



MPHASIS

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

Finansierat av Europeiska kommissionen
Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter

**Hur informationsunderlaget om hemlöshet kan
förbättras på regional, nationell och europeisk nivå**

Bakgrundsmaterial som vägledning till nationella seminarier

maj 2008



MPHASIS-projektets forskning och insatser finansieras av Europeiska kommissionen – generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter inom ramen för det program för social solidaritet som kallas PROGRESS (VS/2007/0617 SI2.483181).

Huvudentreprenör:
Town and Regional Planning
University of Dundee
Nethergate
Dundee, DD1 4HN
Skottland, Storbritannien

Kontaktinformation:

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

Innehållet i denna rapport speglar inte nödvändigtvis de åsikter eller ståndpunkter som företräds av Europeiska kommissionen eller Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter.



European Commission

Innehållsförteckning

1	Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden	8
1.1	Europeiskt och nationellt sammanhang	8
1.2	Definition av hemlöshet	9
2	Informationsstrategier för att kartlägga hemlöshet	13
2.1	Styrning	13
2.2	Faktabaserad politik – att utveckla informationssystem för att kartlägga hemlöshet.....	14
3	Uppgifter om tjänsteleverantörer	16
3.1	Databaser över tjänsteleverantörer.....	16
3.1.1	Befintliga databaser över tjänsteleverantörer	16
3.1.2	Riktlinjer för att upprätta en databas över tjänsteleverantörer	17
3.1.3	Slutsats	20
3.2	Klientregister och system för uppgiftsarkivering	20
3.2.1	Inledning.....	20
3.2.2	Tjänsteleverantörer och uppgiftsinsamling	20
3.2.3	System för klientregistrering	20
3.2.4	Översikt över granskade system	21
3.2.5	Genomförande	24
4.	Uppgifter från befolkningsregister, folkräkningar, undersökningar och andra tjänster	27
4.1	Hemlös befolkning	27
4.1.1	Hälsovårdsinstitutioner	27
4.1.2	Kriminalvårdsanstalter	28
4.2	Folkräkningar och andra undersökningar	28
5	Harmonisering.....	30
5.1	Kärnvariabler	30
5.2	Harmoniserade definitioner.....	33
6	Genomförande	34

6.1 Utveckla en informationsstrategi för att kartlägga hemlöshet	34
6.2 Hantering av uppgiftsinsamling.....	35
6.3 Hinder.....	36
7. Referenser	38

Dokumentets syfte

Detta dokument ger en sammanfattning av några av de idéer som presenteras i undersökningen om hur hemlöshet kan mätas (Edgar et al, 2007) som finansierats av Europeiska kommissionen. Dokumentets syfte är att tjäna som underlag för de diskussioner som förhoppningsvis kommer till stånd mellan berörda parter före och efter de MPHASIS-seminarier som ska hållas i alla 20 medlemsländerna under den tid som projektet pågår.

I rapporten om att mäta hemlöshet lämnades ett antal rekommendationer som identifierade vilka åtgärder som krävs på nationell nivå respektive EU-nivå, i syfte att förbättra nationella myndigheters förmåga att samla in information om hemlöshet. Rekommendationerna sammanfattas nedan och de nationella seminarierna förväntas i många länder bli ett viktigt steg mot att genomföra dem.

Rekommendationer på nationell nivå

1. Förbered en nationell informationsstrategi för att kartlägga hemlöshet i samråd med alla relevanta departement och aktörer.
2. Identifiera (eller fastställ) en mekanism eller instans som samordnar uppgiftsinsamlingen om hemlöshet.
3. Anta en harmoniserad definition av levnadssituationer och hemlöshet som en grundläggande ram för uppgiftsinsamlingen.
4. Anta standardkärnvariablerna och deras definition som grundläggande variabler att användas vid uppgiftsinsamling.
5. Anta en nationell definition av tjänster för hemlösa.
6. Skapa och upprätthåll ett register över tjänsterna.
7. Se till att finansiering till dem som tillhandahåller tjänster för hemlösa förutsätter att de lämnar grundläggande (anonyma) uppgifter om klienter. Erbjud vid behov finansiering för att underlätta detta.
8. Fastställ en strategi för uppgiftsinsamling från tjänsteleverantörers system för klientregistrering.
9. Se till att uppgiftsinsamlingen om tjänster och hemlösa människor ger mervärde.

Rekommendationer på EU- nivå

10. Kräv att medlemsstater utvecklar nationella strategier för att bekämpa hemlöshet inom ramen för en enhetlig EU-strategi för socialt skydd och social integrering.
11. Kräv att medlemsstater identifierar de framsteg som görs med att utveckla nationella strategier och om de omfattar en informationsstrategi för att kartlägga hemlösheten.
12. Övervaka utvecklingen i medlemsstaterna när det gäller att upprätta fortlöpande system för klientregistrering.
13. Uppmuntra nationella statistiska organ att anta en harmoniserad definition av hemlöshet för uppgiftsinsamling även om man inser att alternativa definitioner kan komma att användas av politiska skäl.
14. Uppmuntra nationella statistiska organ att ta på sig en samordnande roll för

uppgiftsinsamlingen om hemlöshet.

15. Minska hindren för att få information om hemlöshet (t.ex. genom att använda medel från strukturfonder och FP7, det sjunde ramprogrammet för forskning).

1 Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden

Alla överväganden om vilka steg som krävs för att förbättra informationsunderlaget om hemlöshet måste ta hänsyn till det europeiska och nationella politiska sammanhang inom vilket diskussionen förs. Det krävs också en viss samsyn bland deltagarna om hemlöshetens karaktär och orsaker och, i synnerhet, om hur företeelsen ska definieras. Detta kapitel syftar till att ge ett sådant sammanhang.

1.1 Europeiskt och nationellt sammanhang

Syftet med att samla in uppgifter om hemlöshet bör vara att ta fram den information som behövs för att förbättra utbudet av tjänster för att förebygga och lindra hemlöshet. Den information som samlas in om hemlösa ska vara tillräcklig för att informera nationella och lokala myndigheter som inom ramen för EU:s strategi för social integrering ska utveckla strategier för att:

- ♦ förebygga hemlöshet
- ♦ ta itu med orsakerna till hemlöshet
- ♦ minska nivån av hemlöshet
- ♦ minska de negativa effekterna för hemlösa och deras familjer
- ♦ se till att tidigare hemlösa kan upprätthålla ett permanent självständigt boende.

För att genomföra de politiska mål som syftar till att förebygga hemlöshet och minska dess påverkan på utsatta hushåll krävs information som speglar verkligheten bakom hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.

Därför bör den dolda hemlösheten synliggöras för beslutsfattare och tjänsteleverantörer. Detta innebär att ha en uppfattning om och ett mått på omfattningen av hemlöshet som innefattar situationen för de människor som lever i osäkra bostäder, ständigt tvingas flytta mellan bristfälliga bostadsförhållanden och de som tvingas leva i bostäder som är olämpliga för boende enligt allmänt accepterade normer.

Om politikens syfte är att se till att ingen människa ska behöva sova utomhus eller under primitiva förhållanden så behövs information för att kartlägga antalet uteliggare, antalet klienter som tar emot av tjänster för hemlösa samt antalet tillgängliga sovplatser.

Då politiken syftar till att säkerställa att färre människor blir hemlösa behövs information för att korrekt kunna kartlägga det totala antalet hemlösa hushåll, antalet människor som lever i tillfälliga, osäkra eller bristfälliga bostäder och antalet människor som är potentiellt hemlösa eller hotas av hemlöshet.

Om det politiska målet är att förebygga hemlöshet är det viktigt att ha information om antalet personer som riskerar vräkning och antalet personer som är på väg att lämna en institution utan att ha en bostad. Förebyggandet av hemlöshet kräver också att godtagbart permanent boende ordnas för tidigare hemlösa människor. Detta kräver information om antalet hemlösa människor som har tillgång till boende med stöd.

Olika instanser ansvarar för hemlöshetspolitiken i olika medlemsstater. Dessutom varierar även förhållandet mellan hemlöshetspolitik och bostadspolitik å ena sidan och socialvårds- eller understödspolitik å andra sidan mellan olika länder i Europa. Därför har nationella, regionala och lokala förvaltningar en uppgift både när det gäller att samla in uppgifter och

att hantera dessa uppgifter för att övervaka eller styra politiska åtgärder. I vissa länder beslutas politiken på nationell nivå medan ansvaret för att genomföra den ligger på lokal nivå.

I mars 2006 antog Ministerrådet det nya ramverket för socialt skydd och social integrering. I detta reviderade ramverk antogs tre nya gemensamma EU-mål om social integrering som innehåller målsättningen att

”säkerställa att alla får tillgång till de resurser, rättigheter och tjänster som behövs för att delta i samhället, förebygga och hantera utanförskap och bekämpa all slag diskriminering som leder till utanförskap.”

