



# MPHASIS

**(Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information systems)**

**Wederzijdse Vooruitgang op het gebied van Dakloosheid door de Ontwikkeling en het Versterken van Informatiesystemen**

**Gefinancierd door de EUROPESE COMMISSIE  
Directoraat-generaal voor Werkgelegenheid, Maatschappelijk Werk en Gelijke Kansen**

## **Richtlijn voor Verbetering van de Informatiebasis over Dakloosheid op een Regionaal, Nationaal and Europees Niveau**

**Achtergronddocument ter begeleiding van de Landelijke Seminars  
mei 2008**



Onderzoek en handelingen binnen het MPHASIS project worden gefinancierd door de Europese Commissie – Directoraat-generaal voor Werkgelegenheid, Maatschappelijk Werk en Gelijke Kansen, als onderdeel van het werkgelegenheids- en maatschappelijke solidariteitsprogramma dat als PROGRESS (VS/2007/0617 S12.483181) bekend staat.

Hoofduitvoerder:  
**Town and Regional Planning  
University of Dundee  
Nethergate  
Dundee, DD1 4HN  
Scotland, United Kingdom**

*Contactgegevens:*

**Bill Edgar:** [w.m.edgar@dundee.ac.uk](mailto:w.m.edgar@dundee.ac.uk)  
**Barbara Illsley:** [b.m.illsley@dundee.ac.uk](mailto:b.m.illsley@dundee.ac.uk)  
**Volker Busch-Geertsema:** [vbg@giss-ev.de](mailto:vbg@giss-ev.de)  
**Matt Harrison:** [matt.harrison@ris.org.uk](mailto:matt.harrison@ris.org.uk)  
**Peter Watson:** [peter.watson@ris.org.uk](mailto:peter.watson@ris.org.uk)

De inhoud van dit rapport is geen weergave van de mening of het standpunt van het Directoraat-generaal voor Werkgelegenheid, Maatschappelijke Zaken en Gelijke Kansen van de Europese Commissie.



European Commission

# Inhoudsopgave

<b>Doel van dit document.....</b>	<b>5</b>
<b>1 Dakloosheid en Uitsluiting van Huisvesting.....</b>	<b>6</b>
1.1 De Europese en Nationale Context.....	6
1.2 Definitie van Dakloosheid.....	7
<b>2 Informatiestrategie voor het toezicht houden op Dakloosheid.....</b>	<b>11</b>
2.1 Bestuurspunten.....	11
2.2 Beleid gebaseerd op Bewijs – Het ontwikkelen van een informatiestrategie voor het toezicht houden op Dakloosheid.....	12
<b>3 Gegevens van Dienstverleners.....</b>	<b>14</b>
3.1 Dienstverleningsdatabanken.....	14
3.1.1 Bestaande Dienstverleningsdatabanken.....	14
3.1.2 Richtlijnen voor de ontwikkeling van een Dienstverleningsdatabank.....	14
3.1.3 Conclusie.....	17
3.2 Datasystemen voor klantenregisters en registratie.....	18
3.2.1 Introductie.....	18
3.2.2 Dienstverlening en Verzameling van Gegevens.....	18
3.2.3 Klantregistratiesystemen.....	18
3.2.4 Overzicht van bestudeerde systemen.....	19
3.2.5 Implementatie.....	21
<b>4 Gegevens uit bevolkingsregisters, census, overzichten en andere bronnen.....</b>	<b>24</b>
4.1 Daklozenbevolking.....	24
4.1.1 Gezondheidsinstellingen.....	25
4.1.2 Gevangenissen.....	25
4.2 Census en andere overzichten.....	25
<b>5 Harmonisatiekwesities.....</b>	<b>27</b>
5.1 Kernvariabelen.....	27
5.2 Geharmoniseerde definities.....	30

<b>6</b>	<b>Implementatiekwesties.....</b>	<b>31</b>
6.1	Ontwikkeling van een Informatiestrategie voor het toezicht houden op dakloosheid .....	31
6.2	Beheer van dataverzameling.....	32
6.3	Obstakels.....	33
<b>7</b>	<b>Verwijzingen.....</b>	<b>36</b>

## Doel van dit document

Dit document verstrekt een synthese van een aantal van de ideeën die vervat zijn in het onderzoek “Measuring Homelessness” (Edgar et al, 2007), dat gefinancierd is door de Europese Commissie. De bedoeling van dit document is een achtergrond te bieden voor discussies die hopelijk gevoerd zullen worden door de belanghebbenden voor en na de MPHASIS seminar dat in elk van de 20 samenwerkende landen zal worden gehouden tijdens de ontwikkeling van dit project.

Het rapport “Measuring Homelessness” doet een aantal aanbevelingen ter verbetering van de capaciteiten van landelijke overheidsinstellingen om informatie over dakloosheid te verzamelen aan de hand waarvan ingrijpen op landelijk en Europees niveau nodig is. Deze worden hieronder samengevat en de verwachting is dat de landelijke seminars in veel landen een belangrijke stap zullen zijn naar de implementatie ervan.

### *Aanbevelingen naar landelijk niveau*

1. Het samenstellen van een landelijke informatiestrategie voor het toezicht houden op dakloosheid dat in overleg met alle betrokken ministeries en belanghebbenden wordt ontwikkeld.
2. Een coördinerend mechanisme of bureau identificeren (of opzetten) voor het verzamelen van gegevens over dakloosheid.
3. Een geharmoniseerde definitie van woonsituaties en dakloosheid aannemen als een basiskader voor het verzamelen van gegevens.
4. Een standaardset van kernvariabelen en hun definitie aannemen als een basisset van variabelen die gebruikt moeten worden bij het verzamelen van gegevens.
5. Een nationale definitie aannemen voor diensten ten behoeve van dakloosheid.
6. Een dienstengids opstellen en onderhouden.
7. Verzekeren dat financiering voor dienstverleners voor daklozen de voorziening van primaire (anonieme) gegevens over klanten vereist en financiering bieden om dit te vergemakkelijken voor zover noodzakelijk.
8. Een strategie opstellen voor de dataverzameling uit klantregistratiesystemen van dienstverleners.
9. Toegevoegde waarde van dataverzameling garanderen voor de instellingen en daklozen.

### *Aanbevelingen naar EU niveau*

10. Lidstaten verzoeken om nationale strategieën te ontwikkelen ter bestrijding van dakloosheid in het kader van de gestroomlijnde EU strategieën voor sociale bescherming en sociale inclusie.
11. Lidstaten verzoeken om geboekte vooruitgang met de ontwikkeling van nationale strategieën te identificeren en of hierbij een informatiestrategie inbegrepen is die toezicht uitoefent op dakloosheid.
12. Toezicht houden op de vooruitgang van Lidstaten met betrekking tot continue klantregistratiesystemen.
13. Landelijke bureaus voor de statistiek aanmoedigen om een geharmoniseerde definitie van dakloosheid aan te nemen ten behoeve van de verzameling van gegevens en tegelijkertijd erkennen dat alternatieve definities gebruikt kunnen worden voor beleidsdoeleinden.
14. Landelijke bureaus voor de statistiek aanmoedigen om een coördinerende rol te spelen bij het verzamelen van gegevens over dakloosheid.
15. De struikelblokken bij de totstandbrenging van informatiecontrole met betrekking tot dakloosheid te verminderen (bijv. door het gebruik van financiering onder FP7, structurele fondsen en Europese onderzoekprogramma).

## 1 Dakloosheid en Uitsluiting van Huisvesting

Elke overweging van de stappen die vereist zijn om de informatiebasis over dakloosheid te verbeteren, dient ondernomen te worden met een begrip van de Europese en nationale beleidscontext waarbinnen deze discussie gevoerd wordt. Het vereist tevens enig gemeenschappelijk begrip onder de deelnemers met betrekking tot de aard en de oorzaken van dakloosheid en de definitie van het fenomeen in het bijzonder. Dit hoofdstuk tracht die context te verstrekken.

### 1.1 De Europese en Nationale Context

Het verzamelen van gegevens over dakloosheid zou tot doel moeten hebben dat de informatie die nodig is ter verbetering van de dienstverlening verstrekt wordt om dakloosheid te voorkomen en te verminderen. De verzamelde informatie over daklozen moet voldoende zijn om landelijke en plaatselijke overheden te informeren, die in het kader van de EU Sociale Inclusie Strategie formules zouden moeten ontwikkelen teneinde:

- ❖ dakloosheid te voorkomen;
- ❖ de oorzaken van dakloosheid aan te pakken;
- ❖ het niveau van dakloosheid te verminderen;
- ❖ de negatieve effecten op daklozen en hun gezinnen te verminderen;
- ❖ ervoor te zorgen dat voormalige daklozen zich staande kunnen houden in permanente zelfstandige huisvesting.

Voor de implementatie van beleidsobjectieven die tot doel hebben dakloosheid te voorkomen en de impact daarvan op kwetsbare huishoudens te verminderen, is informatie nodig die de realiteit rond het proces van dakloosheids- en woningexclusie weergeven.

Verborgene dakloosheid dient dus zichtbaar te zijn voor beleidsmakers en dienstverleners. Dit betekent een begrip en maat van dakloosheid hebben met daarbij inbegrepen de toestand van mensen die in een onveilige woonsituatie leven, die gedwongen worden om zich constant tussen ontoereikende woningsituaties te bewegen en mensen die gedwongen worden om in onderkomens te wonen die naar algemeen aanvaarde maatstaven ongeschikt voor huisvesting zijn.

Als het de intentie van het beleid is dat geen enkele persoon onder de blote hemel zou moeten hoeven slapen dan is informatie nodig zodat toezicht gehouden kan worden op het aantal daklozen, het aantal klanten van daklozencentra en het aantal beschikbaar accommodatieplaatsen.

Waar beleid tracht te verzekeren dat minder mensen dakloos zouden moeten worden, is informatie nodig om het totale aantal dakloze huishoudens, het aantal huishoudens dat in tijdelijke of onveilige/ongeschikte huisvesting woont en het aantal huishoudens dat mogelijk dakloos is of met dakloosheid wordt bedreigd nauwkeurig te volgen.

Als het beleidsobjectief het voorkomen van dakloosheid is, is het ook belangrijk om informatie te hebben over het aantal mensen dat kwetsbaar is waar het om huisuitzetting gaat en het aantal mensen dat op het punt staat om een instelling te verlaten en die geen huis hebben. Het voorkomen van dakloosheid vereist tevens de voorziening van duurzame, permanente accommodatie voor voormalige daklozen. Hiervoor is informatie nodig over het aantal daklozen dat toegang krijgt tot begeleide accommodatie.

De locus van verantwoordelijkheid voor daklozenbeleid, programma's en strategieën verschilt tussen lidstaten. Bovendien varieert ook het verband tussen daklozenbeleid en huisvestingsbeleid enerzijds en maatschappelijk welzijn of ondersteuningsbeleid anderzijds binnen Europa. Daarom vervullen landelijke, regionale en plaatselijke besturen allemaal een taak

bij het verzamelen van informatie en bij het gebruiken van die informatie tijdens het toezicht houden of het begeleiden van de implementatie van het beleid. Hoewel beleid in sommige landen op landelijk niveau wordt bepaald, ligt de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging op plaatselijk niveau.

In maart 2006 heeft de Ministerraad een nieuw kader voor de sociale bescherming en sociale inclusieprocedure aangenomen. In dit herziene kader werden drie nieuwe gemeenschappelijke EU doeleinden met betrekking tot sociale inclusie aangenomen waaronder het doeleinde

“toegang tot de middelen, de rechten en diensten die nodig zijn voor deelname in de maatschappij te verzekeren voor iedereen, exclusie te voorkomen en aan de orde te stellen en alle vormen van discriminatie die tot exclusie leiden aan te vechten.”

Zeven belangrijke beleidsprioriteiten op het gebied van sociale inclusie zijn door de EU landen onder de aandacht gebracht in hun Nationale Actieplannen met betrekking tot sociale inclusie (Gezamenlijk rapport, 2006). Prioriteit 5 verkaart:

“Degelijke accommodatie garanderen: In sommige Lidstaten wordt aandacht geschonken aan de verbetering van huisvestingsniveaus, in andere aan de noodzaak om het gebrek aan sociale huisvesting voor kwetsbare groepen aan te pakken. Verscheidene lidstaten zijn meer geïntegreerde aanpakken aan het ontwikkelen om dakloosheid te bestrijden.”

