



MPHASIS

**Mutual Progress on Homelessness through Advancing and
Strengthening Information Systems**

Finansiert av Europakommisjonen
(Generaldirektoratet for sysselsetting og sosiale spørsmål)

**Tiltak for å forbedre informasjonsbasen
over bostedsløshet på
regionalt, nasjonalt og europeisk plan**

Støttedokument til nasjonale seminarer

Mai 2008



Forskning og tiltak i MPHASIS-prosjektet er finansiert av Europakommisjonen (Generaldirektoratet for sysselsetting og sosiale spørsmål) gjennom programmet for sysselsetting og sosial sikkerhet, PROGRESS (VS/2007/0617 SI2.483181).

Koordinator:
Town and Regional Planning
University of Dundee
Nethergate
Dundee, DD1 4HN
Skottland, Storbritannia

Kontaktinformasjon:

Bill Edgar: w.m.edgar@dundee.ac.uk

Barbara Illsley: b.m.illsley@dundee.ac.uk

Volker Busch-Geertsema: vbg@giss-ev.de

Matt Harrison: matt.harrison@ris.org.uk

Peter Watson: peter.watson@ris.org.uk

Innholdet i denne rapporten er ikke nødvendigvis representativt for meningene og posisjonen til Europakommisjonen (Generaldirektoratet for sysselsetting og sosiale spørsmål).



Innholdsfortegnelse

| | |
|---|-----------|
| Hensikten med dette dokumentet | 5 |
| 1 Bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet | 7 |
| 1.1 Europeiske og nasjonale forhold | 7 |
| 1.2 Definisjon av bostedsløshet..... | 8 |
| 2 Informasjonsstrategier for kartlegging av bostedsløshet | 12 |
| 2.1 Styring og ansvar..... | 12 |
| 2.2 Evidensbasert politikk – å utvikle en informasjonsstrategi for kartlegging av bostedsløshet | 13 |
| 3 Data om tjenesteapparatet..... | 15 |
| 3.1 Databaser over aktører i tjenesteapparatet | 15 |
| 3.1.1 Eksisterende databaser over tjenesteapparatet | 15 |
| 3.1.2 Retningslinjer for utvikling av en database over tjenesteapparatet..... | 16 |
| 3.1.3 Konklusjon..... | 19 |
| 3.2 Brukerregistre og dataregistreringssystemer | 19 |
| 3.2.1 Innledning..... | 19 |
| 3.2.2 Tjenesteapparatet og datainnsamling | 19 |
| 3.2.3 Systemer for brukerregistrering | 20 |
| 3.2.4 Oversikt over systemene som er studert | 20 |
| 3.2.5 Implementering..... | 23 |
| 4. Data fra folkeregistre, folketellinger, undersøkelser og andre tjenester | 26 |
| 4.1 Den bostedsløse delen av befolkningen | 26 |
| 4.1.1 Helseinstitusjoner | 26 |
| 4.1.2 Fengsler og andre straffeanstalter..... | 26 |
| 4.2 Folketellinger og andre undersøkelser..... | 27 |
| 5 Harmonisering | 29 |
| 5.1 Kjernevariabler | 29 |
| 5.2 Harmoniserte definisjoner..... | 32 |

| | | |
|-----|---|----|
| 6 | Implementering..... | 33 |
| 6.1 | Utarbeiding av en informasjonsstrategi for kartlegging av bostedsløshet | 33 |
| 6.2 | Styring av datainnsamling..... | 34 |
| 6.3 | Barrierer..... | 35 |
| 7. | Kilder | 38 |

Hensikten med dette dokumentet

Dette dokumentet gir et sammendrag av noen av ideene i forskningsrapporten *Measuring Homelessness* (Edgar mfl., 2007), som er finansiert av Europakommisjonen. Intensjonen med dokumentet er å gi en bakgrunn for diskusjoner som vi håper vil finne sted mellom involverte parter før og etter MPHASIS-seminarene som skal holdes i hvert av de 20 deltakerlandene i løpet av prosjektets levetid.

Rapporten *Measuring Homelessness* gir en rekke anbefalinger for å gi nasjonale myndigheter bedre evne til å samle inn informasjon om bostedsløshet med identifiserte tiltaksbehov på både nasjonalt og europeisk plan. Disse anbefalingene er oppsummert nedenfor, og det er forventet at de nasjonale seminarne vil utgjøre en viktig faktor i gjennomføringen i mange land.

Anbefalinger på nasjonalt plan

1. Utarbeide en nasjonal informasjonsstrategi for kartlegging av bostedsløshet i samråd med alle relevante departementer, offentlige organer og øvrige aktører.
2. Identifisere eller etablere et koordineringsorgan eller en etat for innsamling av data om bostedsløshet.
3. Bruke den harmoniserte definisjonen av boligmarkedet og bostedsløshet som et grunnleggende rammeverk for datainnsamling.
4. Bruke settet med standard kjernevariabler og tilhørende definisjoner som et grunnelement i innsamling av data.
5. Vedta en nasjonal definisjon av tjenester for bostedsløse.
6. Opprette og vedlikeholde et register over tjenestene.
7. Sikre at finansieringen av tjenesteapparatet for bostedsløse baseres på fremleggelse av grunnleggende (anonyme) brukerdata, og finansiere dette arbeidet ved behov.
8. Utarbeide en strategi for innsamling av data fra tjenesteapparatets systemer for brukerregistrering.
9. Sikre at datainnsamlingen gir en økt nytteverdi for tjenesteapparatet og de bostedsløse.

Anbefalinger på europeisk plan

10. Kreve at medlemsstatene utvikler seg innenfor rammeverket av EUs felles strategi om å øke sosial sikkerhet og sosial inkludering for å bekjempe bostedsløshet.
11. Kreve at medlemsstatene identifiserer fremdriften i utviklingen av nasjonale strategier og bestemmer seg for hvorvidt en informasjonsstrategi for kartlegging av bostedsløshet skal integreres i denne utviklingen.
12. Kartlegge fremdriften i medlemsstatenes arbeid med å opprette kontinuerlige brukerregistreringssystemer.
13. Oppfordre nasjonale statistikkbyråer til å benytte den harmoniserte definisjonen av bostedsløshet ved innsamling av data, og informere dem om at alternative definisjoner kan bli brukt i forskrifter og bestemmelser.
14. Oppfordre nasjonale statistikkbyråer til å delta i arbeidet med å koordinere innsamlingen av data om bostedsløshet.
15. Redusere faktorer som kan hindre kartleggingen av bostedsløsheten (f.eks. ved bruk av

finansiering under det sjuende rammeprogrammet (FP7), strukturell finansiering og europeiske forskningsprogrammer).

1 Bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet

Enhver vurdering som foretas om nødvendige tiltak for å forbedre informasjonsbasen om bostedsløshet, må være basert på en forståelse av europeisk og nasjonal politikk på området. Deltakere i diskusjonen bør også ha en felles forståelse av årsakene til bostedsløshet, hva det innebærer å være bostedsløs, og ikke minst definisjonen av fenomenet. Innholdet i dette kapitlet skal bidra til å skape en slik forståelse.

1.1 Europeiske og nasjonale forhold

Hensikten med å samle inn data om bostedsløshet bør være å skaffe til veie den informasjonen som er nødvendig for å forbedre tjenesteapparatet, slik at man kan forebygge eller redusere bostedsløshet. Informasjonen som samles inn om bostedsløshet, skal være tilstrekkelig til å informere nasjonale myndigheter og lokale forvaltningsorganer. På bakgrunn av denne informasjonen og innenfor rammeverket til EUs strategi for sosial inkludering, skal myndighetene utvikle strategier for å:

- ♦ forebygge bostedsløshet
- ♦ bekjempe årsakene til bostedsløshet
- ♦ redusere antallet bostedsløse
- ♦ begrense de negative effektene på bostedsløse mennesker og deres familier
- ♦ følge opp tidligere bostedsløse mennesker og sikre dem en fremtid i et permanent, uavhengig botilbud

I arbeidet med å gjennomføre politiske tiltak for å forebygge bostedsløshet og redusere konsekvensene for sårbare husholdninger, trengs det informasjon som gjenspeiler realitetene i prosessen bak bostedsløshet og ekskludering fra boligsektoren.

Slik informasjon skal hjelpe makthaverne og tjenesteapparatet med å skaffe seg oversikt over den skjulte bostedsløsheten. Med dette menes det at man har både målbare data og en forståelse av de ulike aspektene ved bostedsløshet, blant annet mennesker med midlertidige og usikre botilbud, som tvinges til å flytte frem og tilbake mellom utilstrekkelige løsninger, og personer som ikke har noe annet valg enn å bo under det allmennheten oppfatter som uverdige forhold.

Hvis det politiske målet er å sikre at ingen mennesker skal måtte sove under åpen himmel, er datainnsamling nødvendig for å kartlegge antall bostedsløse, antall brukere av tjenesteapparatet for bostedsløse og antall ledige boenheter.

Hvis det politiske målet er at færre mennesker skal bli bostedsløse, er datainnsamling nødvendig for å kartlegge antall bostedsløse husholdninger, antall personer som lever i midlertidige eller usikre/utilstrekkelige boliger og antall personer som potensielt kan bli bostedsløse eller står i fare for å bli bostedsløse.

Hvis det politiske målet er å forebygge bostedsløshet, er det også viktig å vite hvor mange mennesker som ikke har noe sted å bo ved en eventuell utkastelse fra bolig eller utskrivning fra en institusjon. Forebygging av bostedsløshet krever også tilrettelegging av bærekraftige, permanente boligløsninger for tidligere bostedsløse personer. Dette krever i sin tur en registrering av antall bostedsløse personer som kan få tilbud om bostøtte.

Plasseringen av ansvaret for utforming av politikk, programmer og strategier for de bostedsløse varierer mellom de ulike medlemsstatene. Videre er det også variasjoner fra land til land når det

gjelder forholdet mellom boligpolitikken på den ene siden og velferds- og støtteordninger på den andre. Derfor spiller nasjonale, regionale og lokale myndigheter alle en rolle, både i innsamlingen av data og i anvendelsen av disse dataene til kartlegging av behov og gjennomføring av politiske tiltak. Selv om boligpolitikken i noen land utformes på nasjonalt plan, er ansvaret for gjennomføringen ofte plassert lokalt.

I mars 2006 vedtok Ministerrådet det nye rammeverket for sosial sikkerhet og sosial inkludering. I dette reviderte rammeverket ble det vedtatt tre nye fellesmål for sosial inkludering i EU- og EØS-området, herunder målet om

«å sikre tilgang til alle ressurser, rettigheter og tjenester som er nødvendig for deltakelse i samfunnet, å forebygge og sette fokus på ekskludering, og å bekjempe alle former for diskriminering som kan føre til ekskludering».

EU-landene har identifisert sju sentrale politiske prioriteter på området sosial inkludering i sine nasjonale handlingsplaner for sosial inkludering (felles rapport, 2006). Prioritet 5 lyder:

«Sikre et anstendig botilbud: I noen medlemsstater ligger fokuset på å forbedre boligstandarden, mens andre stater fokuserer på mangelen på sosiale botilbud til sårbare grupper. Flere medlemsstater arbeider med å utvikle mer integrerte tilnærminger for å bekjempe bostedsløshet.»

1.2 Definisjon av bostedsløshet

Vanskelighetene med å definere bostedsløshet har innvirkning på myndighetenes evne til å iverksette raske og riktige tiltak mot bostedsløshet. Selv om forståelsen av bostedsløshet varierer mellom de forskjellige europeiske landene og endrer seg over tid, er det mulig å identifisere menneskers vidt forskjellige boligsituasjoner på en ensartet måte. På konferansen *European Conference of Statisticians* (UNECE/Eurostat, 2006) ble det definert et skille mellom tradisjonelle boliger, kollektive boligkvarter og andre boenheter eller utradisjonelle boliger (s. 23). Her er denne forståelsen benyttet for å gi et sammendrag av boligsituasjoner. En rekke av disse situasjonene kan forstås å gjelde personer som er bostedsløse, vanskeligstilte eller befinner seg i risikozonen for bostedsløshet eller ekskludering fra boligsektoren (se figur 1, s. 10).