Sju viktiga politiska prioriteringar inom området social integrering har uppmärksammats av EU-länderna i deras nationella handlingsplaner för social integrering (Gemensam rapport, 2006). Prioritet 5 anger:

”Säkerställa anständigt boende: I vissa medlemsstater fokuserar man på att förbättra bostadsstandarderna, i andra på behovet att avhjälpa bristen på lämpliga bostäder för socialt utsatta grupper. Flera medlemsstater utvecklar mer integrerade metoder för att ta itu med hemlöshet.”

1.2 Definition av hemlöshet

Svårigheten att definiera hemlöshet påverkar de styrandes förmåga att hantera hemlöshet på ett tillfredsställande och lämpligt sätt. Även om uppfattningen om hemlöshet varierar mellan europeiska länder och ändras över tid är det möjligt att identifiera människors olika levnadssituationer på ett konsekvent sätt. Den europeiska statistikerkonferensen (UNECE/EUROSTAT, 2006) skiljer mellan konventionella bostäder, kollektiva bostäder och andra bostadsenheter eller otraditionella bostäder (sidan 23). Denna uppfattning har anpassats här för att sammanfatta olika levnadssituationer varav flera kan tolkas som situationer av hemlöshet, risk för hemlöshet eller utestängning från bostadsmarknaden (se figur 1, sidan 9).

Även om vi kan definiera och enas om en klassificering av levnadssituationer som någorlunda konsekvent kan användas i olika länder är det således svårare att definiera vad hemlöshet innebär. Detta beror delvis på att hemlöshet som företeelse kan tolkas ur olika politiska perspektiv. Det påverkar följaktligen människor som är sårbara på bostadsmarknaden (och inte har tillgång till anständigt boende eller bostäder till rimliga priser). Men det påverkar också människor som lever i institutioner till följd politiska beslut (t.ex. som ett resultat av brist på investeringar i psykiatrisk vård). En annan tolkning är att det syftar på människor som behöver stöd av socialtjänsten. Det kan således tolkas som ett bostads- eller välfärdsproblem och påverkar också politiken som rör hälsovård och rättsliga frågor.

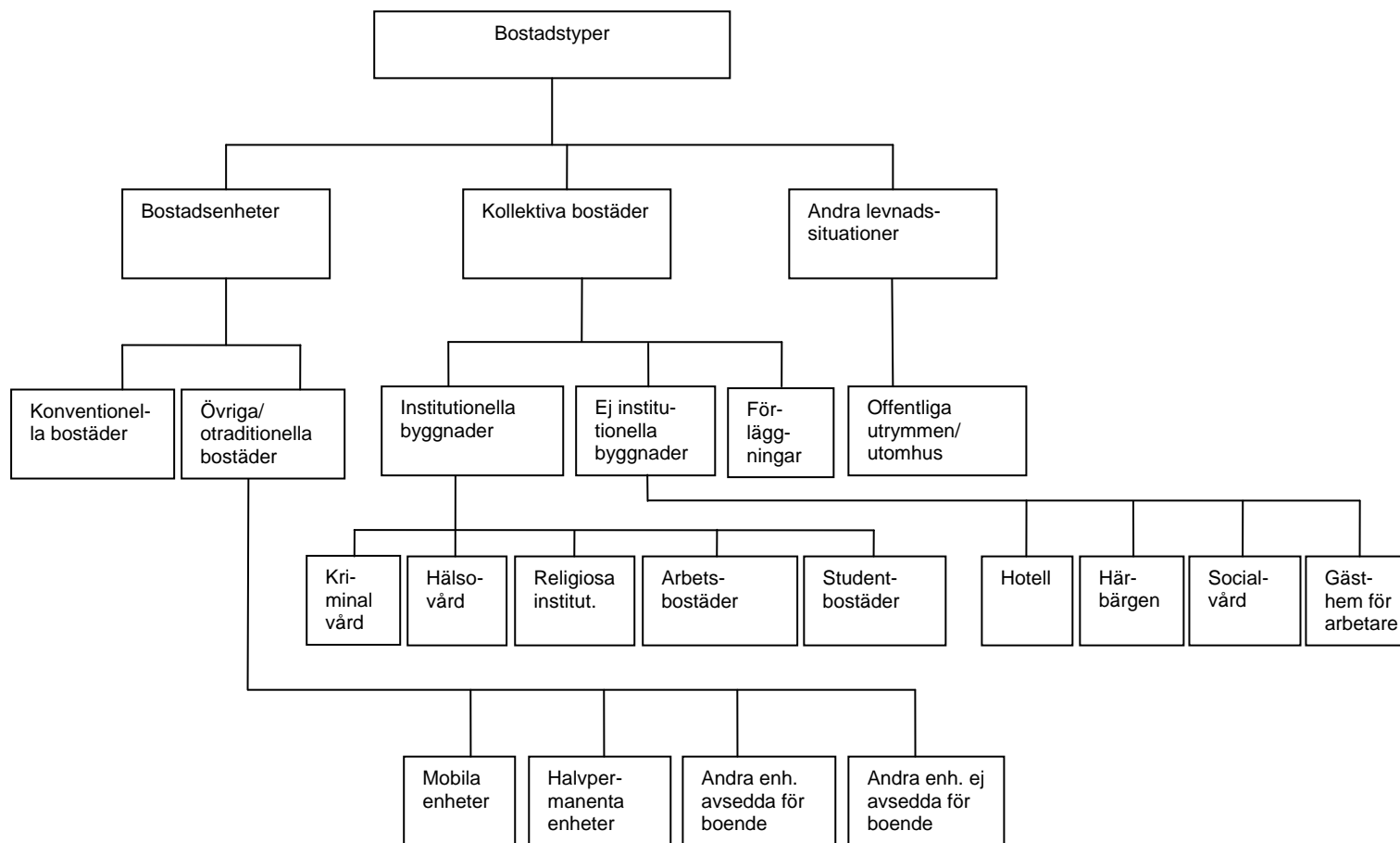
Dessutom är det svårt att räkna antalet hemlösa eftersom människor ändrar sin levnadssituation över tid till följd av förändringar i privatlivet och myndighetsåtgärder. Likaså, om syftet är att följa upp politikens inverkan, är det ibland nödvändigt att räkna människor som inte längre är hemlösa till följd av att ett visst politiskt initiativ har genomförts (t.ex. investeringar i stödboende).

Det är därför möjligt att ha en bred definition som återspeglar hemlöshetsprocessen då människor rör sig mellan olika levnadssituationer. ETHOS-typologin som utvecklats av

FEANTSA är ett exempel på en sådan klassificering av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Man kan också använda en smalare definition av hemlöshet vilket kan vara nödvändigt för att göra regelbunden och konsekvent uppgiftsinsamling möjlig. Detta är speciellt viktigt där syftet är att få ett jämförelsemått för hemlöshet. Undersökningen om att mäta hemlöshet (Edgar et al, 2007) identifierade en smal definition som kan vara bättre lämpad för uppgiftsinsamling (se figur 2, sidan 10).

Ett första steg i processen att förbättra uppgiftsinsamlingen om hemlöshet är att överväga och anpassa denna definition till ett nationellt (eller regionalt) sammanhang. Det är viktigt att man förstår de breda aspekterna i definitionen och beaktar den konceptuella grund för definitionens konstruktion som återspeglar processen i hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Det är också nödvändigt att se till att nomenklaturen och terminologien speglar den nationella politiken. Slutligen är det viktigt att definitionen anammas av alla större berörda aktörer. Detta inkluderar alla viktiga regeringsdepartement (på nationell eller regional nivå). Goda exempel visar att departement som ansvarar för boende, socialtjänst, hälsa, sysselsättning, kriminalvård och immigration alla kan spela en viktig roll. Det innefattar också de större tjänsteleverantörerna, i synnerhet de vars främsta finansiering baseras på offentliga utgifter eller förordningar.

Figur 1 Sammanfattande definition av levnadssituationer



Källa: Anpassad från UNECE/EUROSTAT 2006

Figur 2 Harmoniserad definition av hemlöshet

Operativ kategori		Levnadssituation		Definition
1	Utelligare	1	Offentliga utrymmen/utomhus	Bor på gatan eller i offentliga utrymmen utan tak över huvudet som kan definieras som en bostad
2	Människor i akutboende	2	Övernattningshärbärgen	Människor utan normal hemvist som flyttar ofta mellan olika typer av bostäder
3	Människor som bor i bostäder för hemlösa	3	Härbärgen för hemlösa	Där vistelseperioden är mindre än ett år ¹
		4	Tillfällig logi	
		5	Övergångsboende med stöd	
		6	Kvinnohärbärgen eller flyktingbostäder	
4	Människor som bor på institutioner	7	Hälsovårdsinstitutioner	Vistelse som är längre än nödvändigt på grund av brist på bostad.
		8	Kriminalvårdsanstalter	Utan bostad ordnad före frigivning.
5	Människor som bor i otraditionella bostäder på grund av bostadsbrist	9	Husvagnar	Där bostaden används på grund av bostadsbrist och inte är personens normala hemvist
		10	Otraditionell byggnad	
		11	Tillfällig konstruktion	
6	Hemlösa personer som bor tillfälligt i konventionella bostäder med släkt och vänner (på grund av bostadsbrist)	12	Konventionell bostad, men inte personens normala hemvist	Där bostaden används på grund av bostadsbrist och inte är personens normala hemvist

Källa: Edgar et al, 2007

¹ Perioden ett år har valts för att stämma överens med UNECE/EUROSTAT:s rekommendationer för folkräkning

2 Informationsstrategier för att kartlägga hemlöshet

Information är grunden för att utveckla, genomföra och följa upp politiken avseende hemlöshet. Följaktligen krävs tillförlitlig information om hemlöshet på alla beslutsnivåer – för utveckling av strategiska åtgärder, för administrativ hantering och för projektutvärdering. I samband med att strategier mot hemlöshet utvecklas och genomförs på nationell nivå är det därför viktigt att diskutera vem som ansvarar för att uppgifter om hemlöshet samlas in. Uppgiftsinsamlingen blir mest effektiv när den utvecklas som en del i en integrerad strategi för att ta itu med eller förebygga hemlöshet. På så sätt ger strategin information om hemlöshet under uppgiftsinsamlingen och säkerställer att politiken är faktabaserad.