## **1.2 Definitie van Dakloosheid**

De moeilijkheid van het definiëren van dakloosheid heeft invloed op het vermogen van geregeringen om op adequate en juiste wijze te reageren op dakloosheid. Hoewel de interpretatie van dakloosheid tussen landen in Europa varieert en met de tijd verandert, is het mogelijk om de verschillende woonsituaties van mensen op een logische wijze vast te stellen. De Europese Conferentie van Statistici (UNECE/EUROSTAT, 2006) maakt onderscheid tussen traditionele onderkomens, collectieve woningen en andere wooneenheden of niet-traditionele onderkomens (p. 23). Dit onderscheid is hier aangepast om een samenvatting van woonsituaties te verschaffen waarvan een aantal als situaties van dakloosheid, risico van dakloosheid of exclusie van huisvesting geïnterpreteerd kunnen worden (zie tabel 1, p. 9).

Terwijl we dus een typologie van woonsituaties kunnen definiëren, het daarover eens kunnen zijn en deze redelijke consequent toegepast kunnen worden in de landen, is het moeilijker om te definiëren wat er met dakloosheid bedoeld wordt. Dit komt deels omdat het fenomeen van dakloosheid samengesteld kan worden uit verschillende beleidsperspectieven. Daarom treft het mensen die kwetsbaar zijn in de huisvestingsmarkt (en geen toegang kunnen krijgen tot fatsoenlijke of betaalbare huisvesting). Het treft echter ook mensen die als gevolg van regeringsbeleid in instellingen wonen (bijv. als gevolg van een gebrek aan investering in gemeenschappelijke psychische gezondheidszorg.) Het kan ook gezien worden als verwijzing naar mensen die de hulp van maatschappelijke werkers nodig hebben. Om die reden kan het opgevat worden als een huisvestingskwestie of een maatschappelijke welzijnskwestie en het heeft ook gevolgen voor het gezondheidsbeleid en het juridische beleid.

Het is ook moeilijk om het aantal daklozen te tellen omdat mensen hun woonsituaties met de tijd wijzigen vanwege veranderingen in persoonlijke omstandigheden en overheidsmaatregelen. Het is evenzeer zo dat, wanneer het de bedoeling is om de impact van een beleid te volgen, het soms nodig is om mensen te tellen die niet langer dakloos zijn als gevolg van de implementatie van een bepaald beleidsinitiatief (bijv. investering in ondersteunde accommodatie)

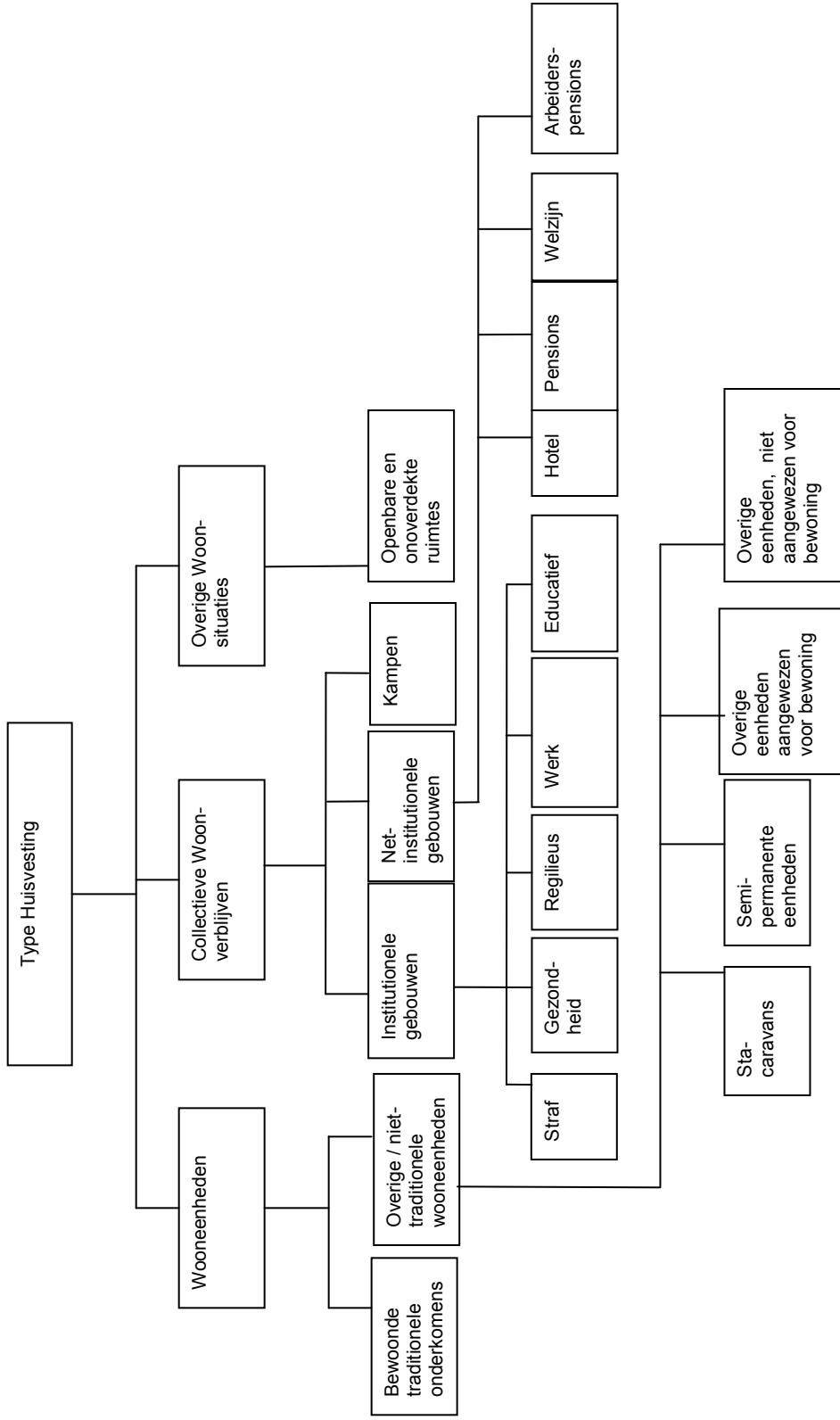
Het is daarom mogelijk dat er een brede definitie is die het verloop van dakloosheid weergeeft naarmate mensen tussen verschillende woonsituaties bewegen. De ETHOS typologie, ontwikkeld door FEANTSA, geeft een dergelijke typologie van dakloosheid en woningexclusie weer. Het is evenzeer mogelijk om een beroep te doen op een nauwere definitie van dakloosheid wat

noodzakelijk kan zijn om de regelmatige en consistente verzameling van informatie mogelijk te maken. Dit is juist belangrijk wanneer het doel is om een vergelijkende meting van dakloosheid te verstrekken. Het onderzoek naar “Measuring Homelessness” (Edgar et al, 2007) stelde een bepaalde definitie vast die waarschijnlijk geschikter is voor dataverzameling doeleinden (zie Afbeelding 2, p.10).

Een eerste stap in het proces voor verbetering van dataverzameling over dakloosheid is deze definitie in de nationale (of regionale) context te beschouwen en aan te passen. Het is belangrijk dat brede concepten van de definitie begrepen zijn en dat de conceptuele basis van de constructie van de definitie die het proces van dakloosheid en woningexclusie weergeeft, wordt overwogen. Het is ook noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de operationele nomenclatuur en terminologie de nationale beleidsdomeinen weergeeft. Ten slotte is het belangrijk dat de definitie door alle belangrijke relevante belanghebbenden aangenomen wordt. Alle belangrijke ministeries zijn hierbij inbegrepen (op nationaal en regionaal niveau). Correcte procedure wijst erop dat ministeries die verantwoordelijk zijn voor huisvesting, maatschappelijk werk, gezondheid, werkgelegenheid, strafinrichtingen en immigratie allemaal een rol zouden kunnen spelen. De belangrijke dienstverleners zijn hier ook bij inbegrepen, in het bijzonder degene van wie de primaire financiering openbare uitgaven of wettelijke voorschriften met zich meebrengt.

Tabel 1

Samenvattende Definitie van Woonsituaties



Bron: Aangepast uit UNECE/EUROSTAT 2006

**Tabel 2 Geharmoniseerde Definitie van Dakloosheid**

Operationele Categorie		Woonsituatie		Definitie
1	Zwerfers	1	Openbare / onoverdekte ruimte	Op straat of in openbare ruimtes wonen zonder een schuilplaats die als woonruimte aangemerkt kan worden
2	Mensen in noodaccommodatie	2	Nachtopvang	Mensen zonder vaste woonruimte die zich vaak tussen verschillende soorten van accommodatie bewegen
3	Mensen die in accommodatie voor daklozen wonen	3	Daklozenpensions	Waar de verblijfsperiode minder dan 1 jaar is <sup>1</sup>
		4	Tijdelijke accommodatie	
		5	Begeleide overgangsaccommodatie	
		6	Vrouwen- of vluchtelingenopvang	
4	Mensen die in inrichtingen wonen	7	Zorginstellingen	Verblijf langer dan nodig wegens gebrek aan woningen  Huisvesting voor ontslag niet beschikbaar
		8	Strafinrichtingen	
5	Mensen die in niet-traditionele onderkomens wonen wegens gebrek aan woningen	9	Stacaravans	Waar de accommodatie wordt gebruikt wegens een gebrek aan woningen en wat niet de normale verblijfplaats van een persoon is
		10	Niet-traditioneel gebouw	
		11	Tijdelijke constructie	
6	Dakloze mensen die (wegens gebrek aan woningen) tijdelijk bij familie of vrienden wonen in een traditionele woning	12	Traditionele woning maar niet de gebruikelijke verblijfplaats van de persoon	Waar de accommodatie wordt gebruikt wegens een gebrek aan woningen and wat niet de gebruikelijke verblijfplaats is van de persoon

<sup>1</sup> De periode van 1 jaar is gekozen ten behoeve van de consequentheid met de UNECE/EUROSTAT census aanbevelingen

## **2 Informatiestrategieën voor het toezicht houden op dakloosheid**

Informatie is de basis voor de ontwikkeling, de implementatie en het toezicht houden op dakloosheidsbeleid. Daarom is betrouwbare informatie over dakloosheid nodig op alle niveaus waarop beslissingen genomen worden – voor de ontwikkeling van strategische actie, voor organisatorisch bestuur en voor projectevaluatie. Discussies over de verantwoordelijkheid voor actie met betrekking tot dataverzameling over dakloosheid dient dus beschouwd te worden in het verband van de ontwikkeling en de implementatie van dakloosheidsstrategieën op het nationale niveau. Het verzamelen van gegevens over dakloosheid is het effectiefst wanneer het ontwikkeld wordt als onderdeel van een integrale strategie voor het aanpakken of voorkomen van dakloosheid. Op deze manier informeert de dakloosheidsstrategie het dataverzamelingsproces en zorgt ervoor dat beleid op bewijs gebaseerd is.

### **2.1 Bestuurspunten**

De huidige fundamenten van het Europese debat over dakloosheidsstrategieën legt de nadruk op de noodzaak:

- ❖ Om een nationaal strategisch beleid over dakloosheid te ontwikkelen waarbij alle relevante belanghebbenden betrokken zijn, inclusief alle relevante Ministeries;
- ❖ Om mechanismen te identificeren voor plaatselijke uitvoering van het beleid;
- ❖ Om duidelijke verantwoordelijkheid voor coördinatie en implementatie te hebben;
- ❖ Om duidelijke doelen en mechanismen te hebben voor het meten van resultaten tegen een grondlijn van betrouwbare informatie;
- ❖ Om beleid te hebben dat op bewijs is gefundeerd.