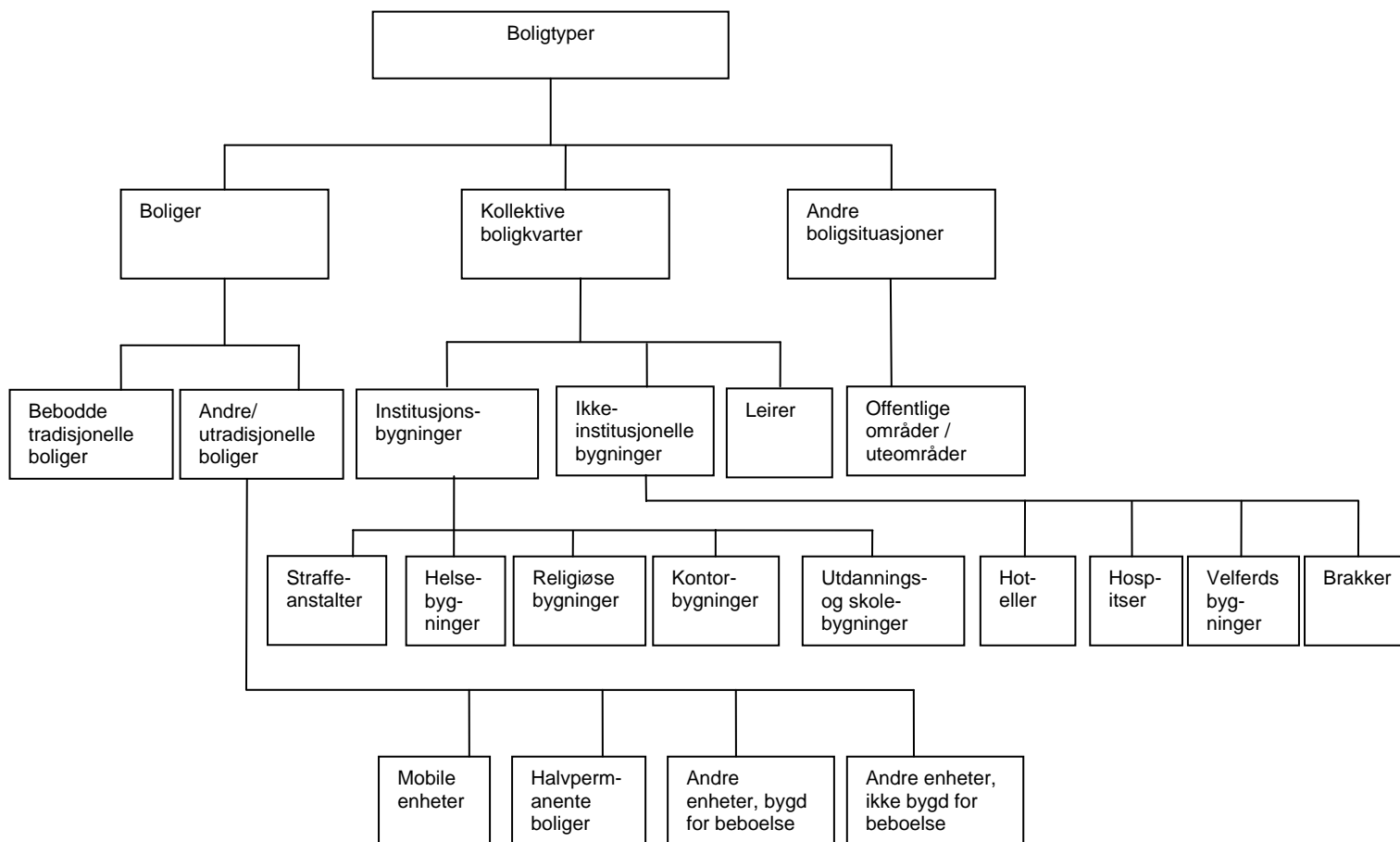
Det er altså slik at selv om vi kan definere og bli enige om en felles typologi over boligsituasjoner, som i det store og hele kan benyttes noenlunde likt på tvers av landegrensene, er det vanskeligere å definere hva som menes med bostedsløshet. Dette skyldes til dels at fenomenet bostedsløshet kan oppstå som følge av politiske beslutninger på flere plan. På denne måten påvirkes mennesker som er sårbare i boligmarkedet og ikke har tilgang til anstendige eller rimelige boliger. En annen utsatt gruppe er mennesker som bor på institusjoner som en konsekvens av regjeringens politikk (for eksempel manglende midler til psykisk helsevern i kommunene). Fenomenet kan også forstås å gjelde mennesker som er avhengige av støtte fra sosialtjenesten. Bostedsløshet kan med andre ord oppfattes både som et boligpolitisk og et sosialpolitisk spørsmål, og det har også innvirkning på helse- og rettspolitikk.

Det er også vanskelig å registrere antall bostedsløse, ettersom mennesker endrer boligsituasjon over tid ut fra personlige årsaker og som et resultat av myndighetenes handlinger. Hvis meningen er å måle effekten av politikken, kan det noen ganger også være nødvendig å registrere antall personer som på grunn av gjennomføringen av et bestemt politisk tiltak (for eksempel økte midler til bostøtte) ikke lenger er bostedsløse.

Det er altså mulig å benytte en bred definisjon som gjenspeiler prosessen bak bostedsløshet, nemlig det at mennesker endrer boligsituasjon. ETHOS-typologien, som er utviklet av Feantsa (Det europeiske nettverk for frivillige organisasjoner innen bostedsløshetsarbeid), er et eksempel på en slik definisjon av bostedsløshet og ekskludering fra boligmarkedet. Motsatt kan man også bruke en smalere definisjon av bostedsløshet for å gjøre det enklere å oppnå en jevn og konsekvent innsamling av data. Dette er særlig viktig når målet er å utarbeide en sammenliknende oversikt over bostedsløshet. Forskningsrapporten *Measuring Homelessness* (Edgar mfl., 2007) har identifisert en smalere definisjon som kan være bedre egnet til datainnsamling (se figur 2, s. 11).

Et innledende trinn i prosessen med å forbedre innsamlingen av data om bostedsløshet er å vurdere og tilpasse bruken av denne definisjonen i en nasjonal eller regional sammenheng. Det er viktig å oppnå en forståelse av de brede konseptene ved definisjonen og å vurdere hvordan det konseptuelle grunnlaget for utarbeidelsen av definisjonen gjenspeiler prosessen bak bostedsløshet og ekskludering fra boligsektoren. I tillegg er det viktig å sikre at nomenklatur og terminologi gjenspeiler nasjonal politikk. Sist, men ikke minst er det viktig at alle involverte parter er enige om å benytte definisjonen. Dette omfatter alle sentrale departementer og andre forvaltningsorganer (på nasjonalt eller regionalt plan). God praksis tilsier at alle forvaltningsorganer som har ansvar for boligpolitikk, sosiale tjenester, helse, sysselsetting, rettsvesen og innvandring, skal være involvert i slike saker. Dette gjelder også viktige tjenesteytere, særlig slike hvor hoveddelen av finansieringen omfatter offentlige utgifter og offentlig regulering.

Figur 1: Definisjon av boligsituasjoner, sammendrag



Kilde: Bearbejdet fra UNECE (De forente nasjoners økonomiske kommisjon for Europa) / Eurostat (EUs statistiske byrå), 2006

Figur 2: Harmonisert definisjon av bostedsløshet

| Brukskategori | | Boligsituasjon | | Definisjon |
|---------------|--|----------------|--|--|
| 1 | Personer som ikke har et botilbud | 1 | Offentlige områder / uteområder | Personer som bor på gaten eller på offentlige steder, uten noen form for husly som kan defineres som bolig |
| 2 | Personer som bor i midlertidige boliger som en kriseløsning | 2 | Døgnovernatting | Personer uten fast bolig, som flytter hyppig fra én type midlertidig botilbud til en annen |
| 3 | Personer som bor i botilbud for bostedsløse | 3 | Hospitser for bostedsløse | Botilbud hvor oppholdets varighet er begrenset oppad til ett år ¹ |
| | | 4 | Midlertidige løsninger | |
| | | 5 | Overgangsordninger med bostøtte | |
| | | 6 | Krisesentre for kvinner | |
| 4 | Personer som bor på institusjon | 7 | Helseinstitusjoner | Lengre opphold enn nødvendig grunnet manglende botilbud |
| | | 8 | Straffeanstalter | Ingen tilgjengelige botilbud før løslatelse |
| 5 | Personer som bor i utradisjonelle boliger på grunn av manglende botilbud | 9 | Campingvogner o.l. | Boliger som benyttes på grunn av manglende botilbud, og som ikke er personenes faste boliger |
| | | 10 | Utradisjonelle bygninger | |
| | | 11 | Midlertidige konstruksjoner | |
| 6 | Bostedsløse personer som midlertidig bor hos familie eller venner i tradisjonelle boliger (grunnet manglende botilbud) | 12 | Tradisjonelle boliger, men ikke personenes faste boliger | Boliger som benyttes på grunn av manglende botilbud, og som ikke er personenes faste boliger |

Kilde: Edgar mfl., 2007

¹ Begrensningen på ett år er satt for å samsvare med anbefalingene som er basert på statistikk fra UNECE/Eurostat.

2 Informasjonsstrategier for kartlegging av bostedsløshet

Informasjon er grunnelementet i utviklingen, gjennomføringen og kartleggingen av tiltak for bostedsløse. Det er derfor påkrevd med pålitelig informasjon på alle nivåer i beslutningsprosessen – det være seg planlegging av strategitiltak, administrativt organisasjonsarbeid eller evaluering av prosjekter. Spørsmål om plassering av ansvar for innsamlingen av data om bostedsløshet må derfor ses i sammenheng med utviklingen og gjennomføringen av nasjonale strategitiltak mot bostedsløshet. Innsamlingen av data om bostedsløshet er mest effektiv når den utvikles som en del av en større, integrert strategi for å bekjempe eller forebygge bostedsløshet. På denne måten vil strategien mot bostedsløshet påvirke prosessen med innsamling av data og sikre en evidensbasert politikk.

2.1 Styring og ansvar

I den pågående europeiske debatten om strategier mot bostedsløshet er det bred enighet om å fokusere på behovene for å:

- ♦ utvikle nasjonale politiske strategier for å motvirke bostedsløshet, hvor alle aktuelle parter, herunder alle ansvarlige departementer og øvrige forvaltningsorganer, er involvert
- ♦ identifisere mekanismer for gjennomføring av politiske beslutninger på lokalt plan
- ♦ ha klare rollefordelinger i forhold til ansvaret for koordinering og gjennomføring
- ♦ utarbeide klare målsettinger og mekanismer for å måle effekten av tiltakene opp mot en pålitelig informasjonsbase
- ♦ føre en evidensbasert boligpolitikk

Et av nøkkelprinsippene i forhold til innsamlingen av data er derfor å inkludere statlig deltakelse som en del av rammeverket for nasjonale eller regionale strategier mot bostedsløshet. På bakgrunn av dette bør strategier mot bostedsløshet inneholde en informasjonsstrategi for kartlegging av bostedsløshet. Der ansvaret for gjennomføring av strategitiltak for bostedsløse er delegert til regionale eller lokale organer, spiller sentrale myndigheter en rolle i å forbedre kapasiteten og kompetansen til disse organene med hensyn til innsamling av data om bostedsløshet. En fersk gjennomgang av den norske regjeringens nasjonale strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, «*På vei til egen bolig*», viser at et koordineringsorgan (Husbanken) har fått ansvaret for å koordinere, gjennomføre og markedsføre strategien (Edgar, 2006). Et av aspektene ved denne rollen er tildeling av kompetansetilskudd til kommuner og organisering av regionale og lokale nettverk og samarbeidsfora for å styrke kommunenes kapasitet til å gjennomføre strategitiltak.

Ulike etater og forvaltningsorganer bør også ta del i arbeidet med å utarbeide og gjennomføre strategier mot bostedsløshet og samle inn data for å kartlegge fremdriften på nasjonalt og eventuelt regionalt plan. I noen land er nasjonale eller regionale statistikkbyråer involvert i innsamlingen av data om bostedsløshet (for eksempel Frankrike, Italia, Spania og Tyskland). Selv om det ikke er et krav at behandlingen av slike data utføres og organiseres av nasjonale statistikkbyråer direkte, anbefales det at slike byråer i det minste blir brukt som rådgivere for å sikre kvaliteten og påliteligheten til nasjonale data.

