

## **Bilag 2: Design for en undersøgelse af fattigdom i Københavns Kommune**

### **0. Introduktion**

I dette bilag bliver Socialforvaltningens design for en undersøgelse af fattigdom i Københavns Kommune, som lovet i indstillingen, gennemgået. Bilaget er disponeret som følger:

I **afsnit 1: Indledning** bliver designet præsenteret helt overordnet, såvel som baggrunden for designet.

I **afsnit 2: Tilgange til analysen af fattigdom** (samt afsnit 2.1, 2.2 og 2.3) bliver de tre overordnede tilgange til, hvordan fattigdom bliver analyseret i Danmark og andre lande, gennemgået.

I **afsnit 2.4: Designets udgangspunkt** argumenteres for de 2 af de 3 tilgange, som Socialforvaltningens design foreløbigt har ladet sig inspirere af.

I **afsnit 3: Analyserne** (samt 3.1, 3.2 og 3.3) beskrives selve designet og dets tre dele (definitionsanalysen, baggrundsanalysen og den faktiske analyse af fattigdom).

### **1. Indledning**

Baggrunden for bilaget er, at Socialforvaltningen er blevet bedt om, at udarbejde et design til en undersøgelse af fattigdom. Undersøgelsen skal jf. Socialudvalgets beslutninger overordnet set afdække følgende:

- Bud på en definition af en Københavnsk fattigdomsgrænse
- Omfanget af fattigdom (antal, grupper herunder udviklingen og om der er kommet nye grupper til)
- Karakteren af fattigdom (dvs. under hvilke vilkår lever de fattige)
- Årsager til fattigdom

Socialforvaltningen har overvejet forskellige metoder til at afdække de ønskede problemstillinger. Da problemstillingerne adskiller sig meget fra hinanden, er der ikke valgt en metode men flere. Metoderne er dels valgt ud fra den konkrete problemstilling, dels ud fra overvejelser om hvordan problemstillingen bedst kan afdækkes. Socialforvaltningen er kommet frem til at følgende metoder vil blive anvendt: litteraturanalyse, interview, spørgeskema og registeranalyse.

Det skal nævnes, at designet vil blive kvalificeret og tilpasset efterhånden, som vi får mere viden om emnet både teoretisk og om de faktiske forhold. Tilpasningen vil dog kun ske inden for de her beskrevne rammer. Socialforvaltningens forslag til et design til en undersøgelse ser således ud.

#### **a) En definitionsanalyse.**

På baggrund af en litteraturanalyse (som ikke kun omfatter faglitteratur om emnet men også f.eks. faktisk lovgivning), vil der ske en afdækning af mulige bud på en definition af en

fattigdomsgrænse. Analysen vil også tage stilling til begrebernes faktiske anvendelse (det vil sige om det i praksis er muligt at opgøre antallet af fattige på baggrund af grænsen).

#### **b) En baggrundsanalyse.**

På baggrund af en litteraturanalyse vil Socialforvaltningen dels afdække hvad vi ved om årsagerne til fattigdom (både på lang og på kort sigt) dels afdække hvad vi ved om den faktiske fattigdom i Københavns Kommune (hvad ligger der af beskrivelser og tal).

I denne analyse vil vi også afdække den viden Socialforvaltningens medarbejdere (gadeplansarbejdere, ansatte på herberger, sagsbehandlere mv.) har om fattigdom. Medarbejdernes viden tænkes afdækket via spørgeskemaer og interview.

#### **c) En analyse af den faktiske fattigdom i Københavns Kommune.**

På baggrund af en registeranalyse samt en spørgeskemaundersøgelse og interview vil Socialforvaltningen udarbejde følgende:

a) En opgørelse over antallet af fattige (som tager udgangspunkt i den beslutning om en fattigdomsgrænse, som SUD forventes at træffe i forlængelse af forvaltningens indstilling). Til analysen vil vi benytte os af forskellige registerdata.

b) En afdækning af fattigdommens karakter (hvordan de fattige faktisk oplever og lever under fattigdom). Denne afdækning vil blive foretaget via interview og via spørgeskemaer.

