



Dato: 17-04-2008

Sagsnr.: 2008-23313

Dok.nr.: 2008-207418

## **Notat om levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune**

Socialforvaltningen i Københavns Kommune har gennemført en analyse af fattigdom og levevilkår i kommune. Analysen identificerer både, hvem de fattige er, hvor mange de er, og hvordan de lever, samt hvad fattigdom betyder for det sociale liv. Endvidere er der gennemført interviews med ansatte i kommunen, der arbejder med de fattige, om deres syn på fattige og fattigdom. Der kan gøres en række diskussioner om metode med videre. Dette notat indeholder ikke denne diskussion, men refererer og behandler blot undersøgelsens resultater.

Ifølge undersøgelsen kan fattige inddeles i følgende grupperinger:

- Cirka 20.000 fattige indvandrere og efterkommere af indvandrere
- Cirka 10.000 fattige kontanthjælpsmodtagere
- Cirka 6.000 børn i fattige familier
- Cirka 15.000 korttidsfattige
- Cirka 19.000 mellemlangtidsfattige
- Cirka 15.000 langtidsfattige eller permanent fattige
- Cirka halvdelen af alle kontanthjælpsmodtagere, herunder personer på starthjælp lever under fattigdomsgrænsen
- Der er en overdødelighed blandt de fattige

I rapporten er fattigdom opgjort efter budget og afsavnsmetoden. Opgørelsesmetoden betyder, at formuer, fx opsparinger og aktier, ikke indgår i analyserne. Opgørelserne bygger på tal fra 2005, da det er de nyeste fuldstændige oplysninger, der findes om folks indtægter. Metoden afdækker ikke, hvilke afsavn personer faktisk føler, men vurderer om de har mulighed for at leve op til en standard i form af et budget for et mindst acceptabelt levestandard. Der er i undersøgelsen også lavet en spørgeskemaundersøgelse af, hvilke faktiske afsavn personer har oplevet af økonomiske grunde. Her er der spurgt ind til 22 centrale goder og aktiviteter. I undersøgelsen angiver 0,7 pct. af den københavnske befolkning, cirka 3.000 personer, som ligger over fattigdomsgrænsen, at de har afsavn i mindst 13 ud af de 22 goder eller aktiviteter, der er spurgt ind til i undersøgelsen.

Der er således ikke tale om fattigdom forstået som sult og nød, men en definition af fattigdom som det at leve under den normale levestandard. Fattigdomsgrænsen for en enlig uden børn er på 103.649 kr. om året i 2005. Der er ikke udarbejdet et men flere budgetter alt efter folks situation. Der er tale om to hovedbudgetter: et for personer som er eller burde være i beskæftigelse og et for personer

på passiv forsørgelse. Løn fra børns eventuelle fritidsjob indgår ikke i opgørelsen, da der ikke er kendskab til personer under 18 års økonomi.

Der opdeles i korttidsfattige (1 år), mellemlangtidsfattige (2-3 år) samt langtids- og permanentfattige (4 år eller mere). Dette gøres, da det tager noget tid inden fattigdom slår igennem, idet der ofte findes ressourcer i husstanden, der kan tæres på. Endvidere er der en stor udskiftning i gruppen af korttidsfattige. Næsten 50 pct. af de fattige er i 2005 fattige i et år, og generelt er tendensen, at 2/3 af dem, som er fattige i et år ikke er fattige året efter. Korttidsfattige er for en stor dels vedkommende unge i arbejde, typisk unge der arbejder inden de starter på uddannelse og unge, der lige er trådt ud på arbejdsmarkedet. Det kan derfor forventes, at en del af de korttidsfattige enten uddanner eller arbejder sig ud af fattigdom.

Der er også unge i gruppen af mellemlangtidsfattige. At de er endt i denne gruppe kan indikere, at de er i fare for at ende i mere permanent fattigdom, hvis de ikke starter uddannelse eller får en bedre jobsituation. Der er også kontanthjælpsmodtagere i denne gruppe, der, hvis de ikke får arbejde, er i risiko for at blive mere permanent fattige.