Hvert trinn i gjennomføringen av en informasjonsstrategi for kartlegging av bostedsløshet innebærer lett identifiserbare og budsjetterbare kostnader. Nasjonale myndigheter må vurdere kostnadene for hvert trinn i prosessen, både dem som skal dekkes av staten og dem som vil påløpe tjenesteapparatet. Disse kostnadene og løpende årlige omsetningskostnader må budsjetteres jevnt utover strategiperioden. En vellykket gjennomføring av informasjonsstrategien er avhengig av tilstrekkelig finansiering, men det er også viktig å stille kostnadene opp mot de direkte og indirekte gevinstene av informasjon om kartlegging av bostedsløshet.

2.2 Evidensbasert politikk – å utvikle en informasjonsstrategi for kartlegging av bostedsløshet

Det hevdes at vellykkede strategier mot bostedsløshet er avhengige av at det utarbeides en informasjonsstrategi for kartleggingsarbeidet (Edgar mfl., 2006). Tatt i betraktning det store antallet mulig tilgjengelige informasjonskilder, kan det være behov for nasjonale undersøkelser for å evaluere bruken av og kvaliteten på informasjonen. Dette vil også bidra til å samkjøre informasjonen, slik at man får oversikt over hvordan den best kan kombineres og utnyttes. Slike undersøkelser bør inngå i utviklingen av strategier mot bostedsløshet.

Det første trinnet i utarbeidelsen av en informasjonsstrategi om kartlegging av bostedsløshet bør være å evaluere de tilgjengelige kildene til informasjon om de ulike kategoriene av bostedsløse personer samt risikogrupper (f.eks. mennesker som bor på institusjon og personer med et usikkert eller ikke tilfredsstillende botilbud), basert på definisjonen av bostedsløshet som benyttes. Dette bør omfatte en evaluering av administrative kilder og data fra undersøkelser, hvor innholdet, tilgjengeligheten og påliteligheten til informasjonen blir vurdert. Evalueringen bør også gjelde informasjonssystemer som brukes av aktører innenfor tjenesteapparatet.

Informasjonsstrategien for kartlegging av bostedsløshet bør inneholde vedtak om hvilke tilnæringsmetoder som bør brukes på informasjon på ulike delområder.

Et sentralt vedtak, som bør gjelde for alle involverte parter, omhandler definisjonen på bostedsløshet. Dette vedtaket bør formuleres på en tydelig og utdypende måte. Hvis strategien er særlig rettet mot forebygging, kan man med fordel vedta å benytte en bredere definisjon for bedre å dekke befolkningsgrupper som står i fare for å bli bostedsløse. I forbindelse med innsamling av data bør den harmoniserte definisjonen som er anbefalt av *Conference of European Statisticians*, være grunnelementet (se figur 2, s. 11).

Videre trengs det vedtak om hvilke tjenester som skal tas med i innsamlingen av data fra tjenesteapparatet. Informasjonsstrategien bør også fastsette tilnæringsmetode og plassere ansvar med hensyn til oppretting og vedlikehold av databasen over aktører innenfor tjenesteapparatet.

Det må også fattes vedtak om hva slags informasjon som er av avgjørende betydning for kartleggingsarbeidet. Kjernevariablene som er listet opp nedenfor (figur 5, s. 31) vil sannsynligvis utgjøre den viktigste informasjonen som er nødvendig. Det er viktig å bekrefte definisjonen av disse variablene for å sikre en konsekvent datainnsamling på tvers av geografiske områder og over tid. I denne sammenheng er det hensiktsmessig å bruke nasjonale statistikkbyråer, da de kan hjelpe med å tilpasse datainnsamlingen i forhold til Eurostats utarbeidede dokumenter om harmonisering av konsepter, definisjoner og klassifiseringer.

Det er viktig å ha full klarhet i hvilke typer data som må kartlegges. Alle som er involvert i planleggingen av prosedyrer for datainnsamling, må ha en klar forståelse av skillet mellom beholdningsdata, strømningsdata og utbredelsesdata. Hvis beholdnings- og strømningsdata skal kartlegges, innebærer dette for eksempel at data registreres i brukerregisteret både når nye brukere kommer til og når eksisterende brukere slutter å benytte seg av tjenesten.

Selv om det bør være et mål å samle dataene i en nasjonal informasjonsbase, er ikke dette alltid praktisk mulig eller kostnadseffektivt. I noen tilfeller kan det derfor være nødvendig å gjennomføre innsamlingsarbeidet gradvis etter geografisk område. Et nøkkelvevtak i planleggingen av datainnsamlingen fra tjenesteapparatet vil da være å sette opp en prioritering av geografiske områder. I slike situasjoner anbefales det likevel at registeret over aktører innenfor tjenesteapparatet utvikles over hele landet. Dette vil gjøre det mulig å foreta vurderinger ved hjelp av analyser på

tilbudssiden. På denne måten vil en gradvis gjennomføring gå enklere, samtidig som informasjon om regional bostedsløshet kanskje kan evalueres på et nasjonalt plan.

Planleggingsfasen før folketellingen i 2011 bør inneholde en vurdering av hvordan man kan bruke registrerte data og en plan for hvordan opptellingen av den bostedsløse befolkningen skal foregå (i det minste når det gjelder bostedsløse personer som bor i kollektive botilbud og utradisjonelle boliger). Videre bør planleggingen av tellingen ta hensyn til hvorvidt grunnlinjedata kan innhentes om enkelte kategorier av bostedsløse (f.eks. personer som bor hos familie eller venner, eller ufrivillig må dele bolig med andre). Likedan bør de som planlegger nasjonale sosiale undersøkelser, ta stilling til om retrospektive moduler kan brukes (se modulen som er tatt inn i EU-Silc [EUs undersøkelser om inntekt og levekår] og Urban Audit Survey).

Informasjonsstrategien bør også ta hensyn til verdien av administrative data og hvordan disse kan brukes. Blant annet kan rettsprotokoller over domsavsigelser om utkastelse, fengselsprotokoller med informasjon om løslatelsesdatoer og sykehusregistre med informasjon om utskrivelser ha betydning for ulike aspekter ved den ovennevnte definisjonen av bostedsløshet.

Det er åpenbart at bostedsløshet er en indikator på effektiviteten til mekanismene i boligmarkedet. Vurdering av boligbehovet er en nøkkelfaktor i planleggingsarbeidet i en rekke av EUs medlemsstater. Gjennom sosiale inkluderingsprogrammer gis det også støtte til sårbare personer for å gjøre dem i stand til å fungere på egenhånd i samfunnet, og kartlegging og planlegging av slike tjenester fordrer tilgang til informasjon om brukerne. En informasjonsstrategi for kartlegging av bostedsløshet skal kunne sikre forenlighet og koordinering med disse beslektede planleggingsmekanismene.

Kjernen i informasjonsstrategien for kartlegging av bostedsløshet er derfor å identifisere de ulike fasene og prosedyrene i organiseringen av databaser over aktører i tjenesteapparatet og registrerte data om brukerne. De neste avsnittene oppsummerer prosedyrene som er anbefalt for å lykkes med dette arbeidet.

3 Data om tjenesteapparatet

3.1 Databaser over aktører i tjenesteapparatet

En nøkkelfaktor ved undersøkelser hvor målet er å kartlegge bostedsløshet, har vært å samle inn data om tjenestetilbudet til de bostedsløse og opprette en database over de ulike aktørene som tilbyr slike tjenester. Ettersom disse aktørene er i kontakt med mange bostedsløse mennesker, eller til og med huser dem, sitter de på verdifull statistisk informasjon om antall og karakteristikk, og kan også gi forskere tilgang til å møte brukerne av tjenestene som et ledd i undersøkelsene. Når man skal samle inn data om tjenester for å kartlegge bostedsløshet, er det nødvendig å klassifisere hvilke typer tjenester som skal vurderes. Deretter må man opprette en database hvor informasjon om tjenestene kan lagres, slik at man kan legge inn dataene som samles inn fra brukerregistre eller gjennom undersøkelser.

Ved å studere eksempler fra eksisterende databaser og registre over tjenester for bostedsløse, som har blitt opprettet til forskning og andre formål i ulike EU-land, er det mulig å utarbeide forslag om passende metodologier som nasjonale myndigheter kan bruke i arbeidet med å opprette og vedlikeholde sin egen database over slike organisasjoner. Dette arbeidet omfatter en vurdering av nødvendige dataelementer samt administrative, IT-relaterte og ressursmessige spørsmål.

I tillegg til å gi en oversikt over kartleggingsdata kan gode databaser over tjenesteapparatet bidra til bedre politikkutforming, finansieringsvedtak og planlegging av tjenestetilbudet til de bostedsløse. Databasene kan også være et nyttig verktøy for å identifisere hull eller mangler i tjenestetilbudet, unngå duplisering av tjenester og fremme god praksis og nettverksvirksomhet innad i tjenesteapparatet. Slike databaser kan altså fylle flere funksjoner, øke kostnadseffektiviteten og gi vidtrekkende gevinster for ulike grupper, da særlig de bostedsløse i samfunnet.

3.1.1 Eksisterende databaser over tjenesteapparatet

Det finnes mange eksempler på databaser over aktører som tilbyr tjenester for bostedsløse mennesker i ulike EU-land. De fleste av disse har blitt publisert i løpet av de siste fem årene og viser at det er gjennomførbart å opprette slike ressurser. I mange land gir disse datasettene allerede en del informasjon om organisasjoner som er potensielle fremtidige informasjonskilder.

Databaser og registre varierer i omfang og kvalitet, blant annet når det gjelder følgende nøkkelelementer:

- ◆ formål og målgrupper (f.eks. undersøkelser om bostedsløshet, finansieringsregistre og referanseverktøy)
- ◆ utgivere (nasjonale eller regionale myndigheter, kommuner eller ikke-statlige organisasjoner)
- ◆ geografisk omfang (lokalt, inkludert store byer, regionalt eller nasjonalt)
- ◆ dekningsområde etter ulike tjenestetyper (f.eks. faglige eller ikke-faglige, boligrelaterte eller ikke-boligrelaterte, statlige, kommunale eller lokale tjenester, ikke-statlige organisasjoner eller private selskaper)
- ◆ mengden relevant detaljinformasjon om tjenester og datafelt som er undersøkt
- ◆ kvalitet og nytteverdi av innsamlede data
- ◆ forskningsmetode og oppdateringshyppighet
- ◆ tilgjengelighet, herunder offentlig innsyn i data

3.1.2 Retningslinjer for utvikling av en database over tjenesteapparatet

Ved å studere eksisterende eksempler på databaser over aktører innenfor tjenesteapparatet har man utarbeidet en fleksibel prosedyre i sju trinn, som nasjonale myndigheter kan benytte i opprettingen av en database over tjenester for bostedsløse. Her følger en kort oppsummering av de første fire trinnene:

1. *Vurdering av eksisterende databaser/registre basert på ovennevnte elementer*

Arbeidet med å utvikle en database kan være svært omfattende. Det er derfor best å starte med å finne ut om og i hvilken grad det allerede finnes slikt statistisk materiale, og om eventuelle eksisterende data om tjenesteapparatet kan integreres eller brukes om igjen. Det er nyttig å kontakte nasjonale og regionale myndigheter og finansieringsorganer, eventuelle nasjonale ikke-statlige organisasjoner med medlemskapsordninger eller koordineringsfunksjoner, forskningsorganisasjoner, kommuner og fylkeskommuner, lokale ikke-statlige organisasjoner og store tjenestetilbydere i bydeler/områder i større byer hvor bostedsløshet sannsynligvis er mest utbredt. Det kan også være hensiktsmessig å finne ut hvilke ressurser som finnes i naboland eller andre sammenliknbare land, særlig hvis det statistiske grunnlaget i et bestemt område eller land er tynt.

2. *Krav og spesifikasjoner*

Neste trinn er å utarbeide en liste over prosjektkrav som dekker de ovennevnte elementene (formål, omfang, dekningsområde, data som skal samles inn osv.) og behovet for ansettelse (for eksempel prosjektledere, IT-konsulenter, forskere og ansatte i administrasjonen). Prosjektkravene bør også ta stilling til metoder for datainnsamling, IT-spørsmål, oppdatering av data og datatilgjengelighet.