I denne analyse har Socialforvaltningen primært trukket på 2 af de 3 tilgange, der overordnet set er til analysen af fattigdom. De 2 tilgange er budgetanalyser og afsavnsanalyser, mens indikatoranalyser er nedtonet, da denne type ikke afdækker fattigdom i dybden.

Argumentationen for at Socialforvaltningen primært har valgt at lade sig inspirere af 2 af tilgangene vil blive uddybet i det følgende. Først vil alle 3 tilgangene dog blive præsenteret. Efter præsentationen og argumentationen, vil designets tre dele blive beskrevet nærmere.

### **2. Tilgange til analysen af fattigdom**

Overordnet set findes der tre tilgange til analysen af fattigdom. De tre tilgange er budgetanalyser, afsavnsanalyser og indikatoranalyser. Tilgangene introduceres i det følgende.

#### **2.1. Budgetanalyser**

Fattigdom kan defineres, som de personer der har et rådighedsbeløb, som ligger under et budget for et acceptabelt levestandard. Definitionen er inspireret af amerikansk fattigdomsforskning.

Udgangspunktet for en budgetanalyse er, at der opstilles et budget over udgifterne til et acceptabelt levestandard. Herefter opgøres eller beregnes om borgernes faktiske rådighedsbeløb ligger over eller under det opstillede budget. Til opgørelsen benyttes statistiske registre og andre former for kvantitative opgørelser.

Der findes ikke noget officielt budget i Danmark (som f.eks. i USA), men blandt andre Socialforskningsinstituttet (SFI) og Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) har givet bud på budgetter, jf. tabel 1.

**Tabel 1: CASA's og SFI's budgetter for et acceptabelt levestandard**

	<b>SFI*</b>	<b>CASA</b>
	<b>Beløb til forbrug pr. måned</b>	<b>Beløb til forbrug pr. måned</b>
	<i>Kr. (2000 niveau)</i>	<i>Kr. (2004 niveau)</i>
Enlig uden børn	2.500	3.886
Enlig med 1 barn	4.250	5.203
Par uden børn	5.000	7.123
Par med 2 børn	8.500	10.038

\*) SFI definerer fattige som personer/familier, der ikke har en friværdi på over 500.000 kr., der har en bruttoindkomst på under 250.000 kr. om året opgjort for den samlede husstand og som har et rådighedsbeløb om måneden på under 2.500 kr. pr. voksen og 1.750 kr. pr. barn.

Note: CASA's budget dækker udgifter til et nærmere defineret forbrug (indeholdende mad og drikke, fritidsliv, kommunikation og transport), men omfatter ikke udgifter til f.eks. bolig, forsikringer, fagforeninger m.v. SFI's budget dækker det beløb, som er til rådighed når alle faste udgifter er betalt. Hvad der er omfattet af faste udgifter har SFI dog ikke bestemt nærmere.

Kilde: CASA, "At eksistere eller at leve", 2004 og SFI, "Fattigdom og Social Eksklusion", 2004.

## 2.2 Afsavnsanalyser

Fattigdom kan også defineres som afsavn i forhold til at kunne leve efter de normer og sædvaner, der almindeligvis er accepteret i samfundet, f.eks. at folk har måttet undvære at tage på ferie uden for hjemmet, invitere gæster mv. Definitionen er inspireret af den engelske fattigdomsforskning.

Med udgangspunkt i denne definition gennemføres fattigdomsanalyser som afsavnsanalyser, som belyser hvilket aktiviteter, ting mv. folk har måttet undlade af økonomiske grunde, men som der er behov for. Til afdækningen benyttes spørgeskemaer og interview.