For de langtids- og permanent fattige virker situationen mere fastlåst. Gruppen består blandt andet af folkepensionister, som har en relativ fast indkomst. Da de har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, kan de hverken arbejde eller uddanne sig ud af fattigdom. Derudover består gruppen af kontanthjælpsmodtagere, hvis indkomst primært består af offentlige ydelser. De kan komme ud af fattigdom ved at komme i beskæftigelse, og derved få en højere indkomst. Mange af de langtidsfattige og permanent fattige må vurderes at være i socialforvaltningens målgruppe. Men også en gruppe af de mellemlangtidsfattige, som er i risiko for at blive langtids- eller permanentfattige, vil kunne høre til i socialforvaltningens målgruppe. Det drejer sig primært om en gruppe af kontanthjælpsmodtagere. Cirka 37 pct. af gruppen er indvandrere eller efterkommere af indvandrere.

**Tabel 1: Antal år de fattige har været fattige, 2005**

	Procent	Antal	Andel af alle københavnerne
1 år	47,9	31.670	8,1
2 år	18,8	12.385	3,2
3 år	9,9	6.525	1,7
4 år	6,8	4.456	1,1
5 år eller flere	16,7	11.022	2,8
I alt	100,1	66.058	16,8

Kilde: ”Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune”.

Ses der bort fra til- og fraflyttere, stiger andelen af personer, som har været fattige i fem år eller mere. Det skyldes, at der kun er kendskab til personers økonomi, mens de bor i kommunen. Således vil en person, der har været fattig i mange år, men lige flyttet til København, kun tælle som fattig i den tid, vedkommende har boet i byen. De tal der præsenteres her, er dog for den samlede gruppe, for at give et mere fuldstændigt billede af kommunen. Tabel 1 og 2 viser forskellen på de to opgørelsesmetoder.

**Tabel 2: Antal år de fattige har været fattige – uden tilflyttere mm. 2005**

	Procent	Antal
1 år	40,8	14.839
2 år	14,6	5.306
3 år	7,9	2.884
4 år	6,4	2.338
5 år eller flere	30,3	11.022
I alt	100,0	36.389

Kilde: ”Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune”.

Børnefamilier, kontanthjælpsmodtagere og indvandrere er særligt udsat for fattigdom på tværs af de overordnede tendenser.

- Først og fremmest indvandrere og efterkommere af indvandrere, hvor knap 30 pct. lever under fattigdomsgrænsen. Den generelle tendens er 17 pct.
- Par med 3 eller flere børn samt enlige med et barn. Den første gruppes fattigdom menes at kunne tilskrives de høje udgifter, der følger med at have flere børn. At enlige med et barn er mere ramt end enlige med flere børn tilskrives, at enlige med 1 barn typisk er forholdsvis unge med dertilhørende lave lønninger.
- Personer på kontant- eller starthjælp. Knap halvdelen af alle kontanthjælpsmodtagere lever under fattigdomsgrænsen. For enlige på kontanthjælp er det 70 pct. Den store fattigdom blandt kontanthjælpsmodtagere menes at hænge sammen med kontanthjælpens størrelse og mulighederne for at øge økonomien her. Kommer kontanthjælpsmodtagerne ikke i arbejde eller på førtidspension, betyder

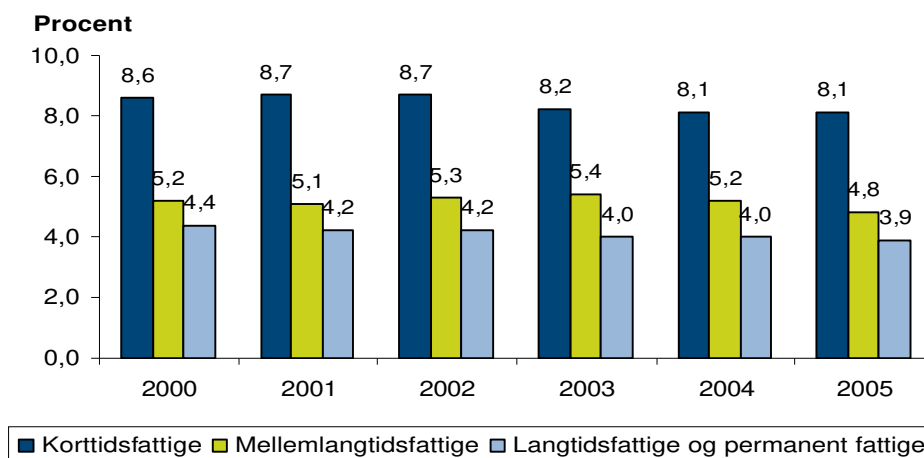
kontanthjælpssystemet, at deres økonomiske situation er relativt fastlåst, og det synes at vare ved i mange år.