For at kartleggingen av bostedsløshet skal bli enklere, er det foreslått at man samler inn et bestemt minimum av anbefalte kjernedata om tjenestetilbudet (nivå 1-data). Innsamling av slik informasjon til forsknings- og prøveformål muliggjør en mer effektiv kontakt med ulike byråer og aktører. I tillegg letter det arbeidet med å vurdere aktuelle målgrupper, tjenestene som tilbys og handlingsrommet i forbindelse med innsamling av data om brukere til kartleggingsformål. Ytterligere valgfrie data (nivå 2 og 3) kan samles inn i henhold til behov og databasens formål og målgrupper. Nivå 2-data består av mer detaljert informasjon som er særlig relevant for henvisning (betaling for tjenester, tilgjengelighet for funksjonshemmede, transport, bemanningsnivå osv.), mens nivå 3-data er informasjon som danner grunnlag for videre analyse av tjenestetilbudet til bostedsløse (f.eks. finansiering, kvalitet og resultater).

Figur 3

| NIVÅ 1-DATA | |
|---|--|
| Organisasjonsdetaljer | |
| Navn på organisasjon/tjeneste | Organisasjoner som tilbyr flere tjenester, må kanskje deles opp i flere separate oppføringer. |
| Adresse og annen kontaktinformasjon (telefon, faks, e-post, nettsted) | Kan være adresse til administrasjon eller hovedkontor i stedet for den lokale adressen til selve tjenesten. Noen adresser kan være hemmelige, og noen tjenester er kun tilgjengelige på telefon. |
| Referanseadresse og -detaljer (telefon, faks, e-post) | Fylles kun ut hvis denne informasjonen avviker fra punktet ovenfor. NB! Disse dataene er nødvendige som referanser hvis informasjonen skal offentliggjøres. |
| Geografisk plassering av organisasjonen/tjenesten | By, kommune, fylke eller annet geografisk område |
| Type organisasjon/tjeneste | Faglig eller ikke-faglig tjeneste for bostedsløse, og hvorvidt den er kommunal, ikke-statlig, privat osv. |
| Brukerdetaljer | |
| Målgruppe og brukergruppe | Omfatter informasjon om alder, kjønn osv. samt alle typer begrensninger |
| Dekningsområde | Noen tjenester, særlig hospitser og dagsentre, har ikke alltid geografiske begrensninger på tjenestene sine. Ulike organisasjoner/tjenester kan også dekke flere områder som overlapper hverandre (f.eks. basert på geografisk plassering, kommunegrenser eller ansvarsområdet til finansieringsorganene). |
| Tjenestedetaljer | |
| Formål/hensikt med tjenesten | Kriseløsninger, midlertidige løsninger, overgangsordninger eller spesialboliger, dagsentre, oppsøkende tjenester og andre ordninger som er basert på klassifiseringen av tjenestene |
| Tilgjengelighetskriterier | Personlig oppmøte, henvisning til/fra andre tjenester, timeavtaler, «drop-in» osv. |
| Varighet av opphold | Maksimal varighet av en brukers opphold i et botilbud under normale omstendigheter |
| Støtteordninger | Her kan man fylle inn en fritekstbeskrivelse eller legge inn relevante koder for ulike støtteordninger. |
| Åpningstider og bemanning | Åpningstider for ikke-borelaterte tjenester, bemanning av botilbud |
| Detaljer om botilbudet | F.eks. antall sovesaler, enkelt- og dobbeltrum og leiligheter |
| Antall senger | Samlet antall |
| Botilbudets brukertilgjengelighet | F.eks. stengt tid eller krav om at beboerne må være ute på dagtid |
| Belegg og bruk | Gjennomsnittlig belegg i et botilbud, antall tjenester som ytes per uke eller antall og typer brukere som benytter seg av et tjenestetilbud |

3. Ressurser og finansiering

Et kostnadsoverslag av databaser av ulik størrelse over tjenester for bostedsløse gir et godt bilde av den relative økonomiske gjennomførbarheten og kostnadseffektiviteten til prosjektet, særlig i etterkant av de første startkostnadene.

Å opprette en liten database og gjennomføre undersøkelser av 50 tjenester vil ta anslagsvis 4–5 arbeidsuker (24 dager), og arbeidet med å vedlikeholde og oppdatere databasen vil normalt legge beslag på 7 arbeidsdager eller opp til 2 uker i året av den ansvarlige ansattes arbeidstid.

En mellomstor database med 500 tjenester vil medføre startkostnader i form av arbeidstid på om lag 4 måneders heltidsarbeid (79 dagsverk) i tillegg til om lag 5 arbeidsuker (27 dagsverk) årlig til oppdatering og vedlikehold av databasen.

En stor database med 2500 tjenester vil anslagsvis innebære 56 ukers arbeid (282 dagsverk), noe som for eksempel tilsvarer at 3 ansatte arbeider på heltid med prosjektet i 4 måneder. Rundt 5 måneders arbeid (94 dagsverk) vil årlig gå med til å vedlikeholde og oppdatere en database av en slik størrelse.

Hvis databasen over tjenesteapparatet skal publiseres på nettet eller i papirformat, vil dette innebære ekstra kostnader som også må beregnes.

4. Prosjektoppgaver og tidsplan

Dette er de viktigste trinnene i utviklingen av databaser og innhold (noen av dem kan gjennomføres samtidig):

- ◆ spesifisere datastruktur, koder og felt med hensyn til lengde og eventuell bruk av fritekst
- ◆ gjennomføre forundersøkelser og bygge opp en database med kontakter for kartlegging av tjenester og innlegging av data
- ◆ utforme kartleggingsmetoder (f.eks. spørreskjema og manus for telefonintervjuer)
- ◆ gjennomføre undersøkelser (sende ut spørreskjema osv.) og følge opp ved manglende respons
- ◆ skrive og legge inn oppføringer om tjenester

Hvis databasen også skal gjøres tilgjengelig i trykte registre eller på Internett, vil prosessen medføre tilleggsoppgaver i form av utvikling og testing av nettsider, oppretting av bokproduksjonsdatabase eller bruk av skrivebordssetting (DTP) til å utvikle et trykt register, trykking av register, lansering av register eller nettsted samt markedsføring og distribusjon.

Avhengig av prosjektets omfang, format og bemanning vil det normalt ta minst tre måneder å utvikle en database samt hente inn og legge inn data om tjenestene. Hvis dataene skal gjøres tilgjengelige i papirformat, må man beregne ytterligere to måneder (totalt fem måneder) til utvikling av bokproduksjonssystemer, produksjon av utgivelsen og trykking. Hvis dataene skal gjøres tilgjengelige på Internett, må man beregne fra seks til åtte måneder til webdesign, utvikling og testing av en enkel og søkbar nettbasert database over tjenester.

De siste tre trinnene i utviklingen av en database over tjenesteapparatet er:

5. Bruk og spredning av databasen

6. Oppdatering av data

7. Evaluering av databasen

3.1.3 Konklusjon

Disse retningslinjene skal bidra til å gjennomføre en vellykket oppretting av en database over tjenester for bostedsløse. En slik database skal i sin tur lette arbeidet med å samle inn informasjon basert på standardvariabler fra undersøkelser og tjenesteapparatets brukerregistre. Opprettingen av en database over aktører i tjenesteapparatet kan øke kostnadseffektiviteten ytterligere dersom databasen gjøres tilgjengelig som referansepunkt og til andre formål, slik at nytteverdien for tjenesteapparatet og de bostedsløse selv økes.

I den grad det lar seg gjøre, er det mye å hente på å benytte eksisterende datakilder. Nasjonale datasett krever betydelige ressurser, og en fornuftig tilnærming kan her være å satse på en gradvis utvikling. Blant annet vil det være formålstjenlig å prioritere databaser som dekker hovedstaden samt andre byer og tettsteder.

Utviklingen av en nasjonal database er avhengig av støtte, for ikke å si betydelig finansiering, fra nasjonale myndigheter. Selve arbeidet trenger derimot ikke nødvendigvis å bli utført av myndighetene. I stedet kan det hende at det er hensiktsmessig å gi oppdraget til et byrå (f.eks. et forskningsinstitutt, konsulentfirma, ikke-statlig organisasjon eller en annen aktør) som besitter ekspertkompetanse på tjenester til bostedsløse i tillegg til nødvendig IT- og kartleggingskompetanse.

3.2 Brukerregistre og dataregistreringssystemer

3.2.1 Innledning

Mange aktører innenfor tjenesteapparatet lagrer informasjon om brukere av tjenester i elektroniske registreringssystemer eller databaser. Disse systemene har blitt utviklet over tid til forskjellige formål og ved bruk av ulike typer datateknologi. Noen brukerregistre har blitt opprettet ved innlegging av informasjon fra eksisterende papirbaserte systemer, mens andre har blitt utviklet som databaserte systemer fra bunnen av. I våre undersøkelser fant vi mange eksempler på systemer for brukerregistrering, og bruken av slike systemer blir mer og mer utbredt. Vi tror at denne trenden vil fortsette, og at den i mange tilfeller vil være den mest fruktbare metoden for å samle inn data fra tjenestetilbydere i fremtiden.

3.2.2 Tjenesteapparatet og datainnsamling

Ikke-statlige organisasjoner som tilbyr tjenester for de bostedsløse, er organisert på ulike måter på regionalt og nasjonalt plan. I enkelte land har dette mye å bety for tilgjengeligheten av harmoniserte brukerregistre. Arbeidet med å standardisere detaljene og metodene for brukerregistrering er nok en del enklere for nasjonale organisasjoner med lokale avdelinger enn for regionale og nasjonale organisasjoner som baserer seg på medlemskap av relativt eller fullstendig uavhengige lokale organer, eller som fungerer som paraplyorganisasjoner.

Brukerdata samles inn til ulike formål, for eksempel å dokumentere bruken av støtteordninger og tjenestetilbud eller å legge frem informasjon for finansieringsorganer, publikum og (noen ganger) vitenskapelig forskning. Noen av systemene – men ikke alle – er utviklet for å kunne tjene alle formål på samme tid. I noen tilfeller har kravene fra finansieringsorganene vært drivkraften for å sette i drift standardiserte brukerregistreringssystemer.

3.2.3 Systemer for brukerregistrering

Nedenfor følger en liste med eksempler på brukerregistreringssystemer som er studert og analysert:

- ◆ brukerregistreringssystemene Regas og Clever (Nederland)
- ◆ Dublin Link Client Recording System (Irland)
- ◆ Link (Storbritannia)
- ◆ CHAIN (Storbritannia – London)
- ◆ Common Monitoring System (Storbritannia – Skottland)
- ◆ Supporting People Client Record System (Storbritannia – England)
- ◆ AG STADO Basic Data Set (Tyskland)
- ◆ SAW Tellus system (Belgia)
- ◆ NewPeopleVison (Tsjekkia)
- ◆ Naděje EK system (Tsjekkia)

3.2.4 Oversikt over systemene som er studert

Studien av brukerregistreringssystemer som er i drift i ulike land, satte søkelyset på en rekke spørsmål som nasjonale myndigheter må ta stilling til når de utvikler metoder for å samle inn og bygge opp statistikk om bostedsløshet ved hjelp av brukerregistre. Dette avsnittet gir en oversikt over nyttig lærdom fra studiene av disse systemene, som nasjonale myndigheter kan bruke når de foreslår nye metoder.

Ansvar for systemutvikling

Relevante nasjonale myndigheters rolle i utviklingen av systemer varierer kraftig etter i hvilken grad deltakelsen i systemet er gjort obligatorisk.

Systemer med obligatorisk deltakelse utvikles vanligvis med finansieringsstøtte fra det ansvarlige regjeringsdepartementet. Hittil har dette betydd at viktige spørsmål om datadefinisjoner og databeskyttelse kan avgjøres på nasjonalt plan. Denne tilnærmingen må imidlertid vurderes i sammenheng med behovene til deltakende aktører som må spørres om råd i systemutviklingsprosessen. Tilnærmingen er også mindre fleksibel når det gjelder å legge til rette for at systemene for datainnsamling kan integreres med aktørenes egne behov for styrings- og planleggingsinformasjon.

I systemer med frivillig deltakelse har tilnærmingen vanligvis bestått i at det aktuelle departementet subsidierer utviklingen, eller at det fokuserer på data som er innhentet fra ikke-statlig utviklede systemer og finansierer analysen av disse dataene.