Daarom is een belangrijk principe van staatsbetrokkenheid bij datacollectie, dat het verankerd ligt in het kader van de (nationale of regionale) dakloosheidsstrategie. Om die reden hoort een informatiestrategie voor het toezicht houden op dakloosheid deel uit te maken van de dakloosheidsstrategie. Waar de verantwoordelijkheid voor het implementeren van dakloosheidsstrategieën gedelegeerd is naar regionale of plaatselijke autoriteiten, heeft de centrale overheid tot taak de capaciteit en het vermogen van die autoriteiten te verbeteren door overzicht uit te oefenen op het verzamelen van informatie over dakloosheid. Een recente beoordeling van de Noorse nationale strategie ter voorkoming van dakloosheid laat zien dat een coördinerend bureau (de Huisvestingsbank) de verantwoordelijkheid heeft gekregen voor de coördinatie, implementatie en promotie van de strategie (Edgar, 2006). Een aspect wat bij deze rol hoort is het beschikbaar stellen van bekwaamheidstoelages voor gemeentes en de organisatie van regionale en plaatselijke netwerkgroepen en forums ter verbetering van het vermogen van gemeentelijke overheden bij het uitvoeren van de strategie.

Op nationaal (of regionaal) niveau hebben verschillende ministeries een rol te spelen zowel bij de ontwikkeling en implementatie van dakloosheidsstrategieën als bij het verzamelen van gegevens die nodig zijn om vooruitgang te volgen. In een aantal landen zijn regionale statistiekbureaus betrokken bij het verzamelen van data over dakloosheid (bijv. Frankrijk, Italië, Spanje en Duitsland). Hoewel het niet noodzakelijk is dat de aanlevering van dergelijke informatie rechtstreeks door landelijke statistiekbureaus wordt georganiseerd en uitgevoerd, horen deze geraadpleegd te worden om de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de landelijke gegevens te verzekeren.

Elk stadium van implementatie van een informatiestrategie voor het toezicht houden op dakloosheid brengt duidelijke kosten met zich mee die vastgesteld kunnen worden en waarvoor gebudgetteerd kan worden. De landelijke overheidsinstelling hoort de kosten voor elk stadium van de implementatie vast te stellen voor de regering en voor de dienstverleners. Voor deze kosten dient een budget opgesteld te worden voor de duur van de implementatie van de strategie zowel als voor de doorgaande jaarlijkse belastingkosten. Hoewel afdoende financiering nodig is om de succesvolle implementatie van de informatiestrategie te verzekeren, dienen de kosten

afgezet te worden tegen de directe en indirecte voordelen van het toezicht houden op informatie over dakloosheid.

## **2.2    Beleid gebaseerd op Bewijs – Het ontwikkelen van een Informatieformule voor het toezicht houden op dakloosheid**

Er is betoogd (Edgar et al, 2007) dat de dakloosheidstrategie een informatieformule dient te ontwikkelen dat dakloosheid in beeld houdt. Gezien de verscheidenheid aan informatiebronnen die beschikbaar kunnen zijn, kan onderzoek op nationaal niveau nodig zijn om de aard en het gebruik van informatie vast te stellen en op welke wijze de verschillende bronnen op een verenigbare wijze gecombineerd en gebruikt kunnen worden. Dit zou deel uit moeten maken van de ontwikkeling van de dakloosheidstrategie.

De eerste stap bij de ontwikkeling van een informatiestrategie over dakloosheid dient een herziening van de beschikbare informatiebronnen te zijn met betrekking tot de verschillende categorieën daklozen zowel als de risicolopende bevolkingsgroepen (bijv. bewoners van inrichtingen en mensen die in onveilige of ongeschikte woningen gehuisvest zijn) met betrekking tot de definitie van dakloosheid die voor de strategie gebruikt wordt. Hierbij hoort een herziening van administratieve bronnen zowel als overzichtsbronnen en er dient rekening gehouden te worden met de aard, de beschikbaarheid en de betrouwbaarheid van de informatie. Bij deze herziening dienen tevens de informatiesystemen opgenomen te zijn die door de dienstverleners gebruikt worden.

De toezichtstrategie voor dakloosheid dient beslissingen in te houden met betrekking tot de aanpak die gehanteerd zal worden ten opzichte van informatie in verschillende deelnemende gebieden.

Een belangrijke beslissing, waarbij alle grote belanghebbenden betrokken dienen te zijn, staat in verband met de definitie van dakloosheid die duidelijk uiteengezet dient te worden. Dit kan een bredere definitie betekenen waar de kern van het beleid gericht is op voorkomen omdat in die context de bevolkingsgroep die risico loopt om dakloos te worden daarbij inbegrepen wordt. Met betrekking tot datacollectie zou de geharmoniseerde definitie van woonomstandigheden zoals aanbevolen door de “Conference of European Statisticians” de basiseenheid moeten vormen (zie voornoemde tabel 2, p. 10).

Besluitvorming is nodig over de diensten die bij de datacollectie van dienstverleners inbegrepen moeten worden. De informatiestrategie hoort ook de aanpak en verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en onderhoud van de databank van de dienstverleners vast te stellen.

Een beslissing is ook nodig over welke informatie noodzakelijk is voor controledoeleinden. De kernvariabelen die hieronder genoemd zijn (tabel 5, p. 28) zullen waarschijnlijk de essentiële vereiste informatie vormen. Het is belangrijk om de definitie van deze variabelen te bevestigen om samenhang in dataverzameling tussen geografische gebieden en over de tijdsduur te verzekeren. In deze context dient het Nationale Bureau voor de Statistiek geraadpleegd te worden met betrekking tot Eurostat protocollen die ontwikkeld zijn om concepten, definities en classificaties te harmoniseren.

Er is duidelijkheid nodig over het type informatie dat nodig is voor het toezicht houden. Het onderscheid tussen inventarisgegevens, stroomgegevens en gegevens over frequentie hoort duidelijk begrepen te zijn bij het plannen van verzamelprocedures. Bijvoorbeeld, het vastleggen van informatie in klantenregisters bij het verlaten van de dienst en bij binnenkomst is noodzakelijk als informatie over de inventaris en de stroom nodig is.

Hoewel ernaar gestreefd moet worden om informatie op nationaal niveau te verkrijgen zal dit niet altijd mogelijk of kostefficiënt zijn. Het kan zijn dat geografische implementatie in fases nodig is. Daarom is prioriteren van geografisch bereik een belangrijke planningsbeslissing bij de

implementatie van datacollectie van dienstverleners. In deze situaties wordt aanbevolen dat het register van dienstverleners evengoed ontwikkeld moet worden om het hele land te bestrijken. Hierdoor kunnen schattingen gemaakt worden met gebruik van analyse van de toevoerkant. Dit zal een gefaseerde introductie vereenvoudigen en kan toelaten dat schattingen met betrekking tot dakloosheid voor subnationale regio's op nationaal niveau geschat worden.

In de planningstadia voor de census van 2011 hoort overwogen te worden welk gebruik gemaakt kan worden van gegevens uit bevolkingsregisters en de benadering ten opzichte van de enumeratie om daklozen te tellen (of ten minste dat deel van de daklozen die in collectieve woonsituaties en niet-traditionele onderkomens wonen.) Bij het plannen van de census dient ook overwogen te worden of grondlijndata voor bepaalde categorieën daklozen verkregen kan worden (bijv. m.b.t. mensen die bij familie of vrienden inwonen of die onvrijwillig accommodatie delen). Bij de planning voor landelijke maatschappelijke enquêtes dient ook beschouwd te worden of retrospectieve modules over dakloosheid ingevoegd kunnen worden (zie de module die bij de EU-SILC en de "Urban Audit Survey" is gevoegd).

De informatiestrategie dient ook rekening te houden met de waarde en het gebruik dat van administratieve data gemaakt kan worden. Rechtbankdocumenten over uitzettingsbevelen, bijvoorbeeld, en gevangenisrapporten bij vrijlating of ziekenhuisgegevens bij ontslag zijn allemaal van betekenis met betrekking tot aspecten van de eerder vastgestelde definitie van dakloosheid.

Het is duidelijk dat dakloosheid een aspect is dat een evaluatie van de doeltreffendheid verstrekt van de manier waarop de woningmarkt functioneert. Beoordelingen van de behoefte aan woonvoorziening vormt een belangrijk onderdeel van planning in een aantal EU landen. Op dezelfde manier wordt als onderdeel van maatschappelijke inclusieprogramma's het verlenen van steun aan kwetsbare mensen opdat ze in staat gesteld worden om zelfstandig in de gemeenschap te wonen, ook informatie over klanten gebruikt om toezicht op diensten te houden en deze te plannen. De informatiestrategie voor toezicht op daklozen behoort overeenstemming en coördinatie te verzekeren met deze aanverwante planningmechanismen.

In wezen dient de informatiestrategie voor het toezicht houden op dakloosheid dan de stadia en procedures vast te stellen om het beheer van databanken over dienstverleners en klantenregistratie data te implementeren. De volgende gedeeltes vatten de procedures samen die voor dit doel zijn aanbevolen samen.

### **3 Gegevens van Dienstverleners**

#### **3.1 Dienstverleningsdatabanken**

Een belangrijk element van onderzoek dat uitgevoerd is om dakloosheid te meten is het verzamelen van gegevens geweest over diensten voor daklozen en dienstverleningsdatabanken. Omdat deze instanties in contact staan met veel daklozen of deze in feite huisvesten, kunnen ze cruciale statistieken verstrekken over de aantallen en de kenmerken, en tevens klanten toegang verlenen tot onderzoekers zodat ze in overzichten opgenomen kunnen worden. Om gegevens over diensten te verzamelen voor het meten van dakloosheid is het nodig om te classificeren welke soorten diensten in overweging genomen moeten worden. Vervolgens moet dan een databank ontwikkeld worden om de relevante informatie over hen op te slaan zodat dan standaardvariabelen van informatie verzameld kunnen worden uit hun klantenregisters of rapporten.

Door voorbeelden van bestaande databanken en bestanden van diensten voor daklozen die voor research- en andere doeleinden in verschillende EU landen opgezet zijn opnieuw te bekijken, is het mogelijk om juiste methodeleer voor te stellen zodat landelijke overheidsinstanties een databank van dergelijke organisaties op kunnen zetten en onderhouden, inclusief een analyse van de benodigde databestanddelen, en punten als management, IT en voorzieningen.

Goede dienstverleningsdatabanken kunnen behalve het verstrekken van informatie voor metingen ook betere beleidsvorming en financieringsbeslissingen mogelijk maken, en het plannen van diensten om daklozen te helpen. Ze kunnen ook helpen bij het vaststellen van tekorten in de dienstverlening, duplicatie van databanken voorkomen alsmede correcte procedure en netwerken onder de dienstverleners bevorderen. Daarom kunnen zulke databanken meerdere functies hebben, kosteneffectief zijn en vergaande voordelen hebben voor verschillende toevoorders en uiteindelijk daklozen zelf.

##### **3.1.1 Bestaande Dienstverleningsdatabanken**

Er zijn talloze voorbeelden van dienstverleningsdatabanken voor daklozen in verschillende EU landen. De meeste zijn in de afgelopen 5 jaar gepubliceerd en ze tonen de haalbaarheid aan van het opzetten van dergelijke voorzieningen. In veel landen dragen deze gegevensbestanden al gedeeltelijk bij tot het verschaffen van informatie over veel organisaties die gegevens kunnen gaan verstrekken.

Databanken/bestanden variëren met betrekking tot bereik en kwaliteit, inclusief grofweg de volgende hoofdkenmerken:

- ❖ Doel en toevoorders (bijv. rapporten over dakloosheid, financieringsregisters en/of verwijzingsinstrumenten)
- ❖ Uitgevers (landelijke of regionale overheid, gemeentes of niet-gouvernementele organisaties)
- ❖ Geografisch bereik (bijv. plaatselijk – inclusief hoofdsteden, regionaal, landelijk)
- ❖ Beslaan van verschillende soorten diensten (d.w.z. specialistisch of niet-specialistisch; residentieel of niet-residentieel, gemeentelijke/plaatselijke overheidsdiensten, niet-gouvernementele organisaties of zelfstandige bedrijven, enz.)
- ❖ Niveau van onderzochte relevante bijzonderheden over diensten en de datagebieden
- ❖ Kwaliteit van gegevens en bruikbaarheid
- ❖ Onderzoeksmethode en de frequentie van bijwerken
- ❖ Beschikbaarheid en of gegevens vrij toegankelijk worden gemaakt

##### **3.1.2 Richtlijnen voor Ontwikkeling van een Dienstverleningsdatabank**

Door naar de huidige voorbeelden van dienstverleningsdatabanken te kijken is het voor landelijke overheidsinstanties mogelijk een flexibele procedure op te stellen met 7 stappen om een databank te creëren van diensten voor dakloze mensen, waarvan de eerste vier in het kort uiteengezet worden:

### *1. Beoordeling van alle bestaande databanken/bestanden op basis van bovengenoemde kenmerken*

Omdat de ontwikkeling van een databank een aanzienlijke taak kan zijn, is het het beste om eerst vast te stellen in welke mate zulke voorzieningen bestaan en indien dat het geval is, of de bestaande data over dienstverlening opgenomen/opnieuw gebruikt kan worden. Het is nuttig om contact op te nemen met de nationale en regionale overheid en financieringsinstanties, de niet-gouvernementele organisaties die lidmaatschap- en/of coördinerende functies hebben, onderzoek organisaties, regionale en plaatselijke gemeentes, plaatselijke niet-gouvernementele organisaties en grote dienstverleners in belangrijke steden, agglomeraties/gebieden waar dakloosheid waarschijnlijk vaker voorkomt. Het kan van nut zijn om uit te zoeken welke voorzieningen bestaan in gelijksoortige of naburige landen, in het bijzonder als er momenteel weinig bestaat in een specifiek land of gebied.