2.1 Styrning

Grunden i den aktuella europeiska debatten om hemlöshetsstrategier belyser behoven att:

- ♦ utveckla en nationell strategisk politik om hemlöshet som omfattar alla relevanta aktörer inklusive relevanta departement
- ♦ identifiera mekanismer för lokal spridning av politiken
- ♦ ta ett tydligt ansvar för samordning och genomförande
- ♦ ha tydliga mål och mekanismer för att mäta resultat med utgångspunkt i tillförlitlig information
- ♦ en faktabaserad politik.

En grundprincip när det gäller statlig inblandning i uppgiftsinsamlingen är därför att den bör ske inom ramen för den (nationella eller regionala) strategin mot hemlöshet. Följaktligen bör hemlöshetsstrategin inkludera en informationsstrategi för att kartlägga hemlösheten. Där ansvaret för att ta fram strategier mot hemlöshet har överlåtits till regionala eller lokala myndigheter är den centrala regeringens uppgift att förbättra dessa myndigheters kapacitet och kompetens när det gäller att hantera insamlingen av information om hemlöshet. Ett exempel på detta är en aktuell kollegial granskning av den norska nationella strategin för att förebygga hemlöshet som identifierar att ett samordnande organ (norska statens bostadsbank) har fått ansvar för samordning, genomförande och befordran av strategin (Edgar, 2006). En aspekt av denna roll innefattar att erbjuda kompetensbidrag till kommuner och att upprätta regionala och lokala nätverk och forum för att förbättra kommunala myndigheters förmåga att genomföra strategin.

På nationell (eller regional) nivå har olika regeringsdepartement en roll att spela både när det gäller utvecklingen och genomförandet av hemlöshetsstrategier och i den uppgiftsinsamling som krävs för att följa upp utvecklingen. I några få länder har nationella eller regionala statistikbyråer involverats i uppgiftsinsamlingen om hemlöshet (t.ex. Frankrike, Italien, Spanien och Tyskland). Även om det inte är nödvändigt att arbetet med att ta fram dessa uppgifter organiseras och utförs direkt av nationella statistikbyråer bör de konsulteras för att säkerställa kvaliteten och tillförlitligheten i nationella uppgifter.

Varje steg i genomförandet av en informationsstrategi för att kartlägga hemlösheten medför särskilda kostnader som kan identifieras och budgeteras. Den nationella myndigheten måste bedöma kostnaderna för respektive stadium av genomförandet både för myndigheterna och för dem som tillhandahåller tjänster. Dessa kostnader måste budgeteras både avseende den tid som genomförandet av strategierna pågår och löpande årliga intäktskostnader. Tillräcklig finansiering är nödvändig för att säkerställa ett framgångsrikt genomförande av informationsstrategin men kostnaderna ska också ställas mot de direkta och indirekta fördelar som kartläggningen av informationen om hemlöshet ger.

2.2 Faktabaserad politik – att utveckla informationssystem för att kartlägga hemlöshet

Vissa hävdar (Edgar et al, 2007) att hemlöshetsstrategin kräver att man utvecklar en informationsstrategi för att kartlägga hemlösheten. Med tanke på att de tillgängliga informationskällorna är så olika kan forskning behövas på nationell nivå för att fastställa typen av informationen och hur den används samt hur olika källor kan kombineras eller utnyttjas på ett kompatibelt sätt. Detta bör vara en del av utvecklingen av en hemlöshetsstrategi.

Det första steget i att utveckla en informationsstrategi avseende hemlöshet bör vara en granskning av tillgängliga informationskällor med hänsyn till de olika kategorierna av hemlösa liksom speciellt utsatta människor (t.ex. institutionaliserade och människor i osäkert eller bristfälligt boende) enligt den definition av hemlöshet som används för strategin. Detta bör innefatta en granskning av såväl administrativa källor som undersökningskällor och ta hänsyn till informationens karaktär, tillgänglighet och tillförlitlighet. Granskningen bör också studera vilka informationssystem som används av tjänsteleverantörerna.

Strategin för att kartlägga hemlöshet bör innehålla beslut om vilken metod som ska användas för information i olika delområden.

Ett viktigt beslut som bör involvera alla viktiga aktörer är definitionen av hemlöshet som bör vara tydlig och väl genomtänkt. Detta kan innefatta en bredare definition där politikens fokus riktas mot förebyggande åtgärder eftersom människor som riskerar att bli hemlösa kommer att innefattas i det sammanhanget. När det gäller uppgiftsinsamling bör den baseras på den harmoniserade definition av levnadssituationer som rekommenderats av den europeiska statistikerkonferensen. (se figur 2 ovan, sidan 10).

Man måste fatta beslut om vilka tjänster som ska innefattas i uppgiftsinsamlingen från tjänsteleverantörer. Informationsstrategin bör också fastställa metod och ansvar för utveckling och underhåll av databasen över tjänsteleverantörer.

Dessutom måste man besluta om vilken information som är väsentlig för kartläggningen. De kärnvariabler som anges nedan (figur 5, sidan 28) kommer förmodligen att utgöra den information som är nödvändig. Det är viktigt att bekräfta definitionen av dessa variabler för att säkerställa att uppgiftsinsamlingen blir konsekvent i olika geografiska områden och över tid. I samband med detta bör nationella statistiskbyråer konsulteras när det gäller de Eurostatprotokoll som tagits fram för att harmonisera begrepp, definitioner och klassificeringar.

Det är viktigt att den typ av uppgifter som krävs för kartläggningen specificeras tydligt. När uppgiftsinsamlingen planeras måste man förstå distinktionen mellan antal, genomströmning och utbredning. När uppgifter om antal och genomströmning krävs är det till exempel lika nödvändigt att ange i klientregistret när en person slutar använda en tjänst som när personen först blir föremål för insatsen.

Även om man bör sträva efter att få uppgifter på nationell nivå så är detta inte alltid möjligt eller kostnadseffektivt. Det kan vara nödvändigt med ett stegvist genomförande geografiskt. Därför är prioriteringen av geografisk täckning ett viktigt planeringsbeslut då uppgiftsinsamling från tjänsteleverantörer genomförs. I dessa situationer rekommenderas att registret över tjänsteleverantörer utvecklas så att det täcker hela landet. Detta gör det möjligt att göra beräkningar genom att analysera tillgångssidan. Det underlättar den

stegvisa introduktionen och kan göra det möjligt att på nationell nivå beräkna hemlöshet i subnationella regioner.

I planeringsstadierna av 2011 års folkräkning bör man överväga hur uppgifter ur befolkningsregister kan användas och beräkningsmetoden för att räkna den hemlösa befolkningen (eller åtminstone den del som lever i kollektiva levnadsförhållanden och i bostäder som inte uppfyller vanliga bostadsnormer). När folkräkningen planeras bör man överväga om det går att få fram grundläggande uppgifter för vissa kategorier av hemlösa människor (till exempel personer som ofrivilligt lever med familj och vänner eller i kollektivt boende). Likaså bör man vid planeringen av nationella undersökningar av sociala förhållanden ta hänsyn till om retrospektiva moduler om hemlöshet kan användas (se den modul som integrerats i undersökningen EUSILC och Urban Audit-projektet).

Informationsstrategin bör också beakta administrativa uppgifters värde och användbarhet. Domstolsakter om vräkningsbeslut, frigivningshandlingar från kriminalvårdsanstalter eller utskrivningsinformation i sjukhusregister berör till exempel aspekter i den definition av hemlöshet som identifierades ovan.

Det är uppenbart att hemlöshet är en aspekt då effektiviteten i bostadsmarknadens verksamhet värderas. I ett antal EU-länder är bedömning av bostadsbehovet en viktig komponent i planeringen. Likaså omfattar stödet till utsatta människor under programmet för social integrering för att ge dem möjlighet att leva på egen hand i samhället även hur information om klienter används för att kartlägga och planera tjänster. Informationsstrategin för kartläggning av hemlöshet bör säkerställa kompatibilitet och samordning med dessa planeringsmekanismer.