Tjenester som dekkes av systemene

Systemer for brukerregistrering dekker ofte ulike typer tjenester. Et konkret problem er den høye omløpshastigheten av brukere av kortsiktige tjenester og lavterskeltjenester. Det er ofte ikke tilstrekkelige ressurser i form av tid og bemanning til å samle inn data, for eksempel fra personer som bare skal ha én eller to overnattinger i et botilbud. Noen tjenester har også et anonymitetsprinsipp i forhold til personer som mangler rettslige papirer eller føler at de administrative prosedyrene ved andre tjenester er ubehagelige. Dette problemet kan også tilskrives finansierings spørsmål eller problemer med datainnsamling og duplisering av data, som må løses for å sikre at den innsamlede profilinformasjonen om denne kategorien av brukere er nøyaktig. Noen systemer samler imidlertid inn også slike data, og dette beviser at det er mulig å løse disse

problemene. Kun noen få systemer er brukt til å samle inn opplysninger fra kresentre for voldsutsatte kvinner. Dette henger likevel mer sammen med politikk og finansiering enn med logistiske problemer i datainnsamlingen. Samtidig som det må tas hensyn til flere faktorer i forhold til datasikkerhet og -tilgjengelighet (se nedenfor), finnes det ingen utpreget tekniske problemer som forhindrer anvendelsen av brukerregistreringssystemer på denne kategorien av brukere.

Utvikling av programvaresystemer

Det er benyttet to klart identifiserbare tilnæringsmetoder til utvikling av programvaresystemer for slike brukerinformasjonsregistre.

Den ene metoden går ut på å samle inn data fra kommersielle systemer som er utviklet og solgt til prosessledelse og boligadministrasjon i sosialtjenesten. Det er denne tilnærmingen som brukes i det tyske systemet, og den var også grunnleggende i utviklingen av det nederlandske *Regas*-systemet. Disse systemene gjør det mulig å hente ut brukerinformasjon til analyse, enten gjennom bruk av et eget ekstraheringsprogram eller gjennom tilgang til en spesifikk modul i programmet.

Den andre tilnærmingen baserer seg på systemer som er utviklet for innhenting eller kartlegging av brukerinformasjon. Dette omfatter blant annet systemer som er utviklet internt hos ikke-statlige organisasjoner (f.eks. *SAW* og *Nadeje*), systemer som er utviklet på oppdrag av og med finansiering fra regjeringen (f.eks. *Supporting People*), systemer som er utviklet av programvareselskaper på oppdrag av ikke-statlige organisasjoner (f.eks. *Clever* i Nederland og *Link*-systemene i henholdsvis Storbritannia og Dublin i Irland). Disse systemene kjennetegnes av at de er skreddersydde og tillater bruk av tilleggsmoduler for å møte brukerens krav.

Funksjonalitet

Programmer som benyttes, må fungere slik at det er enkelt å legge inn data uten at det går ut over datakvaliteten. Systemene som er gjennomgått i denne studien, bruker enten Windows-baserte eller nettbaserte grensesnitt med nedtrekksmenyer og valgknapper som gjør det mulig å legge inn forhåndskodede data. I tillegg kan programmene forbedre datakvaliteten hvis de har funksjoner for validering og feilrapportering av data i innleggingsfasen. Mange av programmene som er evaluert i studien, har også et ekstra valideringsnivå ved eksport av data. Hvis det hersker uklarhet rundt noen data, kan dermed personalet ved den sentrale databehandlingsenheten løse slike problemer i samråd med de ansatte i organet som er ansvarlig for innlegging. En annen fordel med slike programmer er at de gjør det mulig å eksportere data i avtalte formater.

Databeskyttelse

Alle systemene i studien oppfyller nasjonale krav til databeskyttelse, men tilnærmingen til slike krav varierer, særlig med hensyn til innsamling av data på nasjonalt plan. Det tyske systemet er det mest rigide, og tillater bare eksportering av innsamlede data til analyse på nasjonalt plan. Dette virker klart hemmende på mulighetene for å analysere og bruke dataene. Alle andre systemer tillater eksportering av registrerte data om enkeltpersoner til analyse ved hjelp av anonymiserte datarutiner. Systemene kan generere unike identifikatorer eller opprette unike numre basert på en kombinasjon av etternavn, initialer, kjønn og fødselsdato. Ingen av systemene i studien bruker nasjonale identitetsnumre eller forsikringsnumre som unike identifikatorer, men vi vet at denne tilnærmingen brukes i enkelte andre systemer.

Problemet med duplisering av data forekommer, spesielt i tilfeller hvor det ikke finnes unike brukeridentifikatorer. Når man registrerer utbredelses- og strømningsdata, er det nærmest umulig å ekskludere doble tellinger (dubletter) av enkeltpersoner uten unike brukeridentifikatorer. Det brukes mange forskjellige metoder for å anonymisere og beskytte identiteten til enkeltpersoner på en slik

måte at dataeksportering kan finne sted uten å bryte med regler om databeskyttelse og brukernes rettmessige krav på å vite at personopplysningene deres ikke misbrukes.

De fleste europeiske land har et rammeverk for databeskyttelse som er robust, men som likevel tillater en viss grad av informasjonsdeling, mens enkelte land har regler som gjør dette arbeidet vanskelig.

Kvalitetssikring av data

Denne måten å samle inn data på har fått mye kritikk på bakgrunn av mistanke om at bruken av et stort antall ansatte til å legge inn data kan føre til at informasjonen blir unøyaktig og upålitelig. Det er derfor svært viktig å sikre datakvalitet og -integritet.

For det første kan selve programvaren ivareta en nøyaktig og ensartet dataregistrering. Dette kan skje på forskjellige stadier i prosessen. I datainnleggingsfasen vil feilmeldinger ved innlegging, valideringsalgoritmer og automatisk feilrapportering før innlegging eller eksport av data bidra til å eliminere problemet med manglende data eller ugyldige oppføringer. Programmet kan også ha en sperrefunksjon som krever at alle viktige felter er utfyllt før dataene kan eksporteres. I denne fasen er utfordringen å balansere behovet for enkel datainnlegging opp mot behovet for grundig kontroll av viktige felter. De fleste programmer har også hjelpefunksjoner med eksempler som er satt inn i en relevant sammenheng.

For det andre kan man bruke mer robuste valideringsalgoritmer når man eksporterer data til en sentral behandlingsenhet. Dette krever relativt store ressurser hos aktøren som sender inn dataene, i form av ansatte som kan kontrollere og rette opp feil.

For det tredje kan kartlegging av data og trendanalyser brukes til å gi bedre tilbakemeldinger til personene som legger inn dataene. Med andre ord kan regelmessig rapportering av felter som er ufullstendig eller unøyaktig utfyllt, brukes i tillegg til statistiske og sammenliknende analyser for å styrke kvalitetssikringen av data.

For det fjerde er det viktig å ha direkte kontakt med de ansatte hos organet eller aktøren som utfører arbeidet. Tilnærmingen til kartlegging som er beskrevet ovenfor, kombineres vanligvis med opplæring av ansatte samt brukerhåndbøker, nyhetsbrev og brukergrupper. De fleste systemer har også serviceavdelinger som løser konkrete problemer. Nettbaserte systemer har i tillegg brukerstøtte over Internett.

Eksportering av data

Systemene i studien gir mange eksempler på tilnærminger til eksport av data til en sentral databehandlingsenhet. De tsjekkiske og britiske systemene benytter fortsatt innmelding av data i papirform (med sentral databehandling), men denne metoden blir stadig mindre vanlig og er den mest tidkrevende og kostbare tilnærmingen. Elektronisk dataoverføring anbefales for nye og oppdaterte systemer, ettersom bruken av og tilgangen til datasystemer og teknologi gjør at dette er den mest kostnadseffektive praksisen. Det er flere måter å organisere elektronisk dataoverføring på, men studien viser at nettbaserte systemer som bruker standard XML-protokoller nå er vanlig i nye og oppdaterte systemer. Denne tilnærmingen er fordelaktig fordi datainnsamlingen i hovedsak foregår med innlegging i nettbaserte systemer, slik at programvaren ikke må installeres lokalt. Studien antyder imidlertid et behov for å ansette personer som utelukkende jobber med å motta og kontrollere elektroniske data før de sendes videre til behandling og analyse.

Analysering av data

Registrering av individuelle brukerdata istedenfor forhåndsgrupperte data gir den mest fleksible tilnærmingen til dataanalyse på nasjonalt plan, ettersom krysstabulering på tvers av de innsamlede variablene kun er mulig ved tilgang til individuelle data. Analysearbeidet må i tillegg tilpasses til de geografiske forholdene (dette henger sammen med folketellinger og geografisk plassering av administrative oppgaver).

3.2.5 Implementering

Studier av de forskjellige tilnærmingene som er benyttet i ulike land, viser at implementeringen av systemer for brukerregistrering foregår i flere trinn eller faser. Denne trinnvise prosessen regnes som en kritisk suksessfaktor i utviklingen av slike systemer.

- ◆ **Fase 1: Planlegging**

Denne fasen omfatter rådslagning med aktører innenfor tjenesteapparatet. Dette kan innebære en undersøkelse av det spesifikke brukerregisteret og det programvarebaserte styringssystemet som benyttes. I tillegg vil det være nødvendig å konsultere sentrale aktører med hensyn til hvilke dataelementer og -definisjoner som skal brukes. I denne fasen må man også velge og tilpasse styringsstrukturer til vedlikehold av systemene, og utnevne et nasjonalt koordineringsorgan som får ansvaret for utvikling og implementering av systemene.

- ◆ **Fase 2: Utvikling**

Denne fasen omfatter utvikling av programvaresystemer og om nødvendig spesifisering av standardformater for utveksling av data. I forbindelse med dette vil det være behov for pilotprogrammer og systemer for testing. På dette stadiet utarbeider man også detaljert dokumentasjon, brukerhåndbøker og opplæringsmaterieil.

- ◆ **Fase 3: Implementering**

Implementeringsfasen omfatter også opplæring og publisitet i forkant av prosjektanseringen. Det vil ofte være best å organisere dette arbeidet på regionalt plan, og kanskje rette innsatsen spesielt mot ulike typer av tjenestetilbydere (f.eks. sosialkontorer eller krisesentre for voldsofre).

- ◆ **Fase 4: Styring og oppdatering**

I tillegg til løpende systemer for datakapasitet, sikkerhetskopiering og brukerstøtte er det nødvendig å ha strukturer for styring, kartlegging og resultatevaluering for å sikre at systemet er administrert på en ordentlig og effektiv måte, og at det fyller de avtalte funksjonene.

Finansiering, ressurser og budsjetter

I forbindelse med kostnadene som er knyttet til innsamling av data fra systemer for brukerregistrering, er det to faktorer som krever spesiell oppmerksomhet. Den ene faktoren er selve implementeringen, og den andre er oppretting/utvikling av programvare eller et system for innsamling og gruppering av data.

Hver av de fire ovennevnte implementeringsfasene har en tilknyttet kostnad. Det er umulig å foreta noe nøyaktig overslag over kostnadene i hver fase, ettersom de delvis avhenger av hvor mange tjenestetilbydere det er i det aktuelle landet og hvor mye koordinering som er nødvendig mellom nasjonale myndigheter og regionale eller lokale organer. Her spiller det også en rolle hvorvidt myndighetene vedtar å gjennomføre datainnsamlingen selv, eller om de velger å sette ut oppgavene. Den sistnevnte tilnæringsmetoden er å anbefale.

Utvikling av programvare til bruk i en nasjonal database eller til dataanalyse er også avhengig av hvilken tilnærming som vedtas i hvert enkelt land. Nedenfor følger en oppsummering av de mest aktuelle tilnærmingalternativene.

Alternativ 1: Bruk av eksisterende programvaresystemer og protokoller for innhenting av data

I Tyskland har man funnet det nødvendig å utvikle et innsamlingsverktøy for å hente inn grupperte data fra flere forskjellige programvaresystemer som allerede er i bruk i ikke-statlige organisasjoner som tilbyr tjenester for bostedsløse. Verktøyet ble utviklet på oppdrag fra et institutt og kostet rundt 50 000 euro. Årlige oppdateringer av programvaren må finansieres separat. Den nyeste versjonen av programvaren distribueres årlig til aktører i tjenesteapparatet som deltar i den nasjonale datainnsamlingen. I 2004 mottok rundt 120 aktører dette innsamlingsverktøyet, og 56 sett med grupperte data ble behandlet og samlet i en nasjonal database. Denne årlige prosessen koster fra 5000 til 7000 euro, avhengig av antall tjenestetilbydere som deltar. Målet er at flere aktører skal delta, noe som naturligvis vil føre til at de årlige kostnadene blir vesentlig høyere i fremtiden.

