdomsgrænse er fastsat efter medianindkomstmetoden (50 pct. af medianindkomsten). Den nationale fattigdomsgrænse for en person er på 103.200 kr. årligt (dr.dk, 7. juni 2013).

Metoden har den fordel, at den er relativ nem at anvende, idet adgangen til data for disponible indkomster er forholdsvis god. Metoden gør det muligt at udarbejde konsekvensanalyser, dvs. at se på effekterne af forskellige indgreb på disponible indkomster og dermed på antallet af økonomisk fattige.

#### *Budgetmetoden*

Budgetmetoden tager udgangspunkt i et skøn over det minimum af udgifter som en husstand skal kunne afholde og dermed hvilken indkomst man som minimum skal have for at kunne opnå denne levestandard. På baggrund af et opstillet budget for en minimal livsførelse defineres en person med en disponibel indkomst lavere end budgettet som fattig. Budgetmetoden er en relativ grænse for økonomisk fattigdom, hvis budgettet løbende tilpasses efter udviklingen i samfundet. Der skal altså løbende ske en tilpasning af priser og poster i budgettet.

I Københavns Kommunes fattigdomsundersøgelse anvendes budgetmetoden. Den københavnske fattigdomsgrænse for én person i 2010 var på 116.782 kr. årligt. Nedenfor ses de poster, som indgår i budgettet for en minimal livsførelse i Københavns Kommune.

<b>Budget</b>	<b>Årligt (kr.)</b>
Bolig og relaterede boligudgifter	59.276
Medie licens	2.260
Forsikring	2.272
Telefon	409
Tandlæge	818
A-kasse	3600
Efterlønsbidrag	3.516
Fagforening	3.507
Transport til og fra arbejde	3.840
Rådighedsbeløb (voksne)	37.284
<b>I alt</b>	<b>116.782</b>

Metoden er relativ nem at anvende, idet adgangen til data for disponible indkomster er forholdsvis god. Et kritisk punkt i metoden er udvælgelsen af hvilke forbrugsgoder og tjenester, der skal medtages i budgettet for en minimal livsførelse. Et andet er prissætningen af forbrugsgoder og tjenester (fx fødevarer, telefoni og boligudgift).

Medianindkomstmetoden og budgetmetoden er metoder til at fastsætte en økonomisk fattigdomsgrænse på. Metoderne kan kritiseres for ikke at give et reelt billede af en persons eller families faktiske levevis, men viser alene om en persons eller husstands disponible indkomst ligger under eller over en given grænse som definerer fattigdom. En afsavnsundersøgelse kan belyse, hvilke konkrete afsavn en person eller husstand måtte have af økonomisk årsager. Afsavnsmetoden kan bidrage med at afdække om en person, der falder under fattigdomsgrænsen, lider afsavn på områder, der anses som centrale for levevilkårene.

#### *Afsavnsmetoden*

Afsavnsmetoden er en kvalitativ metode, hvor der fastlægges en række materielle goder og sociale aktiviteter, der betragtes som alment og nødvendigt for at kunne leve et acceptabelt liv. Valg af indikatorer på afsavn afhænger af det samfund man lever i. Udgangspunktet er om personens økonomiske ressourcer er tilstrækkelige til at man kan leve uden afsavn i forhold til en levestandard, der er acceptabel. En person vurderes at være i en socialt udsat situation, hvis personen oplever afsavn på et givent antal områder.

Fordele ved metoden er, at den i højere grad vurderer personens faktiske forbrugsmuligheder end fx indkomst. Oplevelsen af afsavn er subjektiv og der kan opstå tolkningsproblemer. Det kan også være vanskeligt at identificere om udtryk for afsavn skyldes begrænsede økonomiske ressourcer eller en prioritering.

I Københavns Kommune første fattigdomsundersøgelse (2008) blev den økonomiske fattigdomsgrænse suppleret af en afsavnsanalyse. De efterfølgende to statusundersøgelser har alene været baseret på den økonomiske fattigdomsgrænse. Regeringens redegørelse er alene baseret på en økonomisk fattigdomsgrænse og indeholder ikke indikatorer på afsavn.