Afsavn analyseres ofte i forhold til følgende kategorier:

- 1) Forbrugsmæssige afsavn (f.eks. undladt at invitere gæster hjem, undladt at gå i byen, undladt at holde ferie, undladt at give gaver m.m.).
- 2) Sociale afsavn (f.eks. graden af telefonsamtaler, møder og lignende med familie og venner)
- 3) Faglige og politiske afsavn (f.eks. medlemskab af og deltagelse i aktiviteter hos politiske foreninger og organisationer, lokal- og brugerbestyrelser, menighedsråd, frivillige foreninger m.v.)
- 4) Afsavn i forhold til fritidsaktiviteter (f.eks. undladt at gå til en fritidsaktivitet, om der dyrkes en hobby, biografbesøg, koncertbesøg m.v.)
- 5) Afsavn i forhold til forventede kulturelle vaner og kutymmer (f.eks. hygiejne)

Analyser på baggrund af denne tilgang benytter sig ofte af en kombination af spørgeskemaundersøgelser og interviewundersøgelser, hvor interviewundersøgelsen går i dybden med at undersøge hvordan det opleves at leve med afsavn.

### 2.3 Indikatoranalyser

En række forhold kan karakteriseres som tegn på fattigdom f.eks. dårligt helbred eller en bolig af lav kvalitet. Sådanne forhold afdækkes ikke af budgetanalysen eller afsavnsanalysen. Ofte kan sådanne forhold afdækkes via statistiske registre.

Indikationer på fattigdom deler sig ofte i følgende grupper:

- 1) Sundhedsforhold f.eks. kan en lav middellevetid være en indikation på fattigdom
- 2) Boligforhold f.eks. adgang til bad og toilet være et tegn på fattigdom, det samme kan antal af hjemløse
- 3) Uddannelse
- 4) Beskæftigelsesforhold herunder indkomstforhold. Ofte benyttet er gini-koefficienten og opgørelser over medianindkomsten f.eks. opgørelser over de personer, som har en indkomst på under 60 pct. af medianindkomsten. Disse to indikatorer måler dog ikke direkte fattigdom, men fordelingen af indkomster og er derfor bedre mål for ulighed end fattigdom
- 5) Visse typer af kriminalitet
- 6) Isolation (f.eks. kulturel eller etnisk)

### 2.4 Designets udgangspunkt

Efter at have præsenteret de tre overordnede tilgange til analysen af fattigdom, skal der i følgende argumenteres for de perspektiver, som Socialforvaltningen har ladet sig inspirere af, nemlig **budgetanalyser** og **afsavnsanalyser**.

Baggrunden for valget er, at perspektiverne komplementerer hinanden. Således tager budgetanalyser for eksempel ikke højde for, at folk prioriterer forskelligt. I budgetanalyser er udgangspunktet et budget opstillet ud fra en gennemsnitsbetragtning. Som modsætning ser afsavnsanalyserne på den enkeltes individuelle prioriteringer, idet analyserne afdækker hvilke afsavn, den enkelte selv oplever at måtte have.

Afsavnsanalyserne har dog den svaghed, at de afdækker alle der oplever at have lidt afsavn af økonomiske grunde, uanset indkomstgrundlag. For eksempel kan en familie med høje indkomster have været nødt til at prioritere en relativt billig rejse frem for den relativt dyre, som ellers er kutymen i deres vennekreds. Familien vil opleve dette som et afsavn af økonomiske grunde, men vil næppe blive opfattet som fattig (det skal dog nævnes, at allerede gennemførte afsavnsanalyser viser at folk med lav indkomst oplever flest afsavn). Derfor kan en afsavnsanalyse med fordel gennemføres sammen med en budgetanalyse for også at få belyst den faktiske økonomiske evne og ikke kun den oplevede.

Det nedtonede perspektiv er indikatoranalyser, som opgør forskellige indikationer på fattigdom f.eks. kan andelen af personer, der ikke har lejlighed med bad være en indikation på fattigdom, det samme kan en overhyppighed i antallet af hospitalsindlæggelser. En hyppig anvendt indikator er medianindkomsten og gini-koefficienten (som dog ikke direkte måler fattigdom, men ulighed) Grunden til at dette perspektiv er nedtonet er, at det ikke vurderes at være præcist og konkret nok i beskrivelsen af fattigdom. Indikatoranalyser kan dog bruges til at give hurtige

indikationer på områder, hvor der bør sættes ind med løsninger, og kan derfor tænkes anvendt i arbejdet med handleplaner.