Disse kostnadene omfatter ikke personalkostnader ved *BAG W* i forbindelse med innsamling av data, analysearbeid og koordinering av diskusjoner og vedtak om nødvendige endringer som angår de grunnleggende settene med variabler og andre aspekter ved datainnsamlingen. En fast deltidsstilling, helst en heltidsstilling, må settes av til oppgaven med å styre datainnsamlingen på nasjonalt plan.

Alternativ 2: Utvikling av programvare for datainnsamling Storbritannia/England

Brukerregistreringssystemet *Supporting People* er basert på et brukerregistreringsskjema som er utarbeidet av det britiske *Department of Communities and Local Government* (samfunns- og lokalstyredepartementet) i samarbeid med lokale myndigheter og tjenestetilbydere.

The Centre for Housing Research i Skottland har som oppgave å utvikle, teste og sette i drift programvare og deretter vedlikeholde databasen, analysere dataene og fremstille dem i tabeller. I tillegg har senteret ansvaret for å vedlikeholde nettstedet som er tilknyttet systemet.

Systemet ble utviklet i løpet av en seks månedersperiode og har blitt vedlikeholdt siden 2003. Databasen inneholder et register over aktører innenfor tjenesteapparatet som er bidragsyttere til databasen (for tiden rundt 30 000 tjenester). Rundt 140 lokale styringsorganer abonnerer på disse dataene og mottar nye oppføringer direkte. Om lag 200 000 nye brukere blir hvert år registrert i dette systemet, og av disse er 54 prosent bostedsløse ifølge den harmoniserte definisjonen. Personalkostnadene for dette systemet er oppsummert i figur 4. I tillegg påløpte kostnader for ekstra IT-utstyr og kontordrift.

Figur 4: Kostnader i forbindelse med utvikling av datainnsamlingsystem for brukerregister

| Utviklingsfase* | | Heltidsstillinger |
|--|---|-------------------|
| Leder | Styring av prosjektet | 30 dager |
| Prosjektleder | Implementering av prosjektet | 40 dager |
| Prosjektansatt | Implementering og forskning | 100 dager |
| IT-ansvarlig | Utvikling av programvare, pilotprogram og testing | 100 dager |
| Forskningsassistent | Brukerstøtte og liknende oppgaver | 60 dager |
| IT-assistent | Programmering, utarbeiding av håndbøker med mer | 40 dager |
| Årlige vedlikeholdskostnader | | |
| Ledelse | Prosjektleder og assisterende prosjektleder | 1 |
| Forskning, dataanalyse og publisering av materiale | Forskningsassistent | 1 |
| IT-oppgaver og drift av nettsted | IT-programmerere | 1 |
| Kvalitetssikring av data | Kvalitetssikringspersonell | 4 |
| Databehandling | Databehandlere (også ansvar for elektroniske og nettbaserte systemer) | 4 |

Merknad (*): Etersom dette var et kortsiktig oppdrag, besto personalet utelukkende av ansatte som jobbet på deltid og heltidsansatte som ble satt på prosjektet i en avtalt periode. Antall dager i tabellen viser derfor til *antall dager de ansatte jobbet med dette prosjektet*.

Alternativ 3: Tilpassing av et eksisterende system (Link)

Irland

Det er estimert at startkostnadene for arbeidet med å utvikle brukerregistreringssystemet *Link*, som systemet *Dublin Link* bygger på, har tilsvart rundt to årsverk. Arbeidet omfattet utarbeiding av krav og rådslagning med mulige brukere i tillegg til spesifisering, systemutforming, programmering, testing og opplæring av de ansatte som brukte det første systemet. Kostnadene ved implementering av nye *Link*-systemer er imidlertid vesentlig lavere. Kostnadene ved implementering av et *Link*-system kan deles inn i tre hovedkategorier:

1. Startkostnader ved systemutvikling og programmering

Tilpassing og videreutvikling av det opprinnelige *Link*-systemet innebærer en engangskostnad for kjøp av lisens på mellom 4000 og 12 000 euro, avhengig av størrelsen på systemet (antall deltakende aktører).

2. Startkostnader ved systemoppbygging

Denne kategorien omfatter engangs utviklingskostnader for oppbygging og implementering av systemet (denne prosessen tar normalt fra tre til seks måneder). I tillegg påløper kostnader i forbindelse med utprøving av systemet overfor brukere samt opplæring og veiledning til de ansatte. Oppbyggingskostnader kan variere fra 8000 til 20 000 euro, avhengig av størrelsen på systemet.

3. Løpende årlige drifts- og brukerstøttekostnader

Når systemet er satt i drift, påløper årlige kostnader for datakapasitet og brukerstøtte. Disse kostnadene varierer fra 5000 til 15 000 euro, avhengig av størrelsen på systemet. Hvis systemet må oppdateres eller videreutvikles, kan ekstra IT-utviklingskostnader påløpe.

4. Data fra folkeregistre, folketellinger, undersøkelser og andre tjenester

Dette kapitlet tar opp spørsmål i forbindelse med bruken av informasjon fra en rekke kilder i den offentlige forvaltningen for å få mer nøyaktige eller detaljerte profiler på personer som er bostedsløse eller står i fare for å bli det. Departementer, direktorater og andre offentlige etater samler administrative data for å styre lovregulerte tjenester og tjenester som er finansiert av myndighetene. Disse dataene inneholder ofte viktig informasjon om personer som er bostedsløse eller står i fare for å bli bostedsløse. Likedan samler myndighetene informasjon om hele befolkningen eller et utvalg av befolkningen gjennom undersøkelser eller liknende metoder.

Disse datakildene kan deles inn i atskilte kategorier:

- ♦ administrative data (f.eks. registre over innsatte i fengsler)
- ♦ undersøkelser av undergrupper i befolkningen (f.eks. boligtellinger)
- ♦ data som gjelder hele befolkningen (f.eks. folketellinger hvert tiår og folkeregistre)

4.1 Den bostedsløse delen av befolkningen

I dette avsnittet tar vi utgangspunkt i definisjonen av bostedsløshet som er gitt foran (se figur 2, s. 11), og ser nærmere på hvordan man kan bruke administrative data fra helseinstitusjoner og straffeanstalter. Rapporten utarbeidet av Edgar mfl. (2007), beskriver den unike danske modellen (god praksis), der informasjon om personer på alle lovregulerte institusjoner (f.eks. under §§ 91, 96 og 101 av den danske loven om sosial velferd, som senere ble endret ved lov i 2007) kontinuerlig hentes inn fra brukerregistre og samles i en nasjonal database. Dette avsnittet omhandler det mer begrensede målet om å anvende administrative data på spesifikke deler av befolkningen for å utarbeide en nasjonal eller regional oversikt over bostedsløshetens omfang og profil. Dette arbeidet er viktig av to grunner. For det første utgjør personer som løslates fra fengsel, og mennesker med psykiske lidelser, en betydelig del av den bostedsløse befolkningen i mange EU-land. For det andre er forebyggende politiske tiltak mot bostedsløshet avhengige av administrative data for å kartlegge effektene av politikken og iverksette effektive forebyggingstiltak på de områdene hvor behovet er størst.

4.1.1 Helseinstitusjoner

Dette er det mest sammensatte aspektet som må vurderes, og tiltakene avhenger av hvilke politiske og forvaltningsmessige strukturer som gjelder i det aktuelle landet. I prinsippet er det to hovedtyper som påvirker boligproblematikken:

- ♦ Helseinstitusjoner med langtidssavdelinger: for eksempel sentre for psykisk helse eller rusavhengighet. Manglende tilbud om egnede boliger og borelaterte støtteordninger i samfunnet kan føre til at mennesker blir værende på institusjonen. Problemet er å kartlegge hvor mange og hvilke typer brukere som faller inn under denne kategorien.
- ♦ Vanlige sykehus: hvor pasienter ikke kan utskrives på grunn av mangel på egnede boliger eller sosiale/medisinske ressurser i samfunnet. Dette kan for eksempel gjelde mennesker som har fått hjerneskade som følge av slag eller ulykke. Det er ikke meningen at personer med behov for langsiktig hjemmesykepleie (for eksempel eldre og pasienter med Alzheimer eller andre alderdomsplager) skal tas med i denne kategorien.

4.1.2 Fengsler og andre straffeanstalter

I mange land viser undersøkelser av den bostedsløse delen av befolkningen klart at en betydelig andel av de bostedsløse har sonet fengselsstraffer i nær fortid. Fengslenes løslatelsesprotokoller har

vist seg å være en nøkkelfaktor i forebyggende politiske tiltak, og forskning på området har bekreftet at bruk av data fra slike protokoller gjør forebyggingsarbeidet mer effektivt. I tillegg er denne praksisen kostnadsbesparende.

4.2 Folketellinger og andre undersøkelser

Nasjonale folke- og boligtellinger kan brukes som en kilde til informasjon om enkelte kategorier av bostedsløshet. De kan gi informasjon om deler av befolkningen som bor på institusjoner, mennesker som bor midlertidig hos familie eller venner, eller i boliger særlig rettet mot bostedsløse, samt personer som bor i overfylte botilbud eller i boliger som er uegnede eller utradisjonelle.

Det er nødvendig å skille mellom de landene som benytter registerbaserte folketellinger, og de som benytter skjemabaserte tellinger (hvert tiende år). Mange land (f.eks. Danmark, Finland og Nederland) har erstattet de tradisjonelle spørreskjemaene med registre som statistisk kilde for telling av personer og boliger. Land med registerbasert statistikk har et sentralt folkeregister med unike nasjonale identifikasjonsnumre og et boligregister med unike identifikasjonsnumre på boliger. Disse registrene kobles sammen og danner en statistisk forbindelse mellom boliger og personer. Tyskland og Sverige planlegger å gå helt bort fra skjemamethoden og benytte fullstendig registerbaserte tellinger. Andre land benytter allerede, eller planlegger å innføre, en blanding av tradisjonelle tellinger og registre (herunder Østerrike, Belgia, Latvia, og Slovenia). Frankrike har innført en «løpende» folketelling (INED [det franske nasjonalinstituttet for demografiske studier], 2006). De øvrige landene bruker fortsatt tradisjonelle, skjemabaserte tellinger.

I teorien burde det være mulig å bruke de sentrale folkeregistrene til å telle antall personer som bor på ulike typer institusjoner og antall mennesker uten fast bolig. I Finland er folkeregisteret fullstendig integrert med postverkets systemer og andre nasjonale registre. Dette betyr at endringer i postadresser registreres automatisk. Videre må alle personer være registrert for å kunne motta trygd og offentlige helsetjenester. I forbindelse med denne studien ble det i november 2006 gjennomført en test i det finske registeret. Ifølge registeret var det totalt 26 519 personer uten fast bolig. Blant disse var det en gruppe av personer med ukjent tilholdssted (gruppe 903, 8424 personer). Denne kategorien omfatter personer som har flyttet utenlands eller «forsvunnet i løse luften». Dette betyr at Finland hadde i alt 16 674 mennesker uten et permanent botilbud på dette tidspunktet (gruppe 901). Dette antallet var imidlertid nesten dobbelt så høyt som resultatet av tellingen av bostedsløse i den årlige undersøkelsen til Statens bostadsfond i Finland. Selv om undersøkelsen fra Statens bostadsfond kanskje viser et for lavt antall personer som bor midlertidig hos familie og venner, vil det være nødvendig med ytterligere undersøkelser for å få de to datasettene til å stemme overens. I andre land som bruker registerbaserte systemer, ser det ut til å være ganske vanskelig å telle antall personer som ikke bor i tradisjonelle boliger. Dette problemet går helt klart utenpå omfanget av denne studien, men er likevel et tema som krever nærmere forskning.

Land som benytter tradisjonelle, skjemabaserte tellinger, er i stand til å fremskaffe informasjon om utilstrekkelige og utradisjonelle botilbud. En annen mulig løsning er å innføre en opptellingsprosess som også inkluderer bostedsløse personer. En slik modell benyttes i Australia. I Europa er Frankrike og Litauen eksempler på land hvor folketellingen omfatter en undersøkelsesmetode som teller bostedsløse personer.