Geografisk bor der store koncentrationer af fattige på Vesterbro, Indre og Ydre Nørrebro, Nordvestkvarteret og det vestlige Amager.

Andelen af fattige har været jævnt faldende i perioden 1996 til 2005 fra 20,3 pct. i 1996 til 16,8 pct. i 2005<sup>1</sup>. Særligt andelen af korttidsfattige er faldet. Jævnfør nedenstående figur falder andelen af korttidsfattige og mellemlangtidsfattige ikke jævnt over perioden. For korttidsfattige stiger andelen fra 2000 til 2002, hvorefter der sker et større fald. Andelen af mellemlangtidsfattige stiger i perioden 2001 til 2003, men falder både før og efter denne periode. Der er et stort fald fra 2004 til 2005. Det skal dog bemærkes, at ses der bort fra tilflyttere og fraflyttere i den målte periode, er der snarere tale om en stagnation i udviklingen i andelen af fattige i perioden 1999 til 2005.

Udviklingen i konjunkturerne kan ikke alene forklare udviklingen i fattigdommen. Hvis udviklingen i ledigheden ses som en indikator for konjunkturudviklingen ses, at der er perioder, hvor ledigheden stiger, og fattigdommen falder, som det sker i perioden 2002 til 2003, eller omvendt, hvor ledigheden falder, og fattigdommen stiger, som i perioden 2004 til 2005. Et andet forhold, der kan påvirke fattigdomsudviklingen, er størrelserne på de offentlige overførsler, der er lovbestemt. Der er sket ændringer i perioden 2000 til 2005, men socialforvaltningens analyser har ikke kunne give et klart billede af, om fx reformer af lovgivningen har haft en påvirkning.

**Figur 1: Udviklingen i andelen af korttidsfattige, mellemlangtidsfattige samt langtidsfattige og permanentfattige**

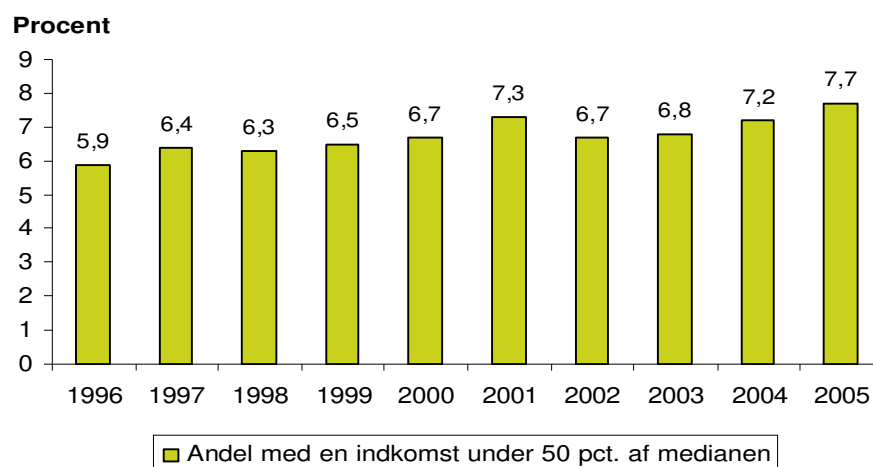


Kilde: "Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune".

<sup>1</sup> I henhold til den spørgeskemaundersøgelse der er foretaget i 2007 opgør andelen af fattige til 15,9 pct. Kilde: "Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune".

Udover at belyse fattigdommen er der også set på uligheden ved hjælp af medianmetoden. Der måles på, hvor stor en andel der har en indkomst, der ligger under halvdelen af den indkomst, som er den midterste i kommunen. Uddannelsessøgende indgår ikke i opgørelsen, ligesom der er taget højde for stordriftsfordele i familier ved at beregne den ækvivalerede disponible indkomst, som den er udviklet af Det Økonomiske Råd. Opgørelsen viser, at uligheden har været jævnt stigende fra godt 22.500 personer (5,9 pct.) i 1996 til næsten 30.000 (7,7 pct.) i 2005, jævnfør nedenstående figur.