Informationsstrategin för kartläggning av hemlöshet bör därefter, som en central del, identifiera de steg och procedurer som krävs för att genomföra hanteringen av databaser om tjänsteleverantörer och data i klientregister. I följande avsnitt sammanfattas de procedurer som rekommenderas i detta syfte.

3 Uppgifter om tjänsteleverantörer

3.1 Databaser över tjänsteleverantörer

En viktig del inom den forskning som utförs för att mäta hemlöshet har varit att samla in uppgifter om tjänster för hemlösa och upprätta databaser över tjänsteleverantörer. Då de som tillhandahåller dessa tjänster är i kontakt med eller faktiskt ger husrum åt många hemlösa människor kan de bidra med viktig statistik om antal och karakteristik och även ge åtkomst till klienter som forskare kan inkludera i sina undersökningar. För att kunna samla in uppgifter om tjänster för att kartlägga hemlösheten är det nödvändigt att klassificera vilka typer av tjänster som ska inkluderas. Därefter måste en databas utvecklas som innehåller relevant information om dem så att standardvariabler av uppgifter kan samlas in från klientregister eller via undersökningar.

Genom att undersöka exempel på befintliga databaser och kataloger över tjänster för hemlösa som har upprättats för forskning och andra syften i olika EU-länder är det möjligt att föreslå lämpliga metoder som nationella myndigheter kan använda för att skapa och upprätthålla en databas över sådana organisationer. Det kan även innefatta en granskning av vilka uppgiftsposter som behövs, samt hantering, IT och resursfrågor.

Utöver att bidra med uppgifter för mätningar kan bra databaser över tjänsteleverantörer också möjliggöra bättre beslutsfattande, finansieringsbeslut och planering av tjänster för att hjälpa hemlösa människor. De kan också hjälpa till att identifiera luckor i tjänsteutbudet, undvika dubbling av tjänster samt främja god praxis och nätverk mellan tjänsteleverantörer. Sådana databaser kan således ha flera funktioner. De kan dessutom vara kostnadseffektiva och ge långtgående fördelar för olika målgrupper samt i slutändan för de hemlösa själva.

3.1.1 Befintliga databaser över tjänsteleverantörer

Det finns flera exempel på databaser över institutioner och organisationer som tillhandahåller tjänster för hemlösa människor i olika EU-länder. De flesta har publicerats under de senaste 5 åren och visar att det är möjligt att inrätta sådana resurser. I många länder ger dessa uppgiftssamlingar redan viss information om många organisationer som kan lämna uppgifter.

Databaser/kataloger varierar i omfattning och kvalitet, även när det gäller följande viktiga egenskaper:

- ♦ Syfte och målgrupp (t.ex. undersökningar om hemlöshet, register över finansieringsformer och/eller hjälpmedel vid remittering)
- ♦ Utgivare (nationella eller regionala myndigheter, kommuner eller frivilligorganisationer)
- ♦ Geografisk omfattning (dvs. plats – till exempel i huvudstäder, regionalt, nationellt)
- ♦ Täckningsområde för olika slags tjänster (t.ex. specialister och icke-specialister, bostads- och icke bostadsrelaterade, statliga eller kommunala/lokala myndighetstjänster, frivilligorganisationer eller privata bolag osv.)
- ♦ Relevant detaljnivå om undersökta tjänster och uppgiftsområden
- ♦ Uppgifternas kvalitet och användbarhet
- ♦ Undersökningsmetod och uppdateringsfrekvens
- ♦ Uppgifternas tillgänglighet och huruvida de görs åtkomliga för allmänheten

3.1.2 Riktlinjer för att upprätta en databas över tjänsteleverantörer

Genom att titta på befintliga exempel på databaser över tjänsteleverantörer är det möjligt att utarbeta en flexibel procedur i sju steg för hur nationella myndigheter kan skapa en databas över tjänster för hemlösa människor, av vilka de första fyra beskrivs kort nedan:

1. Bedömning av eventuella befintliga databaser/kataloger som bygger på ovannämnda egenskaper

Då det kan vara en krävande uppgift att utveckla en databas är det bäst att först kontrollera i vilken omfattning sådana resurser redan finns och om befintliga uppgifter om tjänster i så fall kan införlivas eller återanvändas. Det är lämpligt att kontakta nationella och regionala myndigheter och finansieringsorgan, eventuella nationella frivilligorganisationer som har medlemskaps- och/eller samordningsfunktioner, forskningsorganisationer, region- och kommunstyrelser, lokala frivilligorganisationer och stora tjänsteleverantörer i viktiga stads- eller stortstadsregioner/områden där hemlösheten kan förväntas var mer utbredd. I synnerhet om ett visst land eller område endast har liten förekomst kan det vara givande att undersöka vilka resurser som finns i andra liknande eller angränsande länder.

2. Krav och specifikationer

En lista kan upprättas över projektkrav som täcker ovanstående frågor (dvs. syfte, omfattning, täckning, uppgifter som ska samlas in osv.) och bemanningsbehov (inklusive projektledning, IT, forskningskicklighet och administrativa färdigheter). Projektkraven bör också inkludera metod för uppgiftsinsamling, IT-frågor, uppdatering av och åtkomst till data.

Det bör finnas ett minimum av rekommenderade kärndata om tjänster (Nivå 1-uppgifter) som bidrar till att mäta hemlöshet. Då sådana uppgifter samlas in för forsknings- och urvalsändamål kan man få effektiv kontakt med myndigheter och bedöma vilka relevanta målgrupper som använder tjänsterna, vilka tjänster som erbjuds och utrymmet att lämna uppgifter om klienter för att hjälpa till att mäta hemlöshet. Fler frivilliga uppgifter (Nivå 2 och 3) kan sammanställas beroende på databasens behov, syfte och målgrupp. Nivå 2-uppgifter är mer detaljerad information som i synnerhet gäller remisser (t.ex. kostnader för tjänster, inaktiverad åtkomst, transport, bemanningsnivåer osv.) och nivå 3-uppgifter är information för ytterligare analys av tjänsteutbudet för hemlösa (t.ex. finansiering, kvalitet och resultat).

Figur 3

NIVÅ 1-UPPGIFTER	
Information om organisationen	
Namn på organisation/tjänst	Organisationer som erbjuder flera tjänster kan behöva differentierade och separata poster.
Kontaktadress och övriga uppgifter (telefon, fax, e-post, webbplats)	Kan vara adressen till administratören eller huvudkontoret snarare än själva tjänsten. Vissa adresser är hemliga och vissa tjänster har endast ett telefonnummer.
Hänvisningsadress och övriga uppgifter (telefon, fax, e-post, webbplats)	Om annan än ovanstående. Observera att dessa uppgifter krävs om uppgifterna ska publiceras som hänvisning
Tjänstens geografiska läge	Stad, kommun, region eller annat relevant geografiskt område.
Typ av organisation	Specialisttjänst eller tjänster från ickespecialister för hemlösa, och om det avser kommun, frivilligorganisation, privat osv.
Klientuppgifter	
Mål- och klientgrupp	Inklusive ålder, kön osv. samt eventuella begränsningar.
Område som betjänas	Vissa tjänster, i synnerhet härbärgen och dagcenter kanske inte begränsar tjänsteerbjudandet till ett visst område. Olika organisationer kan också arbeta inom en rad olika men överlappande områden (t.ex. sådana som baseras på geografiska områden, kommungränser eller finansieringsorgans ansvarsområden).
Uppgifter om tjänsten	
Tjänstens ändamål/syfte	t.ex. akutboende, tillfälligt boende, övergångsbostäder eller särskild stödboende, dagcenter, uppsökande tjänst osv., baserat på klassificeringen av tjänster som erbjuds.
Åtkomstkriterier	t.ex. direkt med hänvisning till person eller myndighet, tidsbeställning eller drop-in osv.
Vistelseperiod	Planerad längsta vistelsetid i boendet.
Stöd som erbjuds	Detta kan vara en fritextbeskrivning och/eller innefatta ett kodsysteem för att beteckna olika stödåtgärder som erbjuds.
Öppettider/personaltäckning	Öppettider för tjänster som inte innefattar boende; personaltäckning för bostäder.
Typ av logi	t.ex. antal sovsalar, delade rum, enkelrum eller lägenheter.
Antalet bäddar	Totalt antal
Boendes åtkomst till logi	t.ex. utgångsförbud eller om boende måste vara ute under dagen.
Beläggningsnivåer eller användning	Genomsnittlig beläggning för bostadstjänster, antalet tjänster som tillhandahålls per vecka och/eller antalet och typen av klientgrupper som använder tjänsterna

3. Resurser och finansiering

En beräkning av kostnader för att upprätta databaser i olika storlekar över tjänster för hemlösa visar den relativa kostnadsnivån och kostnadseffektiviteten för att genomföra detta, i synnerhet efter initiala uppbyggnadskostnader.

Att upprätta en liten databas och undersöka uppgifter om 50 tjänster beräknas ta 4-5 veckors arbete (24 dagar) och kräva upp till 2 veckors personaltid (7 dagar) för att hålla uppgifterna uppdaterade och underhålla databasen.