### *2. Vereisten en specificatie*

Er kan een lijst van projectvereisten opgesteld worden om de bovenstaande punten te beslaan (d.w.z. doel, bestek, bereik, data die verzameld moet worden enz.) en behoefte aan personeel (inclusief project management, IT, onderzoek en administratieve vaardigheden). De projectvoorwaarden dienen ook methodiek voor data verzameling, IT punten, data bijwerken en toegang tot data aan de orde te stellen.

Er is voorgesteld dat er een minimum van aanbevolen kerngegevens over diensten moet zijn (Niveau 1 data) om dakloosheid helpen te meten. Het verzamelen van zulke gegevens voor researchdoeleinden en steekproeftrekkingen maakt efficiënt contact met bureaus mogelijk, en een beoordeling te meten van de relevante doelgroepen, van verleende diensten en bereik voor datavoorziening over klanten om dakloosheid helpen. Verdere optionele data (Niveau 2 en 3) kan afhankelijk van de behoefte, het doel en auditorium van de databank verzameld worden. Niveau 2 data is meer gedetailleerde informatie die vooral betrekking heeft op verwijzingen (d.w.z. kosten voor diensten, toegang voor gehandicapten, transport, hoeveelheid personeel enz.) en Niveau 3 data is informatie voor verdere analyse van dienstverlening voor daklozen (d.w.z. financiering, kwaliteit en resultaten).

**Tabel 3**

NIVEAU 1 DATA	
<b>Organisatorische gegevens</b>	
Naam van de organisatie/ dienst	Differentiatie en aparte vermeldingen kunnen nodig zijn voor die organisaties die meerdere diensten verlenen.
Contactadres en gegevens (telefoon, fax, e-mail)	Kan het adres van de administratie of het hoofdkantoor zijn in plaats van de dienst zelf. Sommige adressen zijn confidentieel en sommige diensten zijn alleen per telefoon bereikbaar.
Verwijsadres en gegevens (telefoon, fax en e-mail)	Indien anders dan boven. NB. deze informatie is vereist als gegevens gebruikt dienen te worden voor verwijzingen.
Geografische locatie van de dienst	Plaats, stad, gemeente, regio en overig relevant geografisch gebied
Soort organisatie	Specialistische of niet-specialistische dienst voor dakloosheid, en of het gemeentelijk is, zelfstandig, geen overheidsinstelling enz.
<b>Klantgegevens</b>	
Doelgroep en klantengroep	Inclusief leeftijd, geslacht, enz., en enige beperkingen
Voorzien gebied	Sommige diensten, pensions en dagcentra in het bijzonder, kunnen ook diensten verlenen buiten een bepaald gebied. Verschillende organisaties kunnen ook een reeks verschillende maar overlappende gebieden dienen (degenen op basis van geografie, gemeentegrenzen of opdracht van financierende instanties)
<b>Service gegevens</b>	
Doel/intentie van de service	bijv. spoedgevallen, tijdelijke, overgang- of speciale accommodatie, dagopvang, welzijnszorg, enz. op basis van classificatie van gebruikte diensten
Toegangscriteria	bijv. rechtstreeks in persoon of verwijzing via instantie, op afspraak of inloop, enz.
Verblijfsduur	Bedoelde maximum verblijfsduur voor accommodatieservices
Geboden steun	Dit kan een zelfgeschreven beschrijving zijn en/of een codesysteem om verschillende geboden diensten aan te duiden
Openingstijden/personeels- bezetting	Openingstijden voor niet-residentiële diensten, personeels- bezetting voor accommodatie
Soort accommodatie	bijv. aantal slaapzalen, gedeelde of eenpersoonskamers, of flats
Aantal slaappleaatsen	Totaal aantal
Toegang tot accommodatie voor bewoners	bijv. avondklok, of als bewoners overdag weg moeten zijn.
Bezetting of gebruik	Gemiddelde bezetting voor accommodatie, aantal beschikbare diensten per week en/of aantallen en soorten klantengroepen die gebruik maken van diensten

### 3. Voorzieningen en financiering

Kostenschatting voor het opzetten van databanken voor daklozendiensten van verschillende groottes toont aan dat het redelijk betaalbaar en kosteneffectief is, helemaal na de eerste opstartkosten.

Het zou ongeveer 4 tot 5 weken werk zijn (24 dagen) om een kleine databank en onderzoeksgegevens van 50 diensten op te zetten en jaarlijks zou ongeveer 2 weken personeelstijd (7 dagen) nodig zijn om de gegevens bij te werken en de databank te onderhouden.

Met betrekking tot personeelstijd zouden de opstartkosten voor een databank van gemiddelde grootte voor 500 diensten ongeveer 4 maanden voltijds werk (72 dagen) bedragen en jaarlijks

zou ongeveer 5 weken personeelstijd (27 dagen) nodig zijn om de gegevens bij te werken en de databank te onderhouden.

Naar schatting 56 weken personeelstijd (282 dagen) zouden gemoeid zijn met het opstarten van een grote databank van 2.500 diensten of, bijvoorbeeld gedurende 4 maanden 3 personen in een voltijdse baan. Ongeveer 5 maanden personeelstijd (94 dagen) zouden jaarlijks nodig zijn om de gegevens bij te werken en de databank te onderhouden.

Het uitgeven van een databank van dienstverleners op het internet of in gedrukte vorm zou wat bijkomende kosten met zich meebrengen en ook hiervoor is een schatting gemaakt.

#### *4. Projecttaken en tijdschema*

De belangrijkste fasen in de ontwikkeling van de databank en inhoud, waarvan er een aantal gelijktijdig afgewikkeld kunnen worden, zijn als volgt:

- ❖ Specificeer datastructuur, codering en velden wat lengte betreft en of het vrije tekst is of niet
- ❖ Onderzoek en bouw een databank van contacten om diensten na te trekken en voor het invoeren van service gegevens
- ❖ Ontwerp onderzoeksinstrumenten (bijv. questionnaires, telefonische interviewschema's)
- ❖ Voer onderzoek uit (bijv. posten van questionnaires) en volg mensen die niet reageren op
- ❖ Schrijf en redigeer artikelen over diensten

Als de databank ook beschikbaar gesteld moet worden in een gedrukt bestand of op het internet dan zijn er bijkomende taken als websiteconstructie en tekst, het opzetten van een boekproductie databank of gebruik van desktop publicatie om een gedrukt bestand te ontwerpen, het drukken van het bestand en lanceren van bestand en/of website en de marketing en distributie.

Afhankelijk van de schaal van het project, het formaat en beschikbare personeel, zou het normaal gesproken minstens 3 maanden duren om een databank te ontwikkelen en gegevens over diensten te verzamelen en in te voeren. Als de gegevens in gedrukt formaat beschikbaar gesteld moeten worden dan komen daar nog 2 maanden bij (dus 5 maanden in totaal) die nodig zouden zijn voor het ontwikkelen van boekproductiesystemen, boekproductie zelf en het drukken. Als de gegevens op het internet beschikbaar gesteld moeten worden zou een totaal tijdsbestek van ongeveer 6 tot 8 maanden nodig zijn voor ontwerp, constructie en het testen van een eenvoudige maar zoekbare databank van diensten op het internet.

De laatste 3 fasen zijn:

#### *5. Gebruik/verspreiding van de databank*

#### *6. Bijwerken van de gegevens*

#### *7. Evaluatie van de databank*

### **3.1.3 Conclusie**

Het volgen van deze richtlijnen kan bijdragen tot de succesvolle opzet van een databank van diensten voor daklozen dat dan het verzamelen van standaardvariabelen van data uit overzichten en de klantenregisters van dienstverleners ondersteunt. Het opzetten van een dienstverlener databank kan zelf nog kosteffectiever zijn als het beschikbaar gesteld wordt voor verwijzing en andere doeleinden ten gunste van dienstverleners en daklozen zelf.

Het is een aanzienlijk voordeel om waar mogelijk bestaande databronnen te gebruiken en stapsgewijs te werk te gaan (d.w.z. prioriteiten stellen bij het ontwikkelen van databanken voor hoofdsteden en andere grote steden en agglomeraties) naar de ontwikkeling toe van landelijke datasets waar aanmerkelijk meer financiering voor nodig is.

Hoewel nationale overheden de ontwikkeling van een nationale bron ten minste zal moeten steunen, zo niet aanzienlijk financieel moeten steunen, zullen ze de taak niet persé zelf uit willen voeren. In plaats daarvan zal misschien een bureau in de arm genomen worden (een onderzoeksinstituut/consultancy, een niet-gouvernementele of soortgelijke organisatie) dat de nodige directe kennis van daklozenvoorziening heeft en de vereiste informatica- en onderzoekskunde.

## **3.2 Datasystemen voor klantenregisters en registratie**

### **3.2.1 Introductie**

Veel dienstverleners houden informatie over hun klanten of servicegebruikers in geautomatiseerde klantregistratiesystemen of databanken. Deze systemen zijn gaandeweg ontwikkeld voor verschillende doeleinden en met gebruik van verschillende computertechnologie. Sommige klantregisters zijn ontwikkeld vanuit bestaande gedrukte systemen terwijl anderen vanaf het begin ontwikkeld werden als geautomatiseerde databanken. Ons onderzoek vond veel voorbeelden van klantregistratiesystemen die in gebruik zijn en deze worden steeds gangbaarder. Wij zijn van mening dat deze trend voort zal duren en in de toekomst in veel gevallen de meest productieve manier van dataverzameling van dienstverleners zal vormen.

### **3.2.2 Dienstverleners en Dataverzameling**

Niet-gouvernementele dienstverleners voor de daklozen zijn op verschillende manieren georganiseerd op het regionale en nationale niveau en dit heeft – ten minste in sommige landen – een belangrijke impact op de beschikbaarheid van geharmoniseerde klantregistratiesystemen. Voor landelijke organisaties met plaatselijke afdelingen kan het veel eenvoudiger zijn om details en methodes van klantregistratie te standaardiseren dan voor organisaties op het regionale en nationale niveau, die gebaseerd zijn op lidmaatschap van betrekkelijk of volledig zelfstandige plaatselijke eenheden of die als een overkoepelend orgaan functioneren.

Klantgegevens worden verzameld voor verschillende doeleinden zoals het documenteren van het ondersteuning- en dienstverleningproces of om informatie te verstrekken aan financierende instanties, openbaar en (soms) wetenschappelijk onderzoek. Sommige – maar niet alle – systemen zijn opgezet om alle doeleinden tegelijk te dienen. In sommige gevallen zijn de eisen van de financierende instanties de drijfveer geweest voor het implementeren van gestandaardiseerde klantregistratiesystemen.

### **3.2.3 Klantregistratiesystemen**

Tot de voorbeelden van klantregistratiesystemen die tijdens het onderzoek bestudeerd en geanalyseerd zijn behoren:

- ❖ Regas en Clever klantregistratiesystemen (Nederland)
- ❖ Dublin Link klantregistratiesysteem (Ierland)
- ❖ Link (VK)
- ❖ CHAIN (VK – Londen)
- ❖ Common Monitoring systeem (VK – Schotland)
- ❖ Supporting People klantregistratiesysteem (VK – Engeland)
- ❖ AG STADO Basic dataset (Duitsland)
- ❖ SAW Tillus systeem (België)
- ❖ NewPeople Vision (Tjechische Republiek)
- ❖ Naděje EK systeem (Tjechische Republiek)

### **3.2.4 Overzicht van de bestudeerde systemen**

De bestudering van klantregistratiesystemen die in verschillende landen gebruikt worden, illustreerde de reeks kwesties die overwogen moeten worden door landelijke overheden bij het ontwikkelen van methodieken om statistieken over dakloosheid waarbij klantregisters gebruikt worden te verzamelen of bijeenvoegen. Dit gedeelte zet de lessen uiteen die van deze systemen geleerd zijn en die de landelijke overheden informatie kunnen bieden met betrekking tot de voorgestelde methodiek..