### **3. Analyserne**

Efter denne gennemgang, af først de tre tilgange til analysen af fattigdom, dernæst af argumenterne for de 2 tilgange, som Socialforvaltningen har ladet sig inspirere af, bliver selve designet beskrevet i det følgende. Det drejer sig om designets tre analyser (definitionsanalysen, baggrundsanalysen og den faktiske analyse af fattigdom) og om Socialforvaltningens overvejelser.

#### **3.1 Definitionsanalysen**

Målet med definitionsanalysen er, at afdække mulige bud på en definition af en fattigdomsgrænse.

Udviklingen af en egentlig definition fra grunden af er et omfattende og meget ressourcekrævende arbejde. En let gennemgang af den mest tilgængelige litteratur har dog vist, at der allerede er udarbejdet og anvendes en række definitioner, som Københavns Kommune derfor kunne tage udgangspunkt i. Forvaltningen har derfor valgt et litteraturstudie, som baggrunden for at fremsætte bud på en fattigdomsgrænse, frem for selv at udvikle en definition.

I den lette gennemgang af litteratur har det vist sig, at ikke alle definitioner er lige anvendelige. Nogle stiller f.eks. store krav til de informationer om den enkelte borger, som forvaltningen skal råde over. Analysen vil derfor også tage stilling til begrebernes faktiske anvendelse, f.eks. om vi kan fremskaffe de ønskede oplysninger.

De definitioner på fattigdomsgrænser, som analysen afdækker, vil, i det omfang det er muligt, blive tilpasset til Københavnske forhold, så der f.eks. tages udgangspunkt i Københavnske boligpriser.

#### **3.2 Baggrundsanalysen**

Målet med baggrundsanalysen er dels at afdække hvad vi ved om årsagerne til fattigdom, dels at afdække hvad vi ved om den faktiske fattigdom i Københavns Kommune.

En egentlig selvstændig analyse af årsagerne til fattigdom (både på lang og på kort sigt) vil være meget omfattende og vil kræve mange meget gamle og meget detaljerede oplysninger. Forvaltningen har derfor valgt at afdække årsager til fattigdom via en analyse af litteratur.

Samtidig er det også målet, at finde ud af, hvad vi i forvejen ved om fattigdom i Københavns Kommune. Hensigten er, at undgå at vi i den faktiske analyse af fattigdom udfører et dobbeltarbejde fordi oplysningerne allerede findes. Derfor er baggrundsanalysen udvidet til også at indeholde en afdækning af rapporter, statistikbanker m.m. som beskriver den faktiske fattigdom i Københavns Kommune.

Udover litteratur, rapporter og statistiske opgørelser har Socialforvaltningen allerede en stor viden om problemstillingen i kraft af forvaltningens medarbejders oplevelser og erfaringer med borgernes levevilkår. Det er dog også klart, at brugen af Socialforvaltningens medarbejdere som

kilde rejser en problematik med hensyn til objektivitet. Denne problematik vil der blive taget højde for i selve analysen, men der skal allerede her gøres opmærksom på, at analysen pr. definition vil afdække medarbejdernes oplevelse af problemstillingen og derfor ikke være en objektiv beskrivelse.

Medarbejdernes viden tænkes eventuelt afdækket via spørgeskemaer og interview. Spørgeskemaundersøgelsen vil skulle have et omfang på anslået 500 ansatte for at opnå en rimelig repræsentativitet, mens det vurderes at cirka 5-10 interview vil være tilstrækkelige. Interviewene vil blive foretaget på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen og vil tjene det formål, at kvalificere fortolkningen af svarene.