För en medelstor databas över 500 tjänster skulle uppläggningskostnaden räknat i personaltid vara ungefär 4 månaders heltidsarbete (79 dagar) och cirka 5 veckors personaltid om året (27 dagar) för att hålla uppgifterna uppdaterade och underhålla databasen.

För en stor databas över 2 500 tjänster skulle uppläggningskostnaderna omfatta uppskattningsvis 56 veckors personaltid (282 dagar) eller till exempel 3 personer som arbetar heltid i 4 månader. Ungefär 5 månaders personaltid (94 dagar) skulle behövas per år för att hålla uppgifterna uppdaterade och underhålla databasen.

Att publicera en databas över tjänsteleverantörer online- och/eller i tryckt format skulle medföra en del ytterligare kostnader som också måste beräknas.

4. Projektuppgifter och tidsschema

Följande är huvudstegen i att utveckla databasen och dess innehåll, där vissa delar kan ske samtidigt:

- ♦ Specificera datastruktur, koder och fält avseende längd och om möjlighet till fritext ska finnas eller inte
- ♦ Undersök och lägg upp en databas över kontakter för forskningstjänster och för att mata in detaljer om tjänster
- ♦ Konstruera undersökningsverktyg (t.ex. frågeformulär, scheman för telefonintervjuer)
- ♦ Genomför undersökningen (t.ex. utskick av frågeformulär) och påminn om svar
- ♦ Skriv och redigera noteringar om tjänster

Om databasen också ska göras tillgänglig som utskriven katalog eller i online-format tillkommer ytterligare uppgifter som att bygga upp och testa webbplatsen, upprätta en databas över trycksaksproduktion eller använda desktop publishing för att skapa en utskriven katalog, trycka och lansera katalogen och/eller webbplatsen samt marknadsföring och distribution.

Beroende på projektets storlek, format och tillgängliga personal tar det normalt minst tre månader att upprätta en databas och sammanställa och mata in uppgifter om tjänster. Om uppgifterna ska göras tillgängliga i utskrivet format tar det ytterligare ungefär två månader (totalt fem månader) för att utveckla system för trycksaksproduktion, genomföra själva trycksaksproduktionen och för tryckning. Om uppgifterna ska göras tillgängliga online krävs en total tidsåtgång på mellan sex och åtta månader för att designa, bygga upp och testa en grundläggande men sökbar onlinedatabas över tjänster.

De slutliga tre stegen är:

5. Utnyttjande/spridning av databasen

6. Uppdatering av uppgifter

7. Utvärdering av databasen

3.1.3 Slutsats

Att följa dessa riktlinjer kan underlätta arbetet med att upprätta en databas över tjänster för hemlösa som sedan kommer att göra det lättare att samla in olika standardvariabler från undersökningar och klientregister från tjänsteleverantörer. Att upprätta en databas över tjänsteleverantörer kan vara ännu mer kostnadseffektivt om den görs tillgänglig som referens och för andra syften som gynnar tjänsteleverantörerna och de hemlösa själva.

Det är en stor fördel att när det är möjligt använda befintliga uppgiftskällor och att göra detta stegvis (dvs. prioritera att upprätta databaser för huvudstäder och andra stora städer och storstadsregioner) mot att utveckla nationella uppgiftssamlingar som kräver större resurser.

Även om nationella offentliga myndigheter åtminstone måste stödja, om inte bidra med mer betydande finansiering för, utvecklingen av en nationell resurs, kanske de inte själva vill utföra uppdraget. I stället kan de anlita en instans (forskningsinstitut, konsultbyrå, frivilligorganisation eller liknande) som har nödvändig direkt kunskap om föreskrifter om hemlöshet samt den IT- och forskningsteknik som krävs.

3.2 Klientregister och system för uppgiftsarkivering

3.2.1 Inledning

Många tjänsteleverantörer har information om sina klienter eller tjänsteanvändare i datoriserade klientregister eller databaser. Dessa system har utvecklats över tid för olika ändamål och med olika datorteknik. Vissa klientregister har utvecklats utifrån befintliga pappersbaserade system medan andra från början tagits fram som elektroniska databaser. I vår forskning hittade vi många exempel på klientregistreringssystem i bruk och de börjar bli allt mer allmänt förekommande. Vi tror att denna trend kommer att fortsätta och i många fall vara det mest fruktbara sättet att samla in uppgifter från tjänsteleverantörer i framtiden.

3.2.2 Tjänsteleverantörer och uppgiftsinsamling

Frivilligorganisationer som erbjuder tjänster för hemlösa är organiserade på olika sätt på regional och nationell nivå och detta har – åtminstone i vissa länder – en viktig påverkan på tillgången till harmoniserade klientregister. För nationella organisationer med lokala filialer kan det vara mycket lättare att standardisera detaljer och metoder för klientregistrering än för organisationer på regional och nationell nivå som är baserade på medlemskap i relativt små eller helt oberoende lokala enheter eller som fungerar som paraplyorganisationer.

Klientuppgifterna samlas in i olika syften, till exempel för att dokumentera processen att erbjuda stöd och tjänster eller för att informera finansieringsmyndigheter, allmänheten och (ibland) vetenskaplig forskning. Vissa – men inte alla – system har utformats för att uppfylla alla ändamålen samtidigt. I vissa fall har kraven från finansieringsmyndigheter varit drivkraften för att genomföra standardiserade system för klientregistrering.

3.2.3 System för klientregistrering

Följande är exempel på system för klientregistrering som studerats och analyserats i undersökningen:

- ◆ Regas and Clever client record systems (Nederländerna)
- ◆ Dublin Link Client Recording System (Irland)
- ◆ Link (Storbritannien)
- ◆ CHAIN (Storbritannien – London)
- ◆ Common Monitoring System (Storbritannien – Skottland)
- ◆ Supporting People Client Record System (Storbritannien – England)
- ◆ Basisdatensatz AG STADO (Tyskland)
- ◆ SAW Tellus system (Belgien)
- ◆ NewPeopleVison (Tjeckien)
- ◆ Naděje EK system (Tjeckien)

3.2.4 Översikt över granskade system

Granskningen av klientregistreringssystem som används i olika länder visar de frågor som nationella myndigheter måste ta hänsyn till när de utvecklar metoder för att sammanställa eller aggregera statistik om hemlöshet med hjälp av klientregister. Avsnittet beskriver kortfattat vad man lärt sig av dessa system som kan ge nationella myndigheter information om den föreslagna metoden.

Ansvar för att utveckla systemet

Berörda nationella myndigheters roll när det gäller att utveckla system skiljer sig åt, huvudsakligen beroende på i vilken utsträckning det är obligatoriskt att delta i systemet.

Där deltagandet är obligatoriskt finansieras systemutvecklingen normalt av berörda statliga departement. Detta har inneburit att viktiga frågor om definition och skydd av uppgifter kan fastställas på nationell nivå. Men detta tillvägagångssätt måste övervägas tillsammans med behoven hos deltagande instanser som måste konsulteras under systemutvecklingen. Det är också mindre flexibelt när det gäller att tillåta att system för datafångst införlivas med instansernas egna behov av information för hantering och planering.

Där deltagandet är frivilligt har tillvägagångssättet normalt varit att det berörda departementet har subventionerat utvecklingen, eller att enbart fokusera på att aggregera uppgifter från system som utvecklats utanför statlig kontroll och att finansiera analysen av dessa aggregerade uppgifter.

Tjänster som omfattas av systemen

Klientregistreringssystem täcker ofta olika typer av tjänster. Ett specifikt problem är den höga omsättningen av klienter på kort sikt och lågröskeltjänster. Ofta finns det inte tillräckligt med tid och tillgänglig personal för att samla in uppgifter från människor som kanske bara stannar en eller två nätter. Vissa av dessa tjänster tillämpar också en anonymitetsprincip för att erbjuda tjänster till människor som saknar papper eller som avskräcks av administrationen i andra tjänster. Detta kan också hänföras till finansieringsfrågor och även till problem med datafångst och dubblering av uppgifter, vilket måste lösas för att samla korrekt profilinformation om denna kategori av tjänsteanvändare. Men att vissa system samlar in sådana uppgifter visar att det är möjligt att lösa dessa problem. Endast ett fåtal system har använts för att samla in information från skyddat boende för kvinnor som utsatts för våld i hemmet. Detta handlar återigen ofta om finansiering och politiska beslut snarare än om organisering av datafångst. Samtidigt som ytterligare faktorer måste beaktas när det gäller sekretess och åtkomst till uppgifter (se nedan) finns det inga påtagliga tekniska problem som hindrar att klientregistreringssystem används för denna kategori av tjänsteanvändare.

Utveckling av programvarusystem

Två olika metoder kan identifieras vid utvecklingen av programvarusystem för sådana klientregister.

I den första hämtas uppgifter från kommersiella system som har utvecklats och säljs kommersiellt för fallhantering eller bostadshantering inom socialtjänsten. Denna metod används i det tyska systemet och var i början också utgångspunkten i det holländska Regas-systemet. I dessa system kan klientinformationen hämtas för analys antingen genom att använda ett extraheringsprogram eller genom att få åtkomst till en viss modul i programmet.