#### **Regeringens fattigdomsredegørelse**

Regeringens fattigdomsredegørelse belyser udviklingen i økonomisk fattigdom, og analyserer årsager til og konsekvenser af fattigdom i det danske samfund. Sammensætningen af gruppen af fattige borgere analyseres og ligeledes beskrives sammenhængen mellem indikatorer på sociale problemer og økonomisk fattigdom. Det er særligt de sidste tre kapitler i regeringens fattigdomsredegørelse som er interessante i

denne sammenhæng. Regeringen vil hvert år udgive en fattigdomsredegørelse.

Idet følgende gives en kort gennemgang af indholdet i de enkelte kapitler i redegørelsen:

### *1. Sammenfatning*

Her sammenfattes redegørelsen resultater.

### *2. Incitament og rådighed*

Kapitlet giver en karakteristik af ledige, der reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, herunder om der er en sammenhæng mellem økonomiske incitament til at komme i beskæftigelse og den enkeltes rådighed for arbejdsmarkedet.

### *3. Lønmobilitet i Danmark*

Analyserne i kapitlet belyser lønmobiliteten efter et ledighedsforløb.

### *4. Pensionsopsparing*

Kapitlet belyser danskernes pensionsopsparing samt skatte- og overførelsessystemets betydning for den økonomiske tilskyndelse til at spare op til pension.

### *5. Indkomstforskelle og udvikling*

Kapitlet omhandler udviklingen i danske familiers reale disponible indkomst med fokus på perioden siden midten af 00'erne. Analyserne belyser indkomstfremgangen for forskellige grupper og indkomstforskellene i befolkningen.

### *6. Ældres økonomiske vilkår*

Her ses der nærmere på udviklingen i ældres økonomiske vilkår siden år 2000. Med ældre menes der personer, som har nået folkepensionsalderen dvs. 65 år eller derover.

### *7. Økonomisk fattigdom 2012*

Kapitlet belyser økonomisk fattigdom i 2012 med detaljerede indkomstoplysninger og analyserer blandt andet sammensætningen på en række forskellige karakteristika (arbejdsmarkedsstatus, uddannelse, alder, herkomst, forsørgerstatus, ejer/lejer og køn).

### *8. Udvikling i økonomisk fattigdom*

Kapitlet belyser og søger blandt andet at forklare udviklingen i økonomisk fattigdom siden 1999.

### *9. Sociale indikatorer og økonomisk fattigdom*

Kapitlet beskriver sammenhængen mellem indikatorer på sociale problemer og økonomisk fattigdom. Indikatorerne er inddelt i tre hovedgrupper: Sociale indikatorer for børn (under 18 år), sociale

indikatorer for unge (18-29 år) og sociale indikatorer for voksne (30-64 år).

#### *Den nationale fattigdomsgrænse*

Den nationale fattigdomsgrænse definerer økonomisk fattige som personer, der tre år i træk har:

- En relativ lav disponibel indkomst (under 50 pct. af medianindkomsten).
- Ikke har en formue af betydning (under 100.000 kr.).
- Og personen er ikke studerende.

#### **Københavns Kommunes fattigdomsundersøgelse**

I Københavns Kommunes fattigdomsundersøgelse belyses udviklingen i økonomisk fattigdom i kommunen. Undersøgelsen kan konstatere, hvordan udviklingen i fattigdom har været, og hvordan sammensætningen af fattige borgere ser ud fordelt på en række variable. Københavns fattigdomsundersøgelse er blevet revideret hvert andet år siden 2008.

Idet følgende gives en kort gennemgang af indholdet i de enkelte kapitler i undersøgelsen:

##### *1. Indledning*

Kapitlet indeholder de overordnede konklusioner samt beskrivelse og sammensætningen af budgetmodellen.

##### *2. Udvikling i antal borgere, der lever i fattigdom*

Her gennemgås udviklingen i antal borgere, der lever i fattigdom i Københavns Kommune fra 2000 til 2010. Kapitlet belyser endvidere fattigdomsudviklingen fra 2008 til 2010 fordelt på følgende variable:

- Alder
- Køn
- Uddannelse
- Socioøkonomisk status

Der indgår særlige analyser om folkepensionister, om børn, der vokser op i fattige familier og om hvor fattige personer bor i byen.