Spørgeskemaet vil bestå af cirka 25-35 spørgsmål, og vil primært spørge ind til medarbejdernes beskrivelser og oplevelser frem for egentlige vurderinger. F.eks. planlægger vi, at ville afdække følgende forhold:

- Hvilke borgere medarbejderne har kontakt med, og hvordan sammensætningen har ændret sig i løbet af de sidste 5 år.
- Hvilke problemer borgerne primært har, og om de primære problemer har ændret sig i løbet af de sidste 5 år.
- Hvilke tilbud og ydelser borgerne primært søger.
- Hvilke tilbud og ydelser borgerne primært får bevilget eller tildelt.

Den viden som afdækkes via medarbejderne skal også kunne bruges i arbejdet med handleplaner jf. indstillingen. Spørgeskemaundersøgelsen og interviewene tænkes først og fremmest at omfatte Socialforvaltningens medarbejdere.

### **3.3 Analysen af faktisk fattigdom i Københavns Kommune**

Målet med denne analyse er, at udarbejde:

- a) En opgørelse over antallet af fattige (som tager udgangspunkt i den beslutning om en fattigdomsgrænse, som SUD forventes at træffe i forlængelse af forvaltningens indstilling).
- b) En afdækning af fattigdommens karakter (hvordan de fattige faktisk oplever og lever under fattigdom).

Hvis antallet af fattige skal opgøres meget præcist kræver det oplysninger på personniveau og derfor adgang til registre. Socialforvaltningen vil derfor foretage opgørelsen ud fra de registre som Danmarks Statistik ligger inde med (f.eks. over enkelt personers og familiers indkomster, bolig, antal børn, uddannelsesniveau mv.). Det giver samtidig mulighed for at samkøre oplysninger og for at tilføje oplysninger fra forvaltningens egne registre såvel som fra andre eksterne registre (f.eks. landspatientregisteret). Således vil registeranalysen kunne basere sig på andet end oplysninger om de Københavnske borgeres indkomster.

Afdækningen af fattigdommens karakter dvs. hvordan de fattige faktisk oplever og lever under fattigdom vil blive afdækket via en spørgeskemaundersøgelse og eventuelt via en række interview.

Spørgeskemaundersøgelsen vil primært blive brugt til at afdække hvordan de fattige lever. Derfor vil spørgeskemaundersøgelsen blive udformet som en afsavnsanalyse, det vil sige, at der vil blive spurgt ind til, hvilke afsavn personerne har lidt af økonomiske grunde, f.eks.:

- 1) Forbrugsmæssige afsavn (f.eks. undladt at invitere gæster hjem, undladt at gå i byen, undladt at holde ferie, undladt at give gaver m.m.).
- 2) Sociale afsavn (f.eks. graden af telefonsamtaler, møder og lignende med familie og venner)
- 3) Faglige og politiske afsavn (f.eks. medlemskab af og deltagelse i aktiviteter hos politiske foreninger og organisationer, lokal- og brugerbestyrelser, menighedsråd, frivillige foreninger m.v.)
- 4) Afsavn i forhold til fritidsaktiviteter (f.eks. undladt at gå til en fritidsaktivitet, om der dyrkes en hobby, biografbesøg, koncertbesøg m.v.)

Spørgeskemaundersøgelsen vil blive koblet til registeranalysen for at kunne beskrive en række baggrundsforhold for de deltagende Københavnerne f.eks. deres indkomst, således at de beskrevne afsavn kan sammenholdes med borgernes faktiske økonomiske situation.

Mens spørgeskemaundersøgelsen primært vil afdække hvordan de fattige lever, vil interviewene primært koncentrere sig om, hvordan de fattige oplever fattigdom. Det handler f.eks. om mødet med kommunen, andre borgere, venner m.fl. Og det handler f.eks. om deres eget syn på hvordan de kan komme ud af fattigdom samt hvorfor de er havnet i den situation de er i.

Spørgeskemaundersøgelsen vil skulle have et omfang på anslået 1.000 – 1.500 borgere for at opnå en rimelig repræsentativitet. Interviewene vil omfatte cirka 20-25 borgere for at kunne give et godt indblik i forskellige grupper af fattige og deres situation.