I den andra metoden ingår system som utvecklats speciellt för datafångst av klientinformation eller för att kartlägga klienter. Det kan till exempel vara system som utvecklats internt inom frivilligorganisationer (t.ex. SAW och Nadeje), sådana som beställts och betalats av staten (t.ex. Supporting People) samt sådana som beställts av frivilligorganisationer hos programutvecklare – exempelvis det holländska Clever-systemet och de brittiska och irländska Link-systemen. De kännetecknas av att de är beställda system som kan hantera tilläggsmoduler för att uppfylla användarens behov.

Funktionalitet

Programmen måste garantera att uppgifternas kvalitet inte äventyras av att inmatningen är enkel. De system som granskats är antingen Windows-baserade eller webbaserade gränssnitt som använder rullgardinsmenyer och alternativknappar så att förkodade svarsalternativ kan användas. För det andra kan program höja uppgiftskvaliteten genom att möjliggöra uppgiftsvalidering och felrapportering i inmatningskedet. Många av de program som undersökts tillåter en andra valideringsnivå vid export av uppgifterna, då personal i den centrala bearbetningsinstansen kan lösa eventuella frågor kring uppgifterna tillsammans med personalen från den instans som matat in dem. Slutligen ger programmen möjlighet att exportera uppgifter i överenskomna format.

Uppgiftsskydd

Även om alla systemen uppfyllde nationella krav på uppgiftsskydd så varierade inställningen till detta, i synnerhet avseende aggregering av uppgifter på nationell nivå. Det tyska systemet är striktast och tillåter endast att aggregerade uppgifter får exporteras för analys på nationell nivå. Detta innebär en stor begränsning när det gäller analys och användning av uppgifterna. Alla andra system tillåter att poster på individuell nivå får analyseras genom att använda anonymiserade datarutiner. Unika identifierare kan genereras av systemet eller genom att skapa ett unikt nummer (baserat på någon kombination av efternamn, initial, kön och födelsedatum). Inga av de system som granskats här använde personnummer som unik identifierare men detta används i vissa andra system.

Problemet med dubbelräkning förekommer, i synnerhet när ingen unik klientidentifierare används. Vid mätning av utbredning och genomströmning är det nästan omöjligt att utesluta dubbelräkning av samma personer om unika klientidentifierare saknas. Ett antal tekniker används för att anonymisera och skydda personlig identitet så att uppgiftshämtningen är förenlig med föreskrifter om uppgiftsskydd och med tjänsteanvändarnas berättigade intresse av att deras personuppgifter inte missbrukas.

Även om det finns ett kraftfullt regelverk om uppgiftsskydd i Europa som inte är något oöverstigligt hinder för informationsdelning så kommer detta att vara ett stort problem att övervinna i vissa nationella sammanhang.

Kvalitetssäkring av uppgifter

Denna metod att samla in uppgifter kritiserar ofta på grund av farhågor för att resultatet av att ett stort antal människor matar in uppgifter riskerar att bli oriktig och otillförlitlig information. Uppgifternas kvalitet och integritet måste säkerställas.

För det första kan själva programmet säkerställa ett visst mått av noggrannhet och konsekvens vid inmatningen av uppgifter. Detta kan ske på olika stadier. Vid inmatningsstadiet kan felsignaler vid inskrivningen, valideringsalgoritmer och automatisk felrapportering innan uppgifterna läggs upp eller exporteras hindra felaktiga inmatningar eller att uppgifter saknas. Programmet kan också kräva att vissa nyckelfält fylls i innan uppgifter exporteras. Vid detta stadium är svårigheten att balansera enkel uppgiftsinmatning med kraftfulla kontroller av nyckelfält. Programmen har också sammanhangskänsliga hjälpsystem.

För det andra kan kraftfullare valideringsalgoritmer användas i de fall då uppgifterna exporteras till en central bearbetningsenhet. Detta kräver en relativt hög nivå av personalresurser som kontrollerar och stämmer av fel med den instans som levereras materialet.

För det tredje kan även dataövervakning och trendanalyser hjälpa till genom att rapportera tillbaka till användaren vem som matar in uppgifter. Följaktligen kan regelbundna rapporter om fält som är ofullständigt eller felaktigt ifyllda liksom statistisk och jämförande analys användas för att förbättra resultatet.

För det fjärde är det nödvändigt att ha direktkontroll med uppgiftslämnarens personal. Kartläggningsmetoden som beskrivs ovan kombineras ofta med personalutbildning, handböcker med riktlinjer, nyhetsbrev och användargrupper. De flesta system har också en supportavdelning för att lösa specifika problem. Webbaserade system kompletterar dessa metoder med hjälpsystem online.

Export av uppgifter

De system som granskats påvisar en lång rad olika metoder för att exportera uppgifter till den centrala bearbetningsenheten. Pappersbaserade retur (med central uppgiftsbearbetning) ingår i de tjeckiska och brittiska systemen även om detta är alltmer ovanligt och den mest tidsödande och dyrbara metoden. Elektronisk dataöverföring bör vara en standardmetod för nya eller uppdaterade system eftersom den utbredda tillgängligheten till datorresurser och teknik gör detta till det mest kostnadseffektiva sättet. Elektronisk dataöverföring kan användas i flera metoder men återigen tyder granskningen på att webbaserade system med XML-protokoll numera används allmänt i nya eller uppdaterade system. Denna metod har fördelen att man inte behöver installera program på uppgiftslämnarens datorer eftersom uppgiftsinsamlingen är baserad på uppgifter som matats in online. Men granskningen föreslår att man ställer kravet att särskild personal används som tar emot och kontrollerar elektroniska data innan de bearbetas och analyseras.

Uppgiftsanalys

Att använda enskilda uppgifter snarare än förinsamlade uppgifter ger det mest flexibla tillvägagångssättet för uppgiftsanalys på nationell nivå eftersom endast tillgång till enskilda uppgifter gör det möjligt att korstabulera olika variabler i det insamlade materialet. Detta måste kombineras med ett lämpligt geografiskt område för analys (kopplat till folkräkning och/eller administrativt geografisk område).

3.2.5 Genomförande

Granskningen av vilka metoder som används i olika länder visar på flera steg eller faser då klientregistreringssystem implementeras. Detta stegvisa arbetssätt torde vara nödvändigt för en framgångsrik utveckling av sådana system.

- ◆ Fas 1 – planering

Denna fas innefattar samråd med tjänsteleverantörer. Det kan innebära en granskning av just det klientregister och de administrationsprogram som används. Det innefattar också samråd med nyckelinstanser om vilka uppgiftsposter och definitioner som ska användas. Vidare krävs i denna fas beslut om vilka administrativa strukturer som ska användas för att underhålla systemen samt att ett nationellt samordningsteam utses som tar sig an utvecklingen och genomförandet.

- ◆ Fas 2 – utveckling

Detta innefattar utveckling av programvarusystem och/eller specificering av standardformat för uppgiftsutbyte. Det omfattar också att göra en förstudie och testa systemen. I detta steg färdigställs detaljerad dokumentation, instruktionsböcker och utbildningsmaterial.

- ◆ Fas 3 – genomförande

Denna fas innehåller också utbildning före start och publicering. Detta måste ofta organiseras regionalt och eventuellt riktas separat mot olika slags uppgiftslämnande instanser (t.ex. myndigheter som kommer i kontakt med hemlösa och skyddsboenden för personer som utsatts för våld i hemmet).

- ◆ Fas 4 – administrering och uppdatering

Liksom fortlöpande system för värdskap, säkerhetskopiering och systemsupport behövs strukturer för administrering och övervakning samt resultatgranskning för att säkerställa att systemet hanteras korrekt och effektivt och uppfyller överenskomna referensvillkor.

Ekonomi, resurser och budgetering

Kostnaden för att samla in uppgifter från klientregister omfattar två separata områden – det övergripande genomförandet av metoden samt kostnad för att skapa programvara eller system för uppgiftsinsamling och aggregering.

Var och en av de fyra faser i implementeringen som beskrivs ovan har en tillhörande kostnad. Det är omöjligt att ange exakta kostnader för varje fas eftersom de delvis beror på antalet tjänsteleverantörer i respektive land och det mått av samordning som krävs mellan central förvaltning och regionala eller lokala myndigheter. Det beror också på om den nationella myndigheten avser att själv ombesörja genomförandet eller lägga ut uppdragen på entreprenad. Den senare metoden rekommenderas.