#### **Verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van het systeem**

De rol van de relevante landelijke overheid bij het ontwikkelen van systemen verschilt grotendeels in verhouding tot de mate waarin deelname in het systeem verplicht is gesteld.

Waar deelname verplicht is, wordt de ontwikkeling normaal gesproken gefinancierd door het betreffende ministerie bij de centrale overheid. Dit betekende dat hoofdzaken als datadefinitie en bescherming vastgesteld kunnen worden op nationaal niveau. Deze aanpak dient echter overwogen te worden in samenhang met de behoeftes van de deelnemende bureaus die geraadpleegd dienen te worden tijdens de ontwikkeling van het systeem. Het is tevens minder flexibel in het toelaten van data vastleggingsystemen die opgenomen moeten worden in de eigen behoeftes van de bureaus aan management en informatieplanning.

Waar deelname vrijwillig is, heeft het betreffende ministerie normaal gesproken de ontwikkeling gesubsidieerd of het is de aanpak geweest om slechts de aandacht te vestigen op de samenvoeging van data uit systemen die buiten de overheidscontrole zijn ontwikkeld en om de analyse van deze verzamelde data te financieren.

#### **Bij de systemen ondergebrachte diensten**

Klantregistratiesystemen beslaan vaak verschillende soorten diensten. Een specifiek probleem is het hoge verloop van klanten bij diensten die korte termijnhulp bieden en een zgn. lage drempel hebben. Er is vaak niet genoeg tijd en personeel beschikbaar om gegevens te verzamelen van mensen die misschien één of twee nachten blijven en sommige van deze diensten hebben ook een principe van anonimiteit om diensten te verlenen voor mensen die geen wettelijke papieren hebben of die terughoudend zijn waar het de administratieve procedures van andere diensten betreft. Dit kan ook in verband staan met financieringskwesties en ook met problemen rond het vastleggen van data en het dupliceren van data, die opgelost moeten worden om accurate profielinformatie te verzamelen over deze categorie van dienstgebruiker. Het feit dat sommige systemen deze data verzamelen, illustreert echter dat het mogelijk is om deze kwesties op te lossen. Er zijn slechts een paar systemen gebruikt om informatie te verzamelen over opvangtehuizen voor vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Dit is opnieuw vaak een kwestie van financiering en beleid in plaats van de logistiek van datavastlegging. Terwijl bijkomende factoren in ogenschouw genomen dienen te worden met betrekking tot datageheimhouding en toegang (zie onder), zijn er geen duidelijke technische zaken die de toepassing voorkomen van klantregistratiesystemen voor deze categorie van dienstgebruiker.

#### **Ontwikkeling van softwaresystemen**

Er kunnen twee benaderingen geïdentificeerd worden bij de ontwikkeling van softwaresystemen voor dergelijke registers van klantinformatie.

Ten eerste kan data geselecteerd worden uit commerciële systemen die ontwikkeld zijn en verkocht worden voor maatschappelijk werk case management of huisvestingbeheer. Dit is het geval in de Duitse aanpak en vormde ook de grondslag voor het oorspronkelijke begin van het Nederlandse Regas systeem. Met deze systemen kan de informatie die voor analyse

overgenomen moet worden ofwel via een selectieprogramma verkregen worden ofwel via toegang tot een specifiek module binnen het programma.

Ten tweede zijn er systemen die speciaal ontwikkeld zijn ten behoeve van datavastlegging van klantinformatie of voor het toezicht houden op klanten. Hierbij inbegrepen zijn de door niet-gouvernementele organisaties in huis ontwikkelde systemen (bijv. SAW en Nadeje), degene die in opdracht van de regering zijn uitgevoerd en betaald (bijv. Supporting People) en degene die in opdracht van de niet-gouvernementele organisaties zijn betrokken van software huizen – met als voorbeeld het Nederlandse Clever systeem en de Link systemen in het VK en Dublin. Typierend voor deze is dat het op maat gemaakte systemen zijn waar aanvulmodules bij gebruikt kunnen worden om aan de eisen van de gebruiker te voldoen.

### **Functionaliteit**

Programma's moeten garanderen dat het gemak van gegevensinvoer de kwaliteit niet in gevaar brengt. De bekeken systemen zijn ofwel gebaseerd op Windows of op web interfaces waarbij 'drop-down' menu's en keuzerondjes gebruikt worden die voorgedeepte data toelaten. Ten tweede kunnen programma's de kwaliteit van data verhogen door toelating van data validatie en foutmeldingen in het invoer stadium. Veel van de beoordeelde programma's staan een tweede niveau van validatie toe op het moment van gegevensuitvoer wanneer personeel bij het centrum voor centrale dataverwerking kwesties op kunnen lossen met het personeel van het bureau dat de gegevens invoert. Ten slotte bieden de programma's mogelijkheden om data in overeengekomen formaten uit te voeren.

### **Databescherming**

Hoewel alle systemen voldeden aan de eisen van nationale databescherming, verschilde de aanpak hierin, in het bijzonder met betrekking tot samenvoeging van data op nationaal niveau. Het Duitse systeem is het strengst door toe te staan dat alleen samengevoegde data uitgevoerd kan worden voor analyse op nationaal niveau. Dit onderdrukt de analyse en het gebruik van de data in grote mate. Alle andere systemen staan toe dat gegevens op individueel niveau geanalyseerd kunnen worden door het gebruik van geanonimiseerde dataroutines. Unieke identificatie kan door het systeem voortgebracht worden of door de creatie van een uniek nummer (op basis van een combinatie van achternaam, initiaal, geslacht en geboortedatum). Geen van de systemen die hier bekeken zijn gebruikte het nationale identificatienummer of BSN nummer als unieke identificatie hoewel deze methode in sommige andere systemen wordt gebruikt.

Het probleem van dubbeltellen komt voor, in het bijzonder waar geen unieke identificatie wordt gebruikt. Voor het meten van frequentie en toevoer is het bijna onmogelijk om dubbeltellen van dezelfde persoon uit te sluiten zonder unieke klantidentificatie. Er worden een aantal technieken gebruikt om de individuele identiteit te anonimiseren en te beschermen zodat data extractie aangepast wordt aan de regels voor databescherming en met de gerechtvaardigde belangen van servicegebruikers dat hun persoonlijke gegevens niet worden misbruikt.

Hoewel er binnen Europa een robuuste databescherming structuur is die geen onoverkoombare barrière vormt voor het delen van informatie, zal dit in sommige nationale contexten een groot probleem zijn dat overwonnen moet worden.

### **Data kwaliteitsgarantie**

Data die op deze manier verzameld is, wordt vaak bekritiseerd vanwege een vermoeden dat het gebruik van een groot aantal gegevensinvoerders tot onjuiste en onbetrouwbare informatie leidt. Kwaliteit en integriteit van gegevens moet worden verzekerd.

Ten eerste kan het softwareprogramma zelf een niveau van accuratesse en consistentie bij het registreren van data garanderen. Dit kan in verschillende stadia gebeuren. Foutmelding op het moment van gegevensinvoer, validatie algoritmen en automatische foutmelding voor het posten of de uitvoer van de data kan ontbrekende data of een ongeldige aantekening elimineren. Het programma kan ook eisen dat bepaalde hoofdvelden ingevuld worden voordat de data uitgevoerd wordt. Het punt in dit stadium bestaat erin het gemak van data invoer af te wegen tegen de robuuste controles van hoofdvelden. Programma's voorzien ook in hulpsystemen die contextgevoelig zijn.

Ten tweede kunnen robuustere validatie algoritmen toegepast worden waar data uitgevoerd wordt naar een centrale verwerkingsunit. Hiervoor is relatief veel personeel nodig om fouten te controleren en deze te verenigen met het toeleverende bureau.

Ten derde kunnen datacontrole en trendanalyse ook bijdragen in het terugrapporteren aan de gebruikers die de data invoeren. Zo kan regelmatige rapportage over velden die onvolledig of onjuist geregistreerd zijn zowel als statistische analyse en vergelijkende analyse gebruikt worden om de prestatie te verbeteren.

Ten vierde is rechtstreeks contact met personeel van het bureau noodzakelijk. De toezichthoudende methode zoals hierboven beschreven wordt gewoonlijk gecombineerd met personeelstraining, handboeken met richtlijnen, nieuwsbrieven en gebruikersgroepen. De meeste systemen hebben ook help-desks om specifieke kwesties op te lossen. Internetsystemen vullen deze methoden aan met online hulpsystemen.

### **Data uitvoer**

De bekeken systemen laten een brede reeks van methoden zien voor het uitvoeren van gegevens naar de centrale verwerkingsunit. Teruggestuurde antwoorden op papier (met centrale dataverwerking) wordt voorzien in de Tjechische en VK systemen hoewel dit steeds minder gebruikelijk is en de meest tijdrovende en dure methode is. Elektronische data transfer zou een standaardmethode moeten zijn voor nieuwe of bijgewerkte systemen omdat de brede toegankelijkheid van computervoorzieningen en technologie garanderen dat dit de meest kosteffectieve route is. Elektronische data transfer kan geharmoniseerd worden via verschillende routes maar het overzicht wijst er opnieuw op dat internetsystemen die de standaard XML protocollen gebruiken nu over het algemeen gebruikt worden in nieuwe of bijgewerkte systemen. Deze aanpak heeft tot voordeel dat software niet geïnstalleerd hoeft te worden in data provider systemen omdat online gegevensinvoer de basis vormt voor dataverzameling. Het overzicht duidt echter op de vereiste speciaal om personeel aan te nemen voor het ontvangen en controleren van elektronische data voordat dit verwerkt en geanalyseerd wordt.

### **Data analyse**

Het gebruik van individuele gegevens in plaats van gegevens die van tevoren samengevoegd zijn biedt de meest flexibele methode van data analyse op nationaal niveau omdat alleen toegang tot individuele gegevens gekruiste tabulatie toestaat over de verzamelde variabelen. Dit moet gecombineerd worden met een toepasselijke geografie voor analyse (gekoppeld aan census en/of administratieve geografische gebieden).

### **3.2.5 Implementatie**

Herziening van de benaderingen die in verschillende landen aangenomen zijn wijst op een aantal stadia of fases in de implementatie van klantregistratiesystemen. Deze fasering dient als cruciaal beschouwd te worden voor de succesvolle ontwikkeling van zulke systemen.

- ❖ **Fase 1 Planning**  
In deze fase gaat het om consultatie met dienstverleners. Daar kan een overzicht bijzitten van de specifieke klantregistratie en management softwaresystemen die in gebruik zijn. Het zal ook consultatie betekenen met belangrijke bureaus met betrekking tot data onderwerpen en data definities die gebruikt moeten worden. In deze fase zal ook de beslissing genomen moeten worden over de managementstructuren die gehanteerd moeten worden om de systemen te onderhouden en het aanstellen van het nationale coördinatieteam om de ontwikkeling en implementatie te ondernemen.
- ❖ **Fase 2 Ontwikkeling**  
Hier gaat het om de ontwikkeling van de softwaresystemen en/of de specificatie van standaard uitwisselingsformaten van gegevens. Het proefdraaien en testen van systemen zal ook plaatsvinden. In dit stadium wordt de voorbereiding van gedetailleerde documentatie, handleidingen en trainingmaterialen uitgevoerd.
- ❖ **Fase 3 Implementatie**  
Hier gaat het ook om training die voor de lancering plaatsvindt en publiciteit. Dit zal regelmatig regionaal georganiseerd worden en mogelijk apart gericht zijn op verschillende types dienstverleningbureau (bijv. instellingen voor daklozen en opvangtehuizen voor slachtoffers van huiselijk geweld).
- ❖ **Fase 4**  
Zowel als continue systemen voor hosting, data back-up en systeemondersteuning, controle en prestatie zijn ook overzichtstructuren nodig om te garanderen dat het systeem op juiste wijze en efficiënt toegepast wordt en voldoet aan de overeengekomen onderzoeksopdracht.