Frankrike har siden januar 2004 gjennomført årlige folketellinger. Disse tellingene omfatter bostedsløse personer som bor på hospits, på samme måte som de teller alle andre grupperinger. Botilbud med døgnovernatting utgjør en egen kategori og burde kunne telles som en del av den bostedsløse befolkningen. Langsiktige botilbud for bostedsløse er imidlertid gruppert sammen med aldershjem og andre offentlige botilbud med langtidsavdelinger. Samarbeid med frivillige organisasjoner (for eksempel FNARS) samt tett kontakt med lokale organer og statistikkbyråer har

bidratt til å redusere risikoen for multiple tellinger og utelatelse av bostedsløse. I kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere telles også de bostedsløse samtidig med resten av befolkningen på stedet, altså hvert femte år. I kommuner med mer enn 10 000 innbyggere telles rundt 8 prosent av boligene hvert år, og de bostedsløse telles hvert femte år. Tellingen av de bostedsløse er en prinsipp sak – de bostedsløse er franske statsborgere på lik linje med alle andre og skal derfor også telles. De som ikke kan intervjues personlig, fyller inn det samme folketellingskjemaet som resten av befolkningen.

I Litauen er folke- og bolig tellingen fra 2001 den eneste data kilden med informasjon om antall personer som bor på gaten eller i andre uteområder. Opplysningene om de bostedsløse omfatter kjønn, nasjonalitet, alder og utdanning. Etter 2001 har det ikke blitt produsert nye data om bostedsløse i Litauen.

5 Harmonisering

5.1 Kjernevariabler

En informasjonsstrategi om bostedsløshet er normalt ikke bare et forsøk på å kartlegge antall bostedsløse personer, men også et ledd i prosessen med å samle inn informasjon for å bygge opp detaljerte brukerprofiler. Hvis man skal klare å utarbeide nyttige sammenlikninger av ulike sett med brukerdata på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt plan, er det helt avgjørende å bli enige om et minimum av variabler som skal samles inn på en ensartet måte. Selv om man ikke skulle klare å dekke hele den bostedsløse delen av befolkningen, vil et sett med harmoniserte kjernevariabler styrke forståelsen av bostedsløshet og endringer i sammensetningen av den bostedsløse befolkningen. Rapporten *Measuring Homelessness* (Edgar mfl., 2007) foreslår et kjernedatasett med et begrenset antall variabler. Tanken er at disse variablene skal samles inn over hele Europa ved hjelp av felles definisjoner og danne grunnlaget for en informasjonsbase som gir oversikt over bostedsløshet i Europa.

Dette kjernedatasettet skal inneholde informasjon om

- ♦ grunnleggende demografi (kjønn og alder)
- ♦ nasjonalitet og innvandrerbakgrunn (fødeland)
- ♦ sammensetning av bostedsløse husholdninger
- ♦ menneskers boligsituasjon (umiddelbart før de oppsøker tjenesten og ved tidspunktet for datainnsamling)
- ♦ varigheten av (nåværende) bostedsløshet
- ♦ årsakene til (siste periode med) bostedsløshet

Disse variablene er fremstilt i tabellform (figur 5, s. 31) i dette dokumentet sammen med dataelementene som anbefales som kjernevariabler. Grunnen til at akkurat disse variablene er valgt som kjernevariabler, er først og fremst at de har avgjørende betydning for arbeidet med å skaffe informasjon om sammensetningen av den bostedsløse delen av befolkningen, men også at de er lett tilgjengelige i de fleste eksisterende registreringssystemer (som vanligvis samler inn store mengder data i tillegg til disse variablene). Et hovedkriterium for valget er at det skal være enkelt å tillegge variablene harmoniserte definisjoner, slik at de kan brukes i datainnsamlingen over hele Europa. Det finnes imidlertid fortsatt systemer som ikke registrerer alle disse elementene, og derfor vil det i mange tilfeller være behov for ytterligere endringer i definisjonene på nasjonalt plan.

En slik begrenset liste over kjernevariabler forenkler arbeidet med å harmonisere dataene. Selv om variablene hovedsakelig er utviklet for tjenester i boligsektoren, kan de også brukes som et kjernedatasett for brukerregistrering i andre tjenester for bostedsløse. I tillegg kan de fungere som veiledning når man skal definere variabler i ulike undersøkelser. Det kan være enkelte variabler som er vanskeligere å fylle ut enn andre, selv om problemet med manglende data og bortfall langt på vei kan løses ved hjelp av systemer for forbedring og kvalitetssikring av data.

Figur 5: Forslag til kjernevariabler

| Variabel | Kjerne |
|---|--|
| Demografiske opplysninger: alder og kjønn | |
| Alder | Fødselsdato |
| Kjønn | Mann/kvinne |
| Nasjonalitet/innvandrerbakgrunn | |
| Nasjonalitet | Statsborgerskap |
| Fødeland | Fødeland |
| Opplysninger om husholdningen/familien | |
| Husholdningens struktur/ boligsituasjon | Enslig person uten barn Aleneforsørger med barn Par som bor sammen, uten barn Par som bor sammen, med barn Annen type husholdning |
| Opplysninger om boligsituasjon | |
| Tidligere boligsituasjon, boligsituasjon siste natt før tjenesten ble oppsøkt og nåværende boligsituasjon (ved dato for registrering) | Ingen botilbud (offentlige områder / uteområder) Midlertidig botilbud for vanskeligstilte (døgnovernatting) Botilbud for bostedsløse (hospits, midlertidig botilbud, overgangsordning med bostøtte) Krisesenter for voldsofre Institusjon (helseforetak, fengsel) Utradisjonell bolig som følge av manglende botilbud (campingvogn, utradisjonell bygning, midlertidig konstruksjon) Venner eller slektninger (grunnet bostedsløshet) Bostedsløs, men bor i annen type bolig Ikke bostedsløs |
| Varighet av (nåværende) bostedsløshet | Mindre enn 2 måneder, fra og med 2 til 6 måneder, fra og med 6 måneder til 1 år, fra og med 1 til 3 år, fra og med 3 til 5 år, 5 år eller lenger |
| Grunner til bostedsløshet | |
| Grunn(er) til siste periode med bostedsløshet, slik den bostedsløse selv definerer det (flere svar er mulig) | Huseiers beslutning (utkastelse) / tvangsovertakelse Utløpt leiekontrakt / uegnede boforhold / mangel på botilbud Samlivsbrudd / konflikter i familien / dødsfall Oppsigelse fra stilling / arbeidsløshet Vold Personlige problemer (støttebehov / rusavhengighet / helseproblemer) Økonomiske problemer (gjeld) Utskriving fra institusjon / dimittering fra militærtjeneste Innvandring Force majeure / naturkatastrofer (brann, flom osv.) Andre grunner |

Kilde: Edgar mfl., 2007

Rapporten anbefaler også et annet sett bestående av tilleggsvariabler. Innsamlingen av slik informasjon (for eksempel om støttebehov) skal benytte de samme definisjonene over hele Europa. Variablene er viktige fordi de vil tilføre ekstra verdi til de eksisterende datasettene og gi et bredere grunnlag for utarbeiding av sammenliknende analyser. I forbindelse med noen av variablene vil det imidlertid ta tid å harmonisere definisjonene og oppnå bred europeisk enighet. Videre er deler av

informasjonen som er tilknyttet noen av elementene, mindre vanlig i eksisterende systemer for brukerregistrering, og behovet for slik informasjon er mer omstridt enn kjernevariablene. Beslutningen om hvorvidt slike tilleggsvariabler skal samles inn, bør derfor overlates til myndighetene i hvert land.

De foreslåtte tilleggsvariablene består av opplysninger om

- ◆ viktigste aktivitet
- ◆ inntektskilde
- ◆ høyeste utdanningsnivå
- ◆ hovedområder for støttebehov

Det siste punktet vil også gi ekstra informasjon om medvirkende faktorer til de viktigste grunnene som oppgis for bostedsløsheten.

Figur 6 gir en oversikt over variablene som Edgar mfl. (2007) anbefaler å bruke som harmoniserte tilleggsvariabler i systemer for dataregistrering og undersøkelser på nasjonalt nivå.

Figur 6: Forslag til tilleggsvariabler

| Variabel | Tillegg |
|---|---|
| Opplysninger om økonomi | |
| Viktigste aktivitet | Lønnet arbeid (ikke subsidiert) Subsidiert eller vernet arbeid Frivillig arbeid Utdanning eller opplæring Arbeidsløs, men i stand til å jobbe Pensjonert Langtidssykmeldt/arbeidsufør |
| Inntektskilde/ inntektstype (flere svar er mulig) | Inntekt fra lønnet arbeid Alderspensjon eller uføretrygd Sosialtrygd Andre typer velferdsstøtte Utdanningsstøtte Inntekt fra tigging eller prostitusjon Andre typer inntekt Ingen inntekt overhodet Beskrivelse av hovedinntektskilde |
| Opplysninger om utdanning | |
| Høyeste utdanningsnivå | Høyeste utdanningsnivå (med kode for ISCED-nivå) |
| Støttebehov/problemer | |
| Fysisk helse | Funksjonshemming (ja/nei) Andre fysiske helseproblemer (ja/nei) |
| Psykisk helse | Psykiske problemer (nei, mistanke, diagnose) |
| Avhengighet | Alkohol (nei, mistanke, diagnose) Narkotika (nei, mistanke, diagnose) Andre stoffer / spillavhengighet osv. (nei, mistanke, diagnose) |
| Økonomi | Gjeld (ja/nei) |
| Yrkesmessige problemer | Mangel på jobb eller utdanning (ja/nei) |

| Variabel | Tillegg |
|---------------|------------------------------------|
| Trygghet/vold | Utsatt for vold i hjemmet (ja/nei) |

Kilde: Edgar mfl., 2007

Begge tabellene mangler informasjon om resultater og bruk av tjenester. Slik informasjon er svært verdifull og i stadig større grad nødvendig for å evaluere effektiviteten ved tjenester og tiltak mot bostedsløshet. På nåværende tidspunkt er det imidlertid relativt vanskelig å definere harmoniserte prosedyrer for innsamling av slik informasjon, fordi det finnes så mange forskjellige støtteordninger og brukerregistreringssystemer i tjenesteapparatet. Når det gjelder systemer for registrering av nye brukere og eksisterende brukere som slutter å benytte den aktuelle tjenesten, vil den generelle anbefalingen være å legge til rette for sammenlikning av variabler før og etter bruken av tjenesten. På mellomlang sikt kan det være både nødvendig og mulig å inkludere variabler som viser effektene av tjenestetilbudet, i tabellen over kjernevariabler. Dette aspektet ved administrering av tjenester er et tema som fortjener spesifikk forskning.

5.2 Harmoniserte definisjoner

Innenfor rammene av MPHASIS-prosjektet bør man foreta ytterligere testing av hvor gjennomførbart det er å bruke de foreslåtte variablene. Om nødvendig bør man også utarbeide anbefalinger om hvordan ulike definisjoner på enkelte variabler skal harmoniseres. De som er ansvarlige for å koordinere nasjonale møter, vil også bli bedt om å fylle ut et spørreskjema, hvor de skal svare på om det allerede er samlet inn data om landets bostedsløse i henhold til de anbefalte variablene. Hvis det finnes hindringer for bruken av disse variablene, skal de også svare på hvordan disse kan overvinnes.

I noen tilfeller kan informasjonen være mye mer detaljert på lokalt plan, og det kan dessuten være mulig å hente ut informasjon til kjernevariabler fra eksisterende data. Hvis informasjonen i kjernevariablene fortsatt ikke er hentet inn, eller en annen definisjon er benyttet, skal det være mulig og relativt enkelt å tilpasse systemene for datainnsamling deretter, men det kan likevel dukke opp hindringer og implementeringsproblemer som må løses.

Bruken av resultatindikatorer bør også diskuteres på nasjonalt plan. Her er noen eksempler på spørsmål som vil være naturlige å ta opp: Gjøres det en innsats for å evaluere resultatene av tjenester for bostedsløse? Hvordan kan man benytte registrerte brukerdata for å forbedre arbeidet på dette området? Finnes det eksempler på god praksis for resultatevaluering, som kan danne grunnlag for en anbefaling av harmoniserte variabler?

6 Implementering

Dette kapitlet tar opp noen viktige faktorer i forbindelse med implementering, som nasjonale myndigheter må ta stilling til i arbeidet med å forbedre informasjonsbasen over bostedsløshet. I noen land vil dette omfatte å bygge en helt ny struktur for datainnsamling. I andre land vil innsatsen være konsentrert om å forbedre den administrative geografien med hensyn til analysering av data, mens atter andre land vil fokusere på å utvide omfanget av datainnsamlingen til å dra nytte av hittil ubrukte kilder.