Vilken programvara som ska utvecklas för den nationella databasen eller dataanalysen beror också på vilken metod som används i respektive land. De viktigaste alternativen kan sammanfattas enligt följande:

Alternativ 1 Använda befintliga programvarusystem och protokoll för att hämta uppgifter

I Tyskland måste ett aggregeringsverktyg utvecklas för att hämta aggregerade uppgifter från ett antal olika programvarusystem som redan användes av frivilligorganisationer som tillhandahåller tjänster för hemlösa. Utvecklingen av detta verktyg beställdes av ett institut och kostade ungefär €50 000. Årliga justeringar av programvaran måste finansieras separat. Varje år skickas den aktuella versionen av programverktyget för aggregering till de tjänsteleverantörer som deltar i den nationella uppgiftsinsamlingen. 2004 fick ungefär 120 tjänsteinrättningar verktyget och 56 uppsättningar aggregerade uppgifter skulle bearbetas och sammanföras till en nationell databas. Denna årliga process kostar mellan €5 000 och €7 000 beroende på hur många tjänsteleverantörer som deltar. Eftersom ett ökat deltagande är syftet kommer de årliga kostnaderna att stiga avsevärt i framtiden.

Dessa kostnader innefattar inte kostnader för personal hos BAG W som arbetar med att hantera uppgiftsinsamlingen, samordna diskussionerna och besluten om nödvändiga förändringar i den grundläggande uppsättningen variabler och andra aspekter i uppgiftsinsamling samt med att analysera uppgifterna. Minst en tillsvidare deltidsanställd om inte en heltidstjänst behövs för att hantera uppgiftsinsamlingen på nationell nivå.

Alternativ 2 Utveckla programvara för att hämta CRS-uppgifter Storbritannien/England

Klientregistret Supporting People var baserat på ett formulär för klientregistrering som specificerades av departementet med ansvar för bland annat bostadsfrågor och hemlöshet, ODPM, (Office of the Deputy Prime Minister, numera Department of Communities and Local Government) efter samråd med lokala myndigheter och tjänsteleverantörer.

Centre for Housing Research i Skottland har anlitas för att utveckla, testa och införa programvara och sedan underhålla databasen, analysera data och regelbundet göra sammanställningar och upprätthålla en webbplats för systemet.

Systemet utvecklades under en sexmånadersperiod och har upprätthållits sedan 2003. I databasen finns ett register över tjänsteleverantörer från vilka uppgifterna samlas in (för närvarande omkring 30 000 tjänster). Uppgifterna lämnas direkt till omkring 140 abonnenter lokala myndigheter. Cirka 200 000 nya klienter registreras i systemet varje år av vilka 54 % är hemlösa (enligt den harmoniserade definitionen). Personalkostnaderna för systemet sammanfattas i figur 4. Dessutom uppstod ytterligare kostnader för IT-utrustning och kontor.

Figur 4 Kostnader för att utveckla ett system för insamling av CRS-uppgifter

Utvecklingsfasen (1)		FTE-personal
Chef	Uppsyn över projekt	30 dagar
Projektledare	Genomförande av projekt	40 dagar
Projektanställd	Genomförande och forskning	100 dagar
IT-programmering	Programvaruutveckling, förstudier och tester	100 dagar
Forskningsassistent	Hjälp med användarbehov och liknande uppgifter	60 dagar
IT-assistent	Programmering, instruktionsböcker osv.	40 dagar
Årliga underhållskostnader		
Företagsledning	Projektledare och biträdande projektledare	1
Forskning, uppgiftsanalys och publikationer	Forskningsassistent	1
IT-underhåll och webbplats	IT-programmerare	1
Kvalitetssäkring av uppgifter	Bedömare av uppgiftskvaliteten	4
Uppgiftsbehandling	Uppgiftsbearbetare, inklusive elektroniska system och online-system	4

Not (1) Eftersom detta var ett korttidskontrakt anställdes all personal på deltid eller så tillsattes heltidstjänster under avgränsade perioder. Av det skälet uttrycks tiden i anställningsdagar enligt detta kontrakt.

Alternativ 3 Anpassa ett befintligt system (Link)

Irland

Initialkostnaderna för att utveckla klientregistreringssystemet Link som Dublin Link-systemet är baserat på beräknas utifrån att det tagit omkring två personår i utvecklingstid. Arbetet bestod i att formulera krav och samråda med presumtiva användare, specifikationer, systemdesign, programmering, testning samt utbildning av användare av det första systemet. Kostnaderna för att införa ytterligare Link-system är dock avsevärt lägre. Kostnaderna för att införa ett Link-system kan brytas ned i tre huvuddelar:

1. Ursprunglig utveckling, design och programmering av systemet

Anpassning och utveckling av grundversionen av Link-systemet kräver att en engångsbetalning i licensavgift på mellan €1 000 och €2 000 erläggs beroende på systemets storlek (antalet leverantörer som omfattas).

2. Kostnader för ursprunglig systemkonstruktion

Detta innefattar utvecklingskostnader (engångs-) för konstruktion och genomförande av systemet (under en period av omkring 3-6 månader). Det omfattar också arbete med användare för att marknadsföra systemet och utbilda och stödja personalen. Uppbyggnadskostnaderna varierar mellan €8 000 och €20 000 beroende på systemets storlek.

3. Löpande årliga drifts- och supportkostnader.

När systemet har upprättats tillkommer årliga kostnader för värdskap och support på mellan €5 000 och €15 000 beroende på systemets storlek. Det kan också tillkomma ytterligare kostnader för IT-utveckling om systemet behöver någon eventuell nyutveckling.

4. Uppgifter från befolkningsregister, folkräkningar, undersökningar och andra tjänster

I detta kapitel diskuteras de frågeställningar som kan uppstå då information från en rad officiella statliga källor används för att ge en mer korrekt eller detaljerad profil på människor som är eller riskerar att bli hemlösa. Administrativa uppgifter sammanställs av olika departement och statliga myndigheter för att hantera tjänster som finansieras av staten eller erbjuds enligt lag. Dessa uppgifter kan ofta innehålla viktig information om människor som är eller riskerar att bli hemlösa. Likaså samlar myndigheterna in information om hela befolkningen eller delar av befolkningen där man använder enkäter eller liknande metoder.

Dessa uppgiftskällor kan grupperas i olika typer:

- ♦ Administrativa uppgifter (t.ex. register över intagna på fängelser)
- ♦ Undersökningar av undergruppen i befolkningen (t.ex. hushållsenkäter)
- ♦ Uppgifter om den totala befolkningen (t.ex. folkräkning eller befolkningsregistrering vart tionde år)

4.1 Hemlös befolkning

Detta avsnitt använder den definition av hemlöshet som ges ovan (se figur 2, sidan 10) och tittar på hur administrativa uppgifter som lämnats av hälsovårdsinstitutioner och kriminalvårdsanstalter kan användas. Rapporten Edgar et al (2007) beskriver den unika situationen i den danska modellen (bra exempel) där den information om befolkningen i institutioner som lämnas enligt lag (t.ex. § 91, § 96 och § 101 i socialtjänstlagen, senare ändrad enligt 2007 års lagstiftning) registreras kontinuerligt i en nationell databas från klientidentifierade register. Detta avsnitt behandlar det mer begränsade syftet att använda administrativa uppgifter om angivna populationer för att få nationella eller regionala siffror om storlek och profil på hemlösheten. Denna fråga är viktig av två skäl. För det första utgör människor som lämnat fängelser och människor med mentala sjukdomar en stor andel av den hemlösa befolkningen i många EU-länder. För det andra är politik som fokuserar på att förebygga hemlöshet beroende av administrativa uppgifter för att följa upp politiken och fokusera på att genomföra effektiva preventiva initiativ.

4.1.1 Hälsovårdsinstitutioner

Detta är den mest komplicerade aspekten att beakta och beror på särskilda policy- och ledningsstrukturer som påverkar hälsovården i enskilda länder. I princip finns två olika miljöer:

- ♦ Hälsovårdsinstitutioner med långvariga vistelser, till exempel olika inrättningar för mentalsjukvård och behandlingscentra för drog- eller alkoholberoende. I sådana situationer kan människor stanna kvar på institutionen på grund av brist på lämplig bostad och/eller lämpligt stöd från samhället. Problemet är att kartlägga antalet och typen av klienter som räknas in i denna kategori.
- ♦ Traditionella sjukhus från vilka människor inte kan skrivas ut på grund av brist på lämpligt boende (eller socialt eller medicinskt stöd) från samhället. Det kan till exempel vara människor som drabbats av förvärvad hjärnskada till följd av olycka eller hjärnblödning. (*Detta är inte avsett att inkludera dem som kräver långvarig vård på sjukhus, som äldre eller människor som lider av Alzheimers eller liknande åldersrelaterade åkommor.)

4.1.2 Kriminalvårdsanstalter

Undersökningar av den hemlösa befolkningen i flera länder visar tydligt att en stor andel av hemlösa i många länder nyligen har suttit i fängelse. Politik som syftar till att förebygga hemlöshet uppfattar frigivningsprotokoll från fängelser som en viktig aspekt och forskning har bekräftat att åtgärder i detta hänseende är effektiva som förebyggande insatser (och dessutom kostnadseffektiva).

4.2 Folkräkningar och andra undersökningar

Nationella folkräkningar och hushållsundersökningar kan användas som informationskälla för vissa kategorier av hemlöshet. De kan ge information om de delar av befolkningen som bor i institutionella förhållanden, de som bor tillfälligt hos familj eller vänner eller i bostäder för hemlösa, de som lever i trångboddhet eller i olämpliga eller otraditionella bostäder.