**Figur 2: Udviklingen i ulighed, København 2005**



Kilde: "Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune".

Det kan umiddelbart lyde modstridende, at København både har oplevet en faldende fattigdom og en stigende ulighed. En af forklaringerne kan være, at personer med lave indkomster har oplevet mindre stigninger i indkomsten end andre. Det kunne fx være særligt de offentlige ydelser, der har været præget af mindre vækst end lønningerne for personer med høje indkomster.

Endvidere er det værd at bemærke, at andelen af personer med en indkomst under 50 pct. af medianen er langt mindre end den andel, der er defineret som fattige i rapporten. Bruges den samme metode til at måle uligheden i resten af landet fremkommer det, at der er større ulighed i København end i landet generelt.

**Tabel 3: Socioøkonomisk status fordelt på fattige og ikke fattige, 2005**

	Kortids- fattige	Mellemlang- tidsfattige	Langtids- og permanent fattige	Ikke fattige	I alt
	Pct.				
Arbejdsløse min. ½ år	10,3	5,2	2,8	81,7	100,0
Efterlønsmodtagere mv.	1,8	1,0	1,3	95,9	100,0
Folkepensionister	5,4	1,6	5,1	88,0	100,1
Førtidspensionister	2,4	0,6	1,5	95,5	100,0
Kontanthjælpsmodtagere	11,0	13,5	21,2	54,3	100,0
Sygedagpenge, orlov mv.	15,1	6,6	2,3	76,1	100,1
Lønmodtagere – grundlæggende færdigheder	8,3	4,3	1,0	86,3	99,9
Lønmodtagere – mellem færdigheder	2,9	1,5	0,4	95,2	100,0
Topledere og lønmodtagere – høje færdigheder	2,4	1,0	0,4	96,2	100,0
Lønmodtagere – andre/uoplyst	10,9	5,5	2,0	81,7	100,1
Selvstændige	12,1	9,1	6,7	72,1	100,0
Andre	31,7	23,2	18,8	26,3	100,0
<b>Alle</b>	<b>8,1</b>	<b>4,8</b>	<b>3,9</b>	<b>83,2</b>	<b>100,0</b>
<b>Antal</b>	<b>31.670</b>	<b>18.910</b>	<b>15.478</b>	<b>326.474</b>	<b>392.532</b>

Kilde: "Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune".

Det er i gruppen af kontanthjælpsmodtagere, at der findes flest fattige, jævnfør ovenstående tabel. Generelt er der en tendens til, at en stor del af de fattige er kontanthjælpsmodtagere, folkepensionister og lønmodtagere, især unge, med grundlæggende færdigheder, samt andre lønmodtagere, hvor det ikke er nærmere angivet, hvilket færdighedsniveau de arbejder på.

Blandt såvel de korttids- som de langtids- og permanent fattige er der en overdødelighed. Her skiller de mellemlangtidsfattige sig ud, hvilket kan skyldes, at der er færre folkepensionister, førtidspensionister og sygedagpengemodtagere i denne gruppe. Endvidere er uddannelsesniveaut blandt de fattige i København lavere end gennemsnittet blandt alle borgere i kommunen. Således er alle tre fattigdomsinddelinger underrepræsenteret i forhold til kort, mellemlang og lang videregående uddannelse.

### **Fokus på kontanthjælpsmodtagere – mange kontanthjælpsmodtagere er fattige**

Næsten halvdelen af alle kontanthjælpsmodtagere i København kan betegnes som fattige i 2005. Det kan for det første hænge sammen med ydelsens støjelse, der betyder, at mange har en indkomst under den i rapporten definerede fattigdomsgrænse. En anden forklaring kan være, at der er en gruppe, der har svært ved at få eller varetage et

arbejde. Kontanthjælp er tænkt som en midlertidig ydelse, men det ser ud til, at der er en gruppe, der befinder sig på kontanthjælp i længere tid og derfor befinder sig i en rimelig fastlåst situation, hvor det er svært at komme ud af fattigdom.