## **Financiën, voorzieningen en budgetteren**

Bij de kosten van het invoeren van data collectie vanuit klantregistratiesystemen dient rekening gehouden te worden met twee duidelijke zaken – de implementatie in zijn geheel van de methode en de creatie van de software of het systeem voor datacollectie en samenvoeging.

Aan elk van de vier implementatiefasen die hierboven beschreven zijn, zijn kosten verbonden. Het is onmogelijk om exacte kosten voor elke fase aan te geven omdat dit gedeeltelijk af zal hangen van het aantal dienstverleners in elk land en de mate van coördinatie die vereist is tussen de centrale overheid en de regionale of plaatselijke overheid. Het zal ook afhangen of de nationale overheid van plan is om de implementatie uit te voeren of dat de taken uitbesteed worden. De laatstgenoemde aanpak wordt aanbevolen.

De ontwikkeling van software zodat in de nationale databank of data analyse kan worden voorzien is ook afhankelijk van de aanpak die in elk land wordt gevolgd. The belangrijkste opties worden als volgt samengevat:

### **Optie 1            Het gebruik van bestaande softwaresystemen en data extractie protocollen**

In Duitsland moest een samenvoeginginstrument ontworpen worden uit een aantal verschillende softwaresystemen die al in gebruik waren onder niet-gouvernementele dienstverleners voor daklozen. De opdracht voor de ontwikkeling van dit instrument werd verleend aan een instituut en koste ongeveer € 50.000. Jaarlijkse aanpassingen aan de software dienen apart gefinancierd te worden. Ieder jaar wordt een recente versie van het software instrument voor samenvoeging naar de dienstverleners gestuurd die aan de nationale dataverzameling deelnemen. In 2004 hebben ongeveer 120 diensten de extractie software ontvangen en 56 samenvoeging datasets zouden uitgevoerd worden en samengebracht in een nationale databank. Dit jaarlijkse proces kost ongeveer € 5.000 tot € 7.000 afhankelijk van het aantal deelnemende dienstverleners. Aangezien



ontwikkelingstijd. Werk bracht het opstellen van vereisten en overleg met aspirant gebruiker met zich mee, specificatie, systeemontwerp, programmering, testen en gebruikers van het eerste systeem opleiden. De kosten voor de introductie van verdere Link systemen zijn echter aanzienlijk lager. De kosten voor introductie van een Link systeem kan in 3 hoofdgroepen opgebroken worden:

1. Oorspronkelijk ontwerp van systeemontwikkeling en programmering  
Voor de aanpassing en ontwikkeling van de kern van het Link systeem is een éénmalige betaling nodig voor de vergunning van tussen de € 4.000 en € 12.000 al naargelang de grootte van het systeem (aantal opgenomen dienstverleners).
2. Oorspronkelijke opbouwkosten van het systeem  
Hier gaat het om éénmalige ontwikkelingskosten voor systeemopbouw en installatie (over een periode van 3 – 6 maanden). Daar komt ook het werken met gebruikers bij om het systeem te promoten en personeelstraining en ondersteuning. Al naargelang de grootte van het systeem variëren de opbouwkosten van € 8.000 tot € 20.000.
3. Doorgaande jaarlijkse lopende en support kosten  
Als het systeem eenmaal opgezet is, zijn er jaarlijkse kosten voor hosting en support variërend van € 5.000 tot € 15.000 al naargelang de grootte van het systeem. Er kunnen bijkomende IT kosten zijn afhankelijk van nieuwe ontwikkelingen die voor het systeem nodig zijn.

#### **4. Data uit Bevolkingsregisters, Census, Enquêtes en andere Diensten**

Dit hoofdstuk gaat in op de zaken die gemeoid zijn met het gebruiken van informatie uit een reeks officiële overheidsbronnen om een meer accuraat en gedetailleerder profiel te leveren van mensen die dakloos zijn of dreigen te worden. Administratieve gegevens worden samengesteld door verschillende Ministeries en overheidsbureaus om de diensten die door de overheid worden gefinancierd of volgens wetsvoorschrift worden geleverd te beheren. Deze data verstrekt vaak belangrijke informatie over mensen die dakloos zijn of dreigen te worden. Informatie wordt ook door de overheid verzameld voor de hele bevolking of er worden steekproeven onder de bevolking genomen waarbij enquêtes of soortgelijke methodes worden gebruikt.

Deze databronnen kunnen ondergebracht worden in drie duidelijke klassen:

- ❖ Administratieve data (bijv. gegevens over de gevangenisbevolking)
- ❖ Enquêtes onder subgroepen van de bevolking (bijv. enquêtes onder huishoudens)
- ❖ Gegevens over de gehele bevolking (bijv. tienjaarlijkse census of bevolkingsregister).

##### **4.1 Dakloze Bevolking**

Dit deel neemt het gebruik dat gemaakt kan worden van administratieve data verschaft door gezondheidsinstellingen en strafinstellingen in ogenschouw, met gebruik van de definitie van dakloosheid die eerder gegeven werd (zie tabel 2, p.10). Het rapport van Edgar et al (2007) beschrijft de unieke situatie van het Deense (“goede procedure”) model, waar informatie over de bevolking van alle instellingen dat onder wetsvoorschrift geleverd wordt (vgl. §91, §96 en §101 van de “Social Welfare Act”, vervolgens door wetgeving aangepast in 2007), continu geregistreerd wordt in een nationale databank uit klant geïdentificeerde gegevens. Dit deel beschouwt het beperktere doel van het gebruik van administratieve data op gespecificeerde bevolkingen om nationale en regionale cijfers te leveren over de schaal en het profiel van dakloosheid. Dit punt is om twee redenen belangrijk. Ten eerste vertegenwoordigen mensen die de gevangenis verlaten en mensen met een psychische aandoening in veel EU landen aanzienlijke proporties van de dakloze bevolking. Ten tweede is beleid dat zicht richt op het voorkomen van dakloosheid afhankelijk van administratieve data om beleid te volgen en te streven naar de implementatie van effectieve initiatieven voor preventie.

#### 4.1.1 Gezondheidsinstellingen

Dit is het meest complexe aspect dat beschouwd moet worden en is afhankelijk van specifieke beleid- en beheersstructuren die invloed hebben op de gezondheidszorg in individuele landen. In principe komen er twee situaties voor:

- ❖ Lange termijn gezondheidsinstellingen: psychiatrische ziekenhuizen en centra voor drugs of alcoholverslaafden. In deze situaties is het mogelijk dat mensen in de instelling blijven vanwege een gebrek aan toereikende huisvesting en/of aanverwante steun in de gemeenschap. Het probleem is het aantal en soort klant die in deze categorie valt in beeld te houden.
- ❖ De ziekenhuizen: waar mensen niet ontslagen kunnen worden vanwege een gebrek aan geschikte huisvesting (of maatschappelijk of medische ondersteuning) in de gemeenschap. Een voorbeeld is mensen die een hersenaandoening opgelopen hebben als gevolg van een ongeval of hersenbloeding. (\*Het is niet de bedoeling of hierbij mensen in op te nemen die voor lange termijn verzorging in een verpleegtehuis nodig hebben zoals ouderen of mensen die aan de ziekte van Alzheimers of aanverwante ouderdomsziekten lijden).

#### 4.1.2 Gevangenen

Overzichten van daklozen geven duidelijk aan dat in veel landen een aanzienlijk deel van de daklozen recentelijk in de gevangenis hebben gezeten. Beleid dat preventie tot doel heeft identificeren ontslagprotocollen van de gevangenis als een belangrijk beleidsaspect en onderzoek heeft aangetoond dat actie op dit gebied bij preventie effectief is (en kosteffectief is)

#### 4.2 Census en andere Overzichten

Nationale census en enquêtes onder huishoudens kunnen als informatiebron gebruikt worden voor sommige categorieën van dakloosheid. Ze kunnen informatie leveren over die delen van de bevolking die in institutionele situaties leven, tijdelijk bij familie of vrienden of in accommodatie voor daklozen, in overvolle omstandigheden of in ongeschikte of niet-traditionele onderkomens.

Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen landen die een volkstelling op registerbasis gebruiken en landen die een (tienjaarlijkse) census houden op basis van een enquête. In verscheidene landen (bijv. Denemarken, Finland en Nederland) is het traditionele census enquête overzicht vervangen door registers als bronnen van bevolking- en huisvestingcensus. Het bestaan van een Centraal Bevolkingsregister ("CPR: Central Population Register") met een uniek nationaal identificatienummer en een huisvestingregister met een unieke identificatiesleutel wordt gebruikt om een verband te leggen tussen onderkomens en personen in landen waar registers gebruikt worden. Duitsland en Zweden zijn van plan om volledig over te gaan op een census op basis van een register en sommige landen (inclusief Oostenrijk, België, Litouwen en Slovenië) hebben een combinatie van traditionele census en registers, of zijn van plan dit aan te nemen. Frankrijk heeft een 'rollende' census aangenomen (INED, 2006). De overige landen houden traditionele overzichten op basis van een questionnaire.

Het zou theoretisch mogelijk moeten zijn om uit de centrale bevolkingsregisters het aantal mensen te tellen die in verschillende soorten instelling wonen of mensen die geen vaste verblijfplaats hebben. In Finland is het bevolkingsregister volledig geïntegreerd met het postsysteem (en andere landelijke registers). Dit houdt in dat wijzigingen in het postadres automatisch geregistreerd worden. Voorts moet iedere persoon geregistreerd zijn om uitkeringen en gezondheidszorg te ontvangen. Als test voor deze studie werd het Finse Register in november 2006 geraadpleegd en gaf een totaal van 29.519 mensen aan zonder gebruikelijk verblijfplaats. Onder dit aantal is een groep mensen van wie de verblijfplaats onbekend is (Groep 903, 8.424 mensen). Hierbij inbegrepen zijn mensen die naar het buitenland zijn verhuisd of die "met de

noorderzon zijn vertrokken". Er blijft een totaal van 16.674 mensen over die geen vaste verblijfplaats hebben (Groep 901). Dat cijfer is echter bijna het dubbele van het aantal dat in het jaarlijkse Overzicht van het Huisvestingsfonds als dakloos werd geteld. Hoewel kan zijn dat het overzicht van het Huisvestingsfonds het aantal mensen dat bij familie of vrienden woont onderschat, zou verder onderzoek nodig zijn om de twee groepen cijfers te verenigen. Voor andere landen waar een systeem gebruikt wordt op basis van een register lijkt het wat moeilijker te zijn om tellingen te leveren van mensen die niet in traditionele onderkomens verblijven. Dit is duidelijk een taak die buiten de opdracht van deze studie valt maar één die verder onderzoek verdient.

Landen waar een traditioneel overzicht op basis van een questionnaire gebruikt wordt, kunnen informatie verschaffen over ongeschikte en niet-traditionele huisvesting. Ze kunnen echter ook een volkstellingproces aannemen waarbij daklozen inbegrepen worden; de Australische census levert informatie op deze wijze. Binnen Europa zijn Frankrijk en Litouwen voorbeelden van landen waar censusoverzichten gebruikt worden om mensen die onder de blote hemel slapen te tellen.

In Frankrijk worden volkstellingen nu jaarlijks gehouden (sinds januari 2004). De census telt daklozen die in pensions wonen op dezelfde manier als alle andere "gemeenschappen" worden geteld. Nachtverblijven vormen een aparte categorie en zouden daarom een telling van dit deel van de dakloze bevolking toe moeten staan. Daklozenaccommodatie voor lange termijn wordt echter op een hoop gegooid met andere vormen van gemeenschappelijke accommodatie voor lange termijn zoals bejaardentehuizen. Samenwerking met vrijwillige organisaties (waaronder "FNARS") en nauwe betrokkenheid bij plaatselijke gemeenten en tellers van overzichten hebben geholpen om het risico van meervoudige tellingen en weglatingen te reduceren waar het om mensen gaat die onder de blote hemel slapen. Ook wordt de daklozenbevolking (mensen die onder de blote hemel slapen) in gemeenten met minder dan 10.000 mensen, in hetzelfde jaar als de rest van de bevolking van de stad (d.w.z. eens in de 5 jaar) in een overzicht opgenomen. Voor gemeenten met een bevolking van 10.000 of meer wordt ongeveer 8% van de huizen binnen de gemeente elk jaar in een overzicht opgenomen en over het gehele gemeentelijke gebied gebeurt dat voor de daklozen elke 5 jaar. De daklozen worden uit principe geteld. De daklozen zijn Franse staatsburgers als iedere andere en moeten ook geteld worden (degene die persoonlijk ondervraagd kunnen worden, vullen hetzelfde censusformulier in als de rest van de bevolking).