6.1 Utarbeiding av en informasjonsstrategi for kartlegging av bostedsløshet

I kapittel 2 foran diskuterte vi styring og ansvars plassering i forbindelse med datainnsamling. Kort oppsummert kan man dele disse oppgavene inn på følgende måte:

1. Utarbeiding og planlegging

Beslutninger om hvem som skal ha ansvaret for innsamling av data om bostedsløshet og andre aspekter ved sosial ekskludering og boligproblematikk, krever deltakelse fra en rekke sentrale organer innenfor offentlig forvaltning. Alle berørte departementer bør delta i denne prosessen.

2. Implementering

Arbeidet med å implementere en informasjonsstrategi for kartlegging av bostedsløshet kan utføres ved hjelp av ulike modeller, avhengig av hvilken definisjon av bostedsløshet og ekskludering fra boligmarkedet som benyttes. Prosessen bør omfatte innsamling av data fra aktører innenfor tjenesteapparatet, og de beste metodene for slik innsamling er beskrevet i rapporten som er utarbeidet av Edgar mfl. (2007).

3. Finansiering

Grundig budsjettering er en forutsetning, og implementeringen skal ha et realistisk budsjett og planverk.

Rapporten drøfter en rekke faktorer angående arbeidet med å forbedre innsamlingen av data om bostedsløshet i forbindelse med utarbeiding av en strategisk tilnærming til informasjon om kartlegging av bostedsløshet. Disse faktorene er listet opp som nøkkelfaser i tabellen nedenfor.

Figur 7

| Fase | Tiltak | Beskrivelse |
|------|----------------------------------|--|
| 1 | Høring | Involvere alle relevante aktører i offentlig og frivillig sektor |
| 2 | Definisjoner | Bli enige om en definisjon av bostedsløshet Utarbeide harmoniserte bruksdefinisjoner av variabler |
| 3 | Informasjonsbehov | Bruke strategien om bostedsløshet til å identifisere hva slags informasjon som er nødvendig, og hvilke områder som må prioriteres for å forbedre datainnsamlingen |
| 4 | Evaluering av informasjonskilder | Identifisere den tilgjengelige informasjonen og vurdere nytteverdien i forhold til politikkutforming og -evaluering |
| 5 | Databeskyttelse | Sikre at protokollene som brukes i forbindelse med databeskyttelse og anonymisering av informasjon, er hensiktsmessige |
| 6 | Tidsplan for implementering | Planlegge implementeringen for å sikre at behovene til de involverte aktørene ivaretas (dette er særlig viktig hvis det er behov for en gradvis innføring av strategien) |
| 7 | Database over tjenesteapparatet | Opprette og vedlikeholde en database over aktører innenfor tjenesteapparatet |
| 8 | Brukerdata | Implementere en strategi for å innhente og gruppere registrerte brukerdata fra aktører i tjenesteapparatet |
| 9 | Administrative data | Sikre muligheten for innhenting av administrative data, registre og undersøkelser som kan være til hjelp ved analysering av politikken |
| 10 | Sammenkobling av informasjon | Opprette delte protokoller for å eliminere dubletter og harmonisere bruksdefinisjoner Standardisere systemer av unike identifikatorer og metoder for anonymisering av data Identifisere en egnet geografisk inndeling med hensyn til dataanalyse |

6.2 Styring av datainnsamling

Følgende hovedprinsipper bør gjelde for styring av datainnsamling og støtte opp under prosessen med å utarbeide en informasjonsstrategi for kartlegging av bostedsløshet:

1. Vellykket implementering og vedlikehold av systemer for datainnsamling avhenger av mekanismer for høring og evaluering, som er tilrettelagt for deltakelse av alle involverte aktører. Hvert land må identifisere hvilke parter som berøres av denne prosessen, men sannsynligvis vil dette omfatte både aktører innenfor tjenesteapparatet og alle viktige departementer og direktorater, i tillegg til aktører i den regionale og lokale forvaltningen.
2. Nasjonal innsamling av registrerte brukerdata fra flere kilder, og regelmessig rapportering i aktuelle geografiske områder, krever bred kompetanse og lagånd. Denne kompetansen består i prosjektledelse, opplæring av og kontakt med ansatte, administrering av databaser, kvalitetssikring av data, programmering og dataanalyse. Ulike land har ulike tilnærminger til organisering, men det er uansett nødvendig å opprette en egen prosjektgruppe, uavhengig om prosjektet gjøres internt eller settes ut. Denne

prosjektgruppen skal ha ansvaret for alle aspekter ved prosessen, ikke bare databehandling og -analyse.

3. Alle land har nasjonale standarder for databeskyttelse. Det finnes også europeiske og internasjonale standarder for systemer for databaseadministrasjon, for eksempel i forbindelse med behandling av eksterne data og bruk av interaktive programmeringsspråk for arbeid med relasjonsdatabaser (SQL)². Disse standardene bør også benyttes ved innhenting av data fra tjenesteapparatet, og de må spesifiseres i henhold til nasjonale regler før arbeidet med datainnsamling begynner.
4. FN og Eurostat har utviklet protokoller for harmonisering av konsepter, definisjoner og klassifiseringer i sosiale undersøkelser. Utkastet til FNs protokoll om statistisk integrering, som skal inngå i europeiske retningslinjer for nasjonal statistikk, fremmer standarder for harmonisering av klassifiseringer (geografiske, sosiale og økonomiske), statistiske enheter (familier, husholdninger og boliger) og definisjoner (standard konsepter og variabler). Disse harmoniserte konseptene og definisjonene av variabler må følges i utarbeidingen av prosedyrer for datainnsamling og protokoller for data om bostedsløshet, og nasjonale statistikkbyråer må konsulteres i slike spørsmål. Tilsvarende utarbeider Eurostat harmoniserte sosiale nøkkelindikatorer, og prosedyrer for datainnsamling bør inneholde henvisninger til disse indikatorene der dette er mulig.
5. Erfaringsmessig gir datainnsamling best resultater når de som legger inn dataene, forstår at arbeidet gir en gevinst for dem selv, brukerne eller organisasjonen. Data som samles inn fra systemer som omfatter personlig saksbehandling eller administrativt organisasjonsarbeid, vil derfor med større sannsynlighet gi informasjon av god kvalitet. Programvaresystemer bør ha rapporteringsfunksjoner som er tilrettelagt for data fra administrativt organisasjonsarbeid i tillegg til innsamling av data.
6. Systemer for databaseadministrasjon skal utvikles på en måte som er forenlig med klare retningslinjer for konfidensiell behandling av brukerinformasjon. Det må være enkelt å forstå, forklare og anvende konfidensialitetsprinsippet. Retningslinjene må gjennomgås med jevne mellomrom.

6.3 Barrierer

Vanskelighetene med å telle de bostedsløse blir ofte fremstilt som et teknisk problem. Undersøkelser viser imidlertid at de fleste tekniske problemene kan løses, og at de største hindringene allfor ofte er mangel på politisk vilje, utilstrekkelig finansiering, uklar ansvarsfordeling og svake styringsstrukturer.

En rekke tekniske problemer er studert i rapporten, og vi har studert hvordan disse problemene er løst i eksisterende systemer. Det som kanskje er den aller mest kritiske suksessfaktoren for systemer med innsamling av registrerte brukerdata, er tilnærmingen til kvalitetssikring av data. Aktørene innenfor tjenesteapparatet har ulike tilnærminger til denne oppgaven, og undersøkelser har konkludert med god praksis når det gjelder rutiner for kvalitetssikring. Programvare er helt avgjørende for datakvaliteten. Brukervennlige menyer og grensesnitt er selvfølgelig svært viktig, men dette må også kombineres med egnede rutiner for validering og feilsøking. Aktøren som er ansvarlig for innlegging, rensing og analyse av data, må utarbeide prosedyrer og strukturer for kvalitetssikring av data, hvor alle ansatte er involvert. Dette vil innebære vanlige administrative prosedyrer for

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

kartlegging og rapportering. Og endelig må opplæringen av de ansatte hos tjenestetilbydere nevnes som en viktig faktor. Slik opplæring kan foregå på tradisjonell måte eller med e-læringsverktøy.

I noen land er det rapportert om tekniske problemer i forbindelse med bruk av ulike eller uforenlige operativsystemer, men disse har vært av mindre betydning og blitt løst. Den økende bruken av nettbaserte systemer vil gjøre slike problemer mindre aktuelle. Hvis det oppstår problemer som følge av utilstrekkelig finansiering, må myndighetene som er ansvarlige for finansieringen av prosjektet, stille økte ressurser til disposisjon. Skulle dette ikke være nok til å løse de strukturelle eller tekniske problemene, må regjeringene i de enkelte land eller sentrale myndigheter i EU steppe inn med midler.

Problemet med dubletter eksisterer, særlig i tilfeller der det ikke er brukt unike brukeridentifikatorer. Rapporten vår forklarer hvordan dette problemet håndteres i forbindelse med undersøkelser. Når man registrerer utbredelses- og strømningsdata, er det nærmest umulig å ekskludere dubletter av enkeltpersoner uten unike brukeridentifikatorer. Slike identifikatorer anbefales, og rapporten inneholder mange forslag til metoder for å anonymisere og beskytte identiteten til enkeltpersoner på en slik måte at dataene kan eksporteres uten at det bryter med regler om databeskyttelse og brukernes rettmessige krav på å vite at personopplysningene deres ikke misbrukes.

Hvis tjenestene ikke tilbys utelukkende til bostedsløse personer, men omfatter et bredere spekter av brukere, vil det være nødvendig å skille ut dataene for bostedsløse fra informasjonen om andre brukere. I denne sammenheng er tydelig informasjon viktig for å skille mellom bostedsløse brukere og andre personer.

Avslutningsvis identifiserer vi en rekke administrative spørsmål i tilknytning til utvikling og implementering av datainnsamling fra systemer for brukerregistrering. Selv om det er akseptabelt at programvaresystemer for registrering av brukerdata benytter ulike variabler, er det viktig at kjernevariablene er definert på en ensartet måte. Hvis man bruker mange forskjellige systemer for brukerregistrering i tjenestetilbudet for de bostedsløse, vil det ta tid og kreve ressurser å harmonisere variablene og samkjøre systemene såpass at det i det minste lar seg gjøre å ekstrahere et grunnleggende sett med datavariabler. Eksempler som viser hvordan dette kan gjøres, er hentet fra Tyskland og Nederland.

En konkret sak som man må ta stilling til, er i hvilken grad data kan samles inn fra lavterskeltjenester som hospitser og spesielle botilbud for vanskeligstilte. Slike tjenester kjennetegnes ofte av at brukerne har direkte tilgang istedenfor at de må ha henvisning eller søke om plass, og at omløpshastigheten av brukere derfor er høy. En annen faktor som er typisk for disse tjenestene, er at tilbudet er rettet mot en gruppe brukere som i tillegg til å være bostedsløse, også har større problemer (f.eks. rusavhengige personer eller ulovlige innvandrere med språkproblemer). Ofte er det ikke nok tid eller tilgjengelige bemanningsressurser til å samle inn data fra mennesker som kanskje bare bruker botilbudet en natt eller to. Noen av disse tjenestene kan også være basert på et anonymitetsprinsipp, noe som innebærer at de tilbyr tjenester til mennesker som mangler rettslige papirer eller føler at de administrative prosedyrene ved andre tjenester er ubehagelige. Kravene til informasjon kan reduseres for disse tjenestene, slik at man i det minste får samlet inn talldata om omløpshastighet og belegg. Eksempler fra flere systemer viser at det faktisk er praktisk mulig å skaffe pålitelige data fra både lavterskeltjenester og oppsøkende tjenester.

Hyppige utskiftninger av ansatte og manglende opplæring er et annet administrativt problem som må tas på alvor for å sikre pålitelige data. Som vi har sett, er gode systemer for brukerregistrering lite avhengige av spesialisert kunnskap, men det er likevel et behov for grundig opplæring og (nettbasert) brukerstøtte til de ansatte som skal arbeide med data fra disse systemene. Kostnadene

knyttet til slik brukerstøtte må beregnes og dekkes av myndighetene som er ansvarlige for finansieringen av tjenestene.

7. Kilder

Edgar, W (2006) *Norwegian Homelessness Strategy: Pathways to a permanent home*, gjennomgang av sosiale inkluderingstiltak, OSB, Wien

Edgar W, Harrison M, Watson P og Busch-Geertsema, V (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level*, Brussel (Europakommisjonen), tilgjengelig for nedlasting på http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf

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