Det svage fald, der gør sig gældende for den generelle fattigdomsudvikling, kan ikke siges at have gjort sig gældende for kontanthjælpsmodtagere. I perioden 2002 til 2005 er der ikke sket de store ændringer i andelen af kontanthjælpsmodtagere, som er fattige. Internt i gruppen af fattige kontanthjælpsmodtagere er der dog sket forskydninger således, at andelen af langtids- og permanent fattige er steget, mens andelen af korttidsfattige er faldet.

For at se isoleret på kontanthjælpens indflydelse på husstandens økonomiske situation, er der set på andelen af fattige blandt enlige kontanthjælpsmodtagere. Her kan 65 pct. betegnes som fattige. For kontanthjælpsmodtagere under 25 år, er kontanthjælpsydelsen begrænset. Her er knap 75 pct. fattige.

Ses der på, hvor personer ender, når de ikke længere er fattige, fremgår det, at af de personer, der var fattige i 2004, men kom ud af fattigdom, er cirka hver femte flyttet eller død. Medtælles personer der er startet i uddannelse, som må forventes at få arbejde med et indtægtsniveau over fattigdomsgrænsen, er det knap hver tredje, der er udtrådt af fattigdom, fordi de er flyttet, under uddannelse eller døde.

Især kort- og mellemlangtidsfattige overgår til uddannelse eller er flyttet et år efter de er fattige. Det kan hænge sammen med, at unge er overrepræsenteret i disse grupper. Cirka 30 pct. er lønmodtagere efter de er ophørt med at være fattige. Det kan enten skyldes, at de er kommet i beskæftigelse, har fået nyt job eller en lønstigning.

### **Forklaringer på årsager til fattigdom**

Af overordnede forklaringer på årsager til fattigdom nævnes:

- Fattigdom kan forårsages af pludselige forhold som sygdom og skilsmisse
- Fattigdom kan forårsages af mere selvvalgte forhold som at få et barn eller købe en dyr bolig
- Fattigdom kan skyldes manglende evne til at styre økonomien
- Fattigdom kan forårsages af mere fastlåste forhold, som at være på en passiv overførselsindkomst, for eksempel førtidspension eller at have svært ved at komme i arbejde på grund af, at ens evner og helbred ikke passer til arbejdsmarkedets krav.

Disse forklaringer på årsager til fattigdom fremkommer både fra de ansatte, der arbejder med disse borgergrupper og fra borgerne selv. Endvidere nævner de ansatte, at der mangler job til udsatte. Det er svært at finde arbejde til borgere, der ikke lever op til kravet om forandringsparathed og som ikke har de påkrævede faglige og sociale færdighed, hvilket er med til at fastholde folk på en lav ydelse og dermed i en begrænset økonomisk situation.

### **Hvad kan der gøres?**

Socialforvaltningen foreslår, at følgende indsatser iværksættes:

- En særlig målrettet beskæftigelses- og opkvalificeringsindsats i forhold til fattige kontanthjælpsmodtagere.
- Opdyrke flere job til udsatte grupper.

Gruppen af kontanthjælpsmodtagere er særligt udsatte for fattigdom. Socialforvaltningen foreslår, at der tages kontakt til beskæftigelses- og integrationsforvaltningen for at etablere et samarbejde om igangsættelse af en ekstraordinær indsats i forhold til de fattige kontanthjælpsmodtagere. Tanken er at nedsætte en gruppe, som kan sætte mere målrettet ind mod problemstillingerne i gruppen.

Ansatte i Københavns Kommune, der arbejder med målgruppen, nævner i undersøgelsens interviews, at særlige job til de udsatte grupper er et godt instrument. Socialforvaltningen mener derfor, at der som en del af samarbejdet med BIF bør kigges nærmere på behovet for at opdyrke flere job til udsatte grupper.

Af yderligere indsatser foreslår socialforvaltningen:

- Særlig familierådgivning til familier med problemer som følge af dårlig økonomi.
- Styrkelse af aktiviteter og tilbud, der er rettet mod at forbedre helbredet hos de langtids- og permanent fattige.
- En forebyggende indsats i forhold til personer der er i risiko for at havne mere langvarigt i fattigdom.
- En forbedring af den daglige økonomiske situation via økonomi- og gældsrådgivning.
- En kortlægning af forvaltningens muligheder for at kunne hjælpe borgere i en svær økonomisk situation.