In Litouwen is de Bevolking en Huisvesting Census van 2001 de enige databron van het aantal mensen dat in een openbare ruimte woont. De informatie over mensen die onder de blote hemel slapen gaf onder meer geslacht, nationaliteit, leeftijd en opleiding aan. Na 2001 werd er geen informatie meer geproduceerd over dakloze mensen.

## 5 Harmonisatiekwesities

### 5.1 Kernvariabelen

Een informatiestrategie over dakloosheid zal gewoonlijk niet enkel en alleen proberen om het aantal daklozen in beeld te houden maar zal ook proberen om verdere informatie over hun profiel te verzamelen en te leveren. Om zinvolle vergelijkingen tussen de twee groepen van klantinformatie te maken op plaatselijk, regionaal, nationaal en internationaal niveau is het absoluut noodzakelijk om overeenstemming te hebben met betrekking tot een bepaald minimum aan variabelen die op dezelfde wijze verzameld worden. Zelfs zonder de daklozenbevolking volledig te beslaan, zou een groep kernvariabelen waarover harmonisatie is bereikt het begrip van dakloosheid en van het veranderende profiel van de dakloze bevolking verbeteren. De studie over "Measuring Homelessness (Edgar et al, 2007) stelde een groep van kerngegevens voor met een beperkt aantal variabelen dat over heel Europa verzameld zou moeten worden met gebruik van dezelfde definities en die de grondslag zou moeten vormen voor informatie over het profiel van daklozen in Europa.

De groep kerngegevens zou informatie moeten geven over:

- ❖ Primaire demografische kenmerken (leeftijd en geslacht),
- ❖ De nationaliteit en migratie achtergrond (geboorteland),
- ❖ Samenstelling van dakloze huishoudens,
- ❖ Hun accommodatie situatie (direct voor de periode van dienstverlening en op het moment van de dataverzameling),
- ❖ De duur van de (huidige) dakloosheid en
- ❖ De redenen voor de (laatste) dakloosheid.

Een lijst van de variabelen en datapunten die als kernvariabelen aanbevolen worden wordt in Tabel 5 (p. 28) van dit syntheserapport gepresenteerd. De redenen voor het selecteren van deze variabelen als kernvariabelen zijn hun belang bij het verstrekken van informatie over de profielen van de daklozenbevolking maar ook hun beschikbaarheid in de (meeste) bestaande registratiesystemen (die meestal veel meer gegevens verzamelen dan deze). Een belangrijk criterium voor hun selectie is dat het betrekkelijk eenvoudig moet zijn om de definitie van deze punten te harmoniseren voor Europese datacollectie doeleinden. Niet alle punten zijn echter geregistreerd door alle bestaande systemen en het zal nog steeds nodig zijn om in een aantal gevallen de definities op het nationale niveau te wijzigen.

Een dergelijke beperkte lijst kernvariabelen verhoogt de mogelijkheid voor het harmoniseren van gegevens. Hoewel de variabelen voornamelijk ontwikkeld werden voor diensten die accommodatie hebben, kunnen ze ook gebruikt worden als een groep kerngegevens voor klantregistratie bij niet-residentiële diensten voor de daklozen en ze kunnen ook als leidraad dienen voor de definitie van variabelen die in overzichten worden gebruikt. Hoewel systemen om datakwaliteit te verbeteren en te verzekeren een aanzienlijk effect hebben op het aantal onbeantwoorde en ontbrekende data, kan het zijn dat er meer ontbrekende gegevens zijn voor sommige variabelen dan voor andere.

Tabel 5 Voorgestelde Kernvariabelen

Variabele	KERN
<b>Demografische kenmerken: Leeftijd en Geslacht</b>	
Leeftijd	Geboortedatum
Geslacht	Manlijk / Vrouwelijk
<b>Nationaliteit / Migratie achtergrond</b>	
Nationaliteit	Land van staatsburgerschap
Geboorteland	Geboorteland
<b>Kenmerken van het huishouden/ de familie</b>	
Samenstelling v.h. huishouden/woon-situatie	Alleenwonend zonder kind(eren) Alleenwonend met kind(eren) Echtbaar zonder kind(eren) Echtbaar met kind(eren) Ander type huishouden
<b>Kenmerken van Huisvesting</b>	
Vorige accommodatie, nacht voorafgaand aan binnenkomst bij dienst en huidige accommodatietoestand (op de dag van de telling)	Onder de blote hemel levend (openbare ruimte, externe ruimte) In noodaccommodatie (nachtpensions) In accommodatie voor daklozen (daklozenpensions, tijdelijke accommodatie, van steun voorziene overgangsaccommodatie) In een opvangtehuis voor mishandelde vrouwen verblijvend In instellingen verblijvend (gezondheidszorg, gevangenis) In onconventionele onderkomens verblijvend wegens gebrek aan woningen (stacaravans, geen standaard gebouw, tijdelijke constructie) Inwonend bij vrienden of familieleden (wegens dakloosheid) Dakloos en in andere soorten van accommodatie wonend Niet dakloos
Tijdsduur van (huidige) dakloosheid	Minder dan 2 maanden; 2 tot 6 maanden; 6 maanden tot onder 1 jaar; 1 tot 3 jaar; 3 tot 5 jaar; 5 jaar and langer
<b>Redenen voor Dakloosheid</b>	
Redenen voor de laatste periode van dakloosheid zoals verklaard door de daklozen  (verscheidene antwoorden mogelijk)	Actie van de huisbaas (uitzetting) / Gedwongen verkopen Eind van overeenkomst / ongeschikte woning / gebrek aan woningen Relatieproblemen / familieconflict / overlijden Verlies van baan / werkloosheid Geweld Persoonlijke redenen (behoefte aan steun/verslaving/gezondheid) Financiële redenen (schuld) Ontslag uit een instelling / het leger Immigratie Overmacht (brand, overstroming etc.) Overige redenen

Bron: Edgar et al, 2007

Een tweede set kernvariabelen werd ook aanbevolen. Het verzamelen van zulke informatie (over behoefte aan steun, bijvoorbeeld) met gebruik van dezelfde definities door heel Europa heen is ook belangrijk om waarde toe te voegen aan bestaande datasets en staat toe dat verdere vergelijkende analyse wordt ondernomen. Voor sommige variabelen is echter tijd nodig om de definities te harmoniseren en een volledige Europese consensus te bereiken. Bovendien is informatie over sommige punten minder gebruikelijk in bestaande klantregistratiesystemen of er is meer controverse over de vraag of zulke informatie wel echt nodig is. Het verzamelen van punten die niet tot de kern behoren, hoort daarom vrijblijvend te zijn voor nationale overheden.

De voorgestelde variabelen die niet tot de kern horen bevatten gegevens over

- ❖ Hoofdactiviteit,
- ❖ Bron van inkomsten,
- ❖ Hoogst behaalde kwalificatie, en
- ❖ De belangrijkste gebieden van steunbehoefte.

De laatste zou ook enige aanvullende informatie leveren over bijkomende factoren voor de redenen van dakloosheid die als kernonderwerp geregistreerd zijn.

Tabel 6 presenteert de variabelen die door Edgar et al (2007) werden voorgesteld om als geharmoniseerde variabelen te gebruiken die niet tot de kern behoorden in dataregistratiesystemen en overzichten op nationaal niveau.

**Tabel 6 Voorgestelde variabelen die niet tot de kern behoren**

Variabele	NIET-KERN
<b>Economische Kenmerken</b>	
<b>Hoofdactiviteit</b>	Betaald werk (niet gesubsidieerd) Gesubsidieerd werk, sociale werkplaats Vrijwilligerswerk School of opleiding Werkloos (maar in staat om te werken) Gepensioneerd Langdurig ziek/gehandicapt
<b>Bron van inkomsten/ soort inkomsten (meerdere antwoorden mogelijk)</b>	Inkomsten uit betaald werk OAW of toelage voor zware gehandicapten Inkomsten uit minimumloonwerk Andere soorten sociale uitkeringen Onderwijstoelagen Inkomsten uit bedelen, seksindustrie Andere soorten inkomsten Helemaal geen inkomsten Indicatie van belangrijkste inkomstenbron
<b>Educatieve kenmerken</b>	
<b>Hoogst behaalde kwalificatie</b>	Hoogst behaalde kwalificatie (gecodeerd naar ISCED niveau)
<b>Behoeft aan steun / Problemen</b>	
<b>Lichamelijke gezondheid</b>	Handicap (j/n) Andere lichamelijke problemen (y/n)
<b>Mentale gezondheid</b>	Psychische problemen (nee, vermoedelijk, vastgesteld)
<b>Verslaving</b>	Alcohol (nee, vermoedelijk, vastgesteld) Drugs (nee, vermoedelijk, vastgesteld) Andere stoffen / gokken etc. (nee, vermoedelijk, vastgestel)
<b>Financieel</b>	Schulden (j/n)
<b>Werk</b>	Gebrek aan werk/opleiding (j/n)
<b>Veiligheid/geweld</b>	Ervaring met mishandeling thuis

Bron: Edgar et al, 2007

Geen van beide lijsten biedt informatie over uitkomsten en het gebruik van diensten, hoewel zulke informatie van hoge waarde is en met toenemende mate vereist wordt om de doelmatigheid van de diensten bij het verhelpen van dakloosheid te evalueren. Het is voorlopig echter wat moeilijk om geharmoniseerde procedures te definiëren voor het verzamelen van zulke gegevens vanwege de verscheidenheid aan ondersteuningsystemen en methodes voor klantregistratie. Voor systemen waar informatie wordt geregistreerd bij binnenkomst of bij het verlaten van een

dienst is een algemene aanbeveling om het mogelijk te maken de toestand voor en na de dienstverlening te vergelijken voor een aantal variabelen. Het zou nodig kunnen zijn en in de tussentijd haalbaar om variabelen over uitkomsten in te sluiten bij de lijst van kernvariabelen. Dit aspect van uitkomstmanagement is een terrein dat specifiek onderzoek verdient.

## **5.2 Geharmoniseerde definities**

In het kader van het MPHASIS project zou de haalbaarheid van het gebruik van de voorgestelde variabelen verder getoetst moeten worden en indien nodig, zouden er aanbevelingen ontwikkeld moeten worden over de manier waarop variërende definities van sommige variabelen geharmoniseerd kunnen worden. Coördinatoren van nationale bijeenkomsten zullen gevraagd worden om op een questionnaire in te vullen of informatie of de aanbevolen variabelen al verzameld wordt voor dakloze mensen in hun land en op welke manier bestaande obstakels voor het gebruik van de voorgestelde variabelen overwonnen kunnen worden.

In sommige gevallen zou informatie op het plaatselijke niveau veel gedetailleerder kunnen zijn en het zou desondanks mogelijk kunnen zijn om gegevens voor kernvariabelen te onttrekken uit de bestaande data. Waar informatie over de kernvariabelen nog niet verzameld is (of de definitie afwijkt), zou het mogelijk moeten zijn om datacollectiesystemen zonder veel moeite overeenkomstig aan te passen, maar mogelijke implementatieproblemen en obstakels moeten opgelost worden.

## 6 Implementatiekwesities

Dit hoofdstuk beschouwt een aantal van de implementatiekwesities die overwogen moeten worden indien nationale overheidsinstanties de informatiebasis over dakloosheid willen verbeteren. In sommige landen brengt dit het bouwen van de capaciteit voor datacollectie in zijn geheel met zich mee, terwijl het in andere landen om verbetering van de administratieve geografie van informatieanalyse kan gaan en in weer andere landen zal de uitbreiding van het bereik van de data betreffen door bronnen toe te voegen die momenteel niet gebruikt worden.