##### *3. Fokuspunkter*

I dette kapitel er der udvalgt tre fattigdomsgrupper som analyseres nærmere. De tre grupper der her er særligt fokus på er:

- Langtids- og permanent fattige
- Kontanthjælpsmodtagere
- Indvandrere og efterkommere

#### *Københavns fattigdomsgrænse*

Fattigdomsgrænsen i Københavns Kommune er fastsat efter et opstillet budget for en minimal livsførelse (prissætning af bolig, mad, forsikring mm.). Personer, der har disponibel indkomst, som er lavere end budgettet, defineres som fattige. I undersøgelsen opereres der med tre kategorier af fattige:

- Korttidsfattige (mindst 1 år)
- Mellemlangtidsfattige (2-3 år)
- Langtidsfattige (4 år eller mere).

Den nationale fattigdomsgrænse opererer med én fattigdomskategori, som i store træk svarer til gruppen af langtidsfattige.

### **Afrunding**

De to økonomiske metoder (medianindkomstmetoden og budgetmetoden) til fastsættelse af en fattigdomsgrænse belyser omfanget af fattigdom men ikke konsekvenserne heraf. Afsavnsmetoden er langt mere ressourcekrævende at udføre men belyser de faktiske afsavn hos en person eller husstand grundet knappe økonomiske ressourcer (denne metode benyttes ikke nogle af de to publikationer).

Københavns Kommunes fattigdomsundersøgelse kan ikke forklare udviklingen i fattigdom eller sammensætningen af personer, der lever i fattigdom, hvilket regeringens fattigdomsredegørelse går ind og analyserer på. Til gengæld belyser Københavns undersøgelse karakteristika for gruppen af fattige københavnere og hvor de fattige personer bor i byen.

Analyserne i regeringens fattigdomsredegørelse er på landsplan. Det er alene fordelingen af økonomisk fattige, der er opgjort på kommuneniveau. Det giver mulighed for at sammenligne andelen af økonomisk fattige personer mellem landets kommuner, hvilket ikke har været muligt tidligere. Men man kan altså ikke aflæse den specifikke sammensætning af personer, der lever i fattigdom i København.

### *Ressourceforbrug*

Ressourcemæssigt forbruges 1/12 årsværk på at udarbejde Københavns Kommunes fattigdomsundersøgelse. Det vil sige, at der benyttes en måned på fuld tid på at belyse udviklingen og sammensætningen af økonomisk fattige københavnere efter budgetmetoden. Hertil kommer udgifter til køb af data fra Danmarks statistik.

Hvis forvaltningen skal udarbejde en fattigdomsundersøgelse for Københavns Kommune, som både indeholder en undersøgelse efter

den nationale fattigdomsgrænse suppleret med en afsavnsundersøgelse vil ressourceforbruget bliver væsentligt højere. Forvaltningens estimerer ressourceforbruget til at ligge på ca. 1,2 årsværk.

- Ca. 2,5 måned på fuldtid til udarbejdelse af en fattigdomsundersøgelse baseret på medianindkomstmetoden (den nationale fattigdomsgrænse). Da forvaltningen ikke tidligere har anvendt den nationale fattigdomsgrænse vil der første gange være et ekstra ressourceforbrug forbundet herved til opbygning af model for den nationale fattigdomsgrænse samt kvalitetssikring af model. Hertil kommer udgifter til køb af data fra Danmarks Statistik.
- Ca. 1 årsværk ressourceforbrug til gennemførelse af en afsavnsanalyse. Heri ligger udarbejdelse af interviewguide, interview med ca. 30 borgere i en svær økonomisk situation, bearbejdelse af data, udarbejdelse af spørgeskema, kodning af spørgeskema, udsendelse af spørgeskema, indtastning af spørgeskemaer som ikke besvares elektronisk samt analyse. Da forvaltningen sidst gennemførte en afsavnsanalyse blev der sendt spørgeskemaer ud til 4.300 personer bosiddende i Købehavns Kommune og afholdt 20 interviews med borgere i en svær økonomisk situation. Hertil kommer udgifter til porto, kurser mv.