### 6.1 Ontwikkeling van een Informatiestrategie voor het toezicht houden op dakloosheid

In Deel 2 hierboven werden de kwesities van het Beheer van het verzamelen van Data besproken. Deze zaken kunnen samengevat worden met betrekking tot:

#### 1. Ontwikkeling/Planning

Beslissingen over wie verantwoordelijk is voor het verzamelen van data over dakloosheid en andere aspecten van maatschappelijke uitsluiting en huisvesting zullen een reeks van overheidsafdelingen betreffen. Alle relevante ministeries horen betrokken te worden bij dit proces.

#### 2. Implementatie

De implementatie van een informatiestrategie over dakloosheid kan met gebruik van verschillende modellen ondernomen worden, afhankelijk van de aangenomen definitie van dakloosheid en uitsluiting van huisvesting. Hierbij zou echter de samenstelling van informatie van dienstverleners inbegrepen moeten zijn, wat het beste bereikt kan worden door middel van de methodes die in het rapport worden beschreven (Edgar et al, 2007).

#### 3. Financiering

Er dienen budgetten gereserveerd te worden en de implementatie moet op een realistische manier berekend en gepland worden.

Het rapport bespreekt een reeks zaken die van invloed zijn bij de verbetering van het verzamelen van gegevens over dakloosheid in de context van het ontwikkelen van een strategische aanpak om informatie over de daklozen in beeld te houden. Deze zaken worden hier samengevat als de belangrijke stadia die ermee gemoeid zijn.

**Tabel 7**

<b>Stadium</b>	<b>Actie</b>	<b>Omschrijving</b>
1	Consultatie	Alle betrokken belanghebbenden in de wettelijke en vrijwillige sectoren betrekken
2	Definities	Een definitie van Dakloosheid overeenkomen Geharmoniseerde operationele definities van variabelen ontwikkelen
3	Informatie behoeftes	Een strategie over dakloosheid gebruiken om vast te stellen welke informatie nodig is en waar de prioriteiten liggen om het verzamelen van data te verbeteren
4	Bijwerking van informatiebronnen	Vaststellen welke informatie beschikbaar is en het nut daarvan herzien voor beleidsontwikkeling en evaluatie
5	Databescherming	Ervoor zorgen dat toepasselijke protocollen bestaan voor databescherming en het anonimiseren van informatie
6	Tijdschema voor implementatie	De implementatie plannen (in het bijzonder waar introductie in fases nodig is) om ervoor te zorgen dat in de behoeftes van de belanghebbenden wordt voorzien.
7	Databank van Dienstverleners	Een databank van dienstverlening voorbereiden en onderhouden
8	Klantgegevens	Een strategie invoeren om gegevens over klantregistratie van dienstverleners te verzamelen en samen te voegen
9	Administratieve gegevens	Ervoor zorgen dat administratieve gegevens, registers en overzichten vastgelegd kunnen worden om beleidsanalyse te informeren
10	Informatie combineren	Gezamenlijke protocollen vaststellen om dubbeltellen te elimineren en operationele definities harmoniseren Systemen van unieke identificatie en methodes voor het anonimiseren van gegevens standaardiseren Toepasselijke geografische gebieden identificeren voor analyse

## **6.2 Beheer van dataverzameling**

De belangrijkste principes die het ontwikkelingsproces van een dakloosheidstrategie zouden moeten onderbouwen bij het beheer van dataverzameling over dakloosheid kunnen omschreven worden.

1. Succesvolle implementatie en onderhoud van systemen voor dataverzameling hebben een consultatie- en herzieningsmechanisme nodig waarbij alle relevante belanghebbenden betrokken zijn. De juiste belanghebbenden dienen in elk land te worden geïdentificeerd maar daar zijn waarschijnlijk zowel de dienstverleners als alle belangrijke overheidsministeries bij en de vertegenwoordigers van het regionale en gemeentelijke bestuur.
2. Nationale verzameling van klantregistratie gegevens van een groot toevoerapparaat en regelmatig verslag uitbrengen vanuit de betreffende geografische locaties vereist een reeks vaardigheden en een teamaanpak. Bij deze vaardigheden horen project

management, programmering en data analyse. Hoewel er in verschillende landen duidelijk verschillende aanpakken zijn, is het nodig om een toegewijd team voor dit project te hebben, of dit nou “in huis” is of uitbesteed wordt.

3. Er bestaan in alle landen nationale richtlijnen voor databescherming. Europese en internationale richtlijnen bestaan ook voor beheersystemen van databanken, bijvoorbeeld, met betrekking tot het beheer van externe data en het gebruik van gestructureerde opvraagtaal (“SQL - structured query languages<sup>2</sup>). Deze richtlijnen zouden evengoed van toepassing zijn op informatie van dienstverleners en deze moeten voor nationale toepassing gespecificeerd worden voordat de gegevens verzameld worden.
4. Verenigde Naties en Eurostat protocollen zijn ontwikkeld om begrippen, definities en classificaties in nationale overzichten te harmoniseren. Een conceptprotocol van de VN over Statistische Integratie als onderdeel van de Werkcode van de Nationale Statistieken bevordert richtlijnen voor het harmoniseren van classificaties (geografische, sociale en economische), statistische eenheden (gezin, huishouden, woning), definities (standaard begrippen en variabelen). Deze overeengekomen begrippen en definities van variabelen dienen aangehouden te worden bij de ontwikkeling van procedures voor databescherming en protocollen voor gegevens over dakloosheid zowel als de nationale bureaus voor de statistiek zouden geraadpleegd moeten worden over dit onderwerp. Eurostat ontwikkelt ook een geharmoniseerde “Key Social Indicators” en datacollectie procedures zouden waar mogelijk naar deze indicaties moeten verwijzen.
5. Intuïtief (en bewijzend) gezien wordt data het best verzameld wanneer de persoon die deze registreert begrijpt dat er een direct voordeel is voor hem/haarzelf, voor de klant of voor de organisatie. Daarom is het waarschijnlijker dat gegevens die uit systemen komen met een aansluiting naar casuswerk management en/of organisatorisch management, informatie opleveren van een goede kwaliteit. Softwaresystemen horen rapportagefuncties op te nemen die organisatorische managementinformatie zowel als datacollectie bevorderen.
6. Databank managementsystemen horen ontwikkeld te worden in de context van een duidelijk beleid met betrekking tot klantvertrouwelijkheid dat eenvoudig te begrijpen, uit te leggen en toe te passen is. Dat beleid dient regelmatig te worden herzien.

### **6.3 Obstacles**

Het probleem van het tellen van daklozen wordt vaak gepresenteerd als een technisch probleem. Onderzoek heeft echter aangetoond dat de meeste technische problemen opgelost kunnen worden en het hoofdprobleem is maar al te vaak het gebrek aan politieke wil, inadequate financiering, onduidelijke verantwoordelijkheidsstructuren en zwakke management structuren.

<sup>2</sup> ISO/IEC 9075-9:2003: Information technology – Databank languages – SQL – Management of External Data (SQL/MED)

Een reeks technische zaken wordt in het rapport besproken en we bekijken hoe deze in bestaande systemen zijn aangepakt. Misschien is het meest kritische aspect van het succes van een systeem bij het verzamelen van gegevens over klantregistratie de aanpak die genomen wordt om datakwaliteit te garanderen. Het is duidelijk dat er verschillende benaderingen van kwaliteitsverzekering van data zijn en er is in dit verband gevestigde goede procedure. De software is van groot belang voor datakwaliteit. Het gebruikersgemak van de data invoermenu's is natuurlijk essentieel maar het dient gecombineerd te worden met de juiste validatie routines en foutcontroles. Het bureau dat verantwoordelijk is voor data invoer, schoonmaken en analyse dient procedures en structuren te ontwikkelen voor kwaliteitsverzekering van data waarbij alle personeel betrokken is. Daar komen regelmatige controleprocedures en rapportage door het management bij kijken. Ten slotte is het opleiden van personeel in de dienstverleningsbureaus van uiterst belang en dit kan bereikt worden met traditionele training zowel als met leertechnieken via het internet.

Technische problemen met betrekking tot het gebruik van verschillende of onverenigbare werksystemen werden in sommige landen gerapporteerd maar deze zijn betrekkelijk klein en ze zijn overwonnen. Het toenemende gebruik van online systemen zal het belang van dit punt verminderen. Waar problemen worden veroorzaakt door onvoldoende financiering zullen de benodigde gelden beschikbaar gemaakt moeten worden door de financieringsautoriteiten. Zowel nationale regeringen als overheden op EU niveau zouden misschien steun moeten geven waar structurele en technische problemen nog steeds bestaan.

Het probleem van dubbeltellen bestaat, in het bijzonder waar unieke klantherkenning niet gebruikt wordt. Ons rapport legt uit op welke wijze er in overzichten mee om wordt gegaan. Het is voor frequentie- en stroomgegevens nagenoeg onmogelijk om dubbeltellen van dezelfde personen uit te sluiten zonder unieke klantherkenning. Zulke identificatie wordt aanbevolen en er worden een aantal technieken gepresenteerd die aangeven hoe de identificatie geanonimiseerd en beveiligd kan worden zodat data extractie aansluit op de databeschermingsregels en op de terechte belangen van gebruikers dat hun persoonlijke gegevens niet misbruikt worden.

Als de diensten niet exclusief aan daklozen worden verleend (maar aan een grotere reeks klanten), is het nodig om de gegevens van de dakloze klanten te scheiden van die van andere klanten. Om die reden is er duidelijke informatie nodig om de klanten die dakloos zijn te onderscheiden van degene die dat niet zijn.

Ten slotte identificeren we een reeks bestuurszaken die verbonden zijn met de ontwikkeling, implementatie en extractie van data uit klantregistratiesystemen. Hoewel het voor verschillende softwaresystemen ten behoeve van klantregistratie aanvaardbaar is om verschillende variabelen te gebruiken, is het belangrijk dat de kernvariabelen consequent gedefinieerd worden. Als er verschillende klantregistratiesystemen gebruikt worden door de diensten voor de daklozen, zijn tijd en middelen nodig om de variabelen te harmoniseren en de systemen ten minste zodanig verenigbaar te maken dat het de extractie van een basisset van datavariabelen toestaat. Er worden voorbeelden uit Duitsland en Nederland aangehaald om aan te tonen hoe dit gedaan kan worden.

Een specifiek probleem dat behandeld moet worden is de mate waarin gegevens vastgelegd kunnen worden in accommodatiediensten zoals noodopvang of zgn. lage drempelpensions. Deze diensten worden normaal gesproken gekenmerkt door een proces van directe toegang in plaats van verwijzing en door een hoog verloop van klanten. Ze worden vaak ook gekenmerkt omdat ze een klantengroep dienen met moeilijkere problemen (e.g. afhankelijkheid van drugs of alcohol, of illegale immigranten met taalproblemen). Vaak is er niet genoeg tijd en personeel beschikbaar om gegevens te verzamelen van mensen die misschien maar één of twee nachten blijven. Sommige van deze diensten zullen ook een principe van anonimiteit hanteren om diensten te verlenen voor mensen die geen wettelijke documenten hebben of die zich niet aangetrokken voelen tot de administratieve procedures van andere diensten. Datavereisten zouden verminderd kunnen worden voor dit soort diensten om ten minste een minimum aan informatie over verloop

en bezettingsgraad te krijgen. Voorbeelden uit een aantal gebruikte systemen tonen aan dat het in de praktijk mogelijk is om betrouwbare gegevens te verkrijgen uit zowel zgn. lage drempeldiensten als welzijnscentra.

Het gebrek aan continuïteit van personeel en een tekort aan training is een ander bestuurspunt dat behandeld moet worden om betrouwbare data te verzekeren. Zoals we hebben gezien, is er voor goede klantregistratiesystemen niet veel gespecialiseerde kennis nodig maar er is een behoefte aan goede opleidingen en (online) ondersteuning voor degene die met dataregistratiesystemen werken. De kosten van dergelijke steun moeten overwogen worden en worden gedekt door de overheid die de diensten financiert.

## 7. Verwijzingen

Edgar, W (2006) *Norwegian Homelessness Strategy: Pathways to a permanent home*, Social Inclusion Peer Review, OSB, Vienna

Edgar W, Harrison M, Watson P and Busch-Geertsema, V (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level*, Brussels (European Commission), download under [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf)

United Nations Economic Commission for Europe and the Statistical Office of the European Communities (2006) *Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing*, Geneva