En distinktion måste göras mellan länder som använder en registerbaserad folkräkning och de som använder en enkätbaserad folkräkning vart tionde år. I flera länder (t.ex. Danmark, Finland, Nederländerna) har det traditionella folkräkningsfrågeformuläret ersatts av register som källa för befolknings- och boendestatistik. Ett centralt befolkningsregister (CPR, Central Population Register) med unikt nationellt ID-nr och ett bostadsregister med unik ID-nyckel används för att skapa en koppling mellan bostäder och personer i länder där man utför registerbaserade undersökningar. Tyskland och Sverige planerar att gå över helt till registerbaserad folkräkning och vissa länder har eller planerar att använda en blandning av traditionella folkräkningsmetoder och register (däribland Österrike, Belgien, Lettland och Slovenien). Frankrike har antagit en ”rullande” folkräkning (INED, 2006). De återstående länderna behåller sina traditionella frågeformulärsbaserade undersökningar.

Teoretiskt sett bör det vara möjligt att utifrån centrala befolkningsregister räkna hur många människor som lever i olika slags institutioner och människor som saknar normal hemvist. I Finland är befolkningsregistret helt integrerat med postsystemet (och andra nationella register). Detta innebär att förändringar i postadressen registreras automatiskt. Vidare måste alla vara registrerade för att kunna ta emot bidrag och allmän hälsovård. Som en test för denna undersökning inhämtades uppgifter från finska registret i november 2006 som visade att totalt 26 519 människor var utan normal hemvist. Av detta antal är en grupp människor med okänd bostadsort (grupp 903, 8 424 människor). Detta inkluderar människor som har flyttat utomlands eller har försvunnit. Därmed finns det 16 674 personer kvar som saknar fast bostad (grupp 901). Den siffran är emellertid nästan dubbelt så hög som det antal som räknades som hemlösa i den årliga undersökningen som Statens Bostadsfond utför. Då denna undersökning ser ut att undervärdera antalet personer som lever med familj och vänner skulle det behövas ytterligare forskning för att stämma av dessa båda sifferresultat. I andra länder som använder registerbaserade system verkar det vara betydligt svårare att räkna människor som inte bor i traditionella bostäder. Detta är uppenbarligen ett problem som ligger utanför ramen för denna undersökning men en fråga som förtjänar att undersökas ytterligare.

Länder som använder traditionella frågeformulärsbaserade undersökningar kan lämna information om bristfälliga eller otraditionella bostäder. Men de skulle också kunna använda en räknemetod som inkluderar hemlösa. Den österrikiska folkräkningen tillhandahåller information på detta sätt. Frankrike och Litauen är exempel på europeiska länder där folkräkningsundersökningar används för att räkna människor som saknar tak över huvudet.

Folkräkningar görs nu årligen i Frankrike (sedan januari 2004). I statistiken räknas hemlösa som bor på härbärgen på samma sätt som alla andra "folkgrupper". Natthärbärgen är en separat kategori varför denna del av befolkningen som saknar tak över huvudet bör räknas. Långtidsboende för hemlösa slås dock ihop med andra former av långvarigt gemensamt boende som ålderdomshem. När det gäller uteliggare har samarbetet med frivilliggrupper (som t.ex. FNARS) och aktiv medverkan av kommunalpolitiker och folkräknare hjälpt till att minska risken för att någon räknas mer än en gång eller utelämnas. Befolkningen utan tak över huvudet (t.ex. uteliggare) i kommuner med färre än 10 000 invånare undersöks också samma år som resten av stadens befolkning (dvs. vart femte år). I kommuner med en befolkning på 10 000 och fler undersöks cirka 8 % av kommunens hem varje år och de hemlösa vart femte år över hela kommunområdet. Hemlösa räknas av principiella skäl: hemlösa är franska medborgare som alla andra och måste också räknas (alla de som kan intervjuas personligen fyller i samma folkräkningsformulär som resten av befolkningen).

I Lettland är befolknings- och bostadsräkningen från 2001 den enda uppgiftskällan om antalet människor som lever på offentliga platser. Informationen om uteliggare innehåller kön, nationalitet, ålder, utbildning. Ingen ytterligare information om hemlösa människor har tagits fram efter 2001.

5 Harmonisering

5.1 Kärnvariabler

En informationsstrategi om hemlöshet försöker normalt inte bara kartlägga antalet hemlösa personer utan syftar också till att samla in och ge ytterligare information om deras profil. För att kunna göra meningsfulla jämförelser mellan olika uppsättningar av klientuppgifter på lokal, regional, nationell och internationell nivå är det absolut nödvändigt att komma överens om ett visst minimum av variabler som samlas in på samma sätt. Även utan full täckning av den hemlösa befolkningen skulle en uppsättning harmoniserade kärnvariabler öka förståelsen för hemlöshet och för den hemlösa befolkningens föränderliga profil. Undersökningen om att mäta hemlöshet (Edgar et al, 2007) föreslog ett antal kärnuppgifter med begränsat antal variabler som skulle samlas in över hela Europa med hjälp av samma definitioner och som skulle utgöra informationsbasen om hemlösa människors profil i Europa.

Denna samling kärnuppgifter skulle informera om

- ♦ grundläggande demografiska egenskaper (ålder och kön)
- ♦ nationalitet och migrationsbakgrund (födelseland),
- ♦ sammansättning av hemlösa hushåll
- ♦ deras bostadssituation (omedelbart före perioden då de använder tjänsten och vid tiden för uppgiftsinsamlingen)
- ♦ varaktigheten av (aktuell) hemlöshet och
- ♦ skälen till den (senaste) hemlösheten.

En lista över de variabler och uppgiftsposter som rekommenderas som kärnvariabler visas i figur 5 (sidan 28) i denna syntesrapport. Skälen för att välja dessa variabler som kärnvariabler är deras betydelse när det gäller att informera om profilerna hos den hemlösa befolkningen, men också att de finns i (de flesta) befintliga registreringssystem (som normalt samlar in mycket fler uppgifter än dessa). Ett viktigt kriterium för att välja dem är att det bör vara relativt lätt att harmonisera definitionen av dessa poster för uppgiftsinsamling i Europa. Alla poster registreras dock inte i alla befintliga system så det kommer fortfarande att finnas behov av att ändra definitioner på nationell nivå i flera fall.

En sådan begränsad lista av kärnvariabler ökar möjligheten att harmonisera uppgifter. Även om de utvecklats främst för bostadsbaserade tjänster kan variablerna också användas som kärnuppgifter för klientregistrering som gäller andra än bostadsrelaterade tjänster för hemlösa och även vägleda definitionen av variabler som används i undersökningar. För vissa av variablerna kan det finnas fler saknade uppgifter än för andra, även om system för att förbättra och säkerställa uppgiftskvaliteten kan ha en betydande inverkan på antalet icke-svar och saknade uppgifter.

Figur 5 Föreslagna kärnvariabler

Variabel	KÄRNVÄRDE
Demografiska egenskaper: Ålder och kön	
Ålder	Födelsedatum
Kön	Man/kvinna
Nationalitet /migrationsbakgrund	
Nationalitet	Medborgarskapsland
Födelseland	Födelseland
Hushålls-/familjeegenskaper	
Hushållsstruktur /levnadssituation	Ensamboende utan barn, ensamboende med barn, sammanboende utan barn, sammanboende med barn Andra typer av hushåll
Hushållsegenskaper	
Tidigare boende, natten innan tjänsten började användas och den aktuella boendesituationen (det datum då räkningen utförs)	Uteliggare (allmän plats/utomhus) I akutboende (övernattningshärbärgen) I bostäder för hemlösa (härbärgen för hemlösa, tillfälligt boende, övergående boende med stöd) Boende i kriscenter för personer som utsatts för våld i hemmet Boende i institutioner (hälsovård, fängelse) Boende i otidionella bostäder på grund av bostadsbrist (husvagnar, undermåliga bostäder, tillfälliga konstruktioner) Delat boende med vänner eller släktingar (på grund av bostadslöshet) Hemlös och boende i andra slags bostäder Inte hemlös
Varaktighet av (nuvarande) hemlöshet	Mindre än 2 månader, 2 till under 6 månader, 6 månader till under ett år, 1 år till under 3 år, 3 till under 5 år, 5 år eller längre.
Orsaker till hemlöshet	
Orsaker till den senaste perioden av hemlöshet enligt den hemlöse (flera möjliga svar)	Åtgärd från hyresvärd (vräkning)/Återkallat bolån Avslutat kontrakt/olämplig bostad/brist på bostad Uppbrutet förhållande/familjekonflikt/dödsfall Förlorat arbete/arbetslöshet Våld Personligt (behov av stöd/beroende/hälsa) Ekonomi (skuld) Frigivning från institution/försvarmakten Immigration Force majeure (brand, översvämning osv.) Andra orsaker

Källa: Edgar et al, 2007

En andra uppsättning variabler som inte var kärnvariabler rekommenderades också. Insamlandet av sådan information (till exempel om behov av stöd) med hjälp av samma definitioner över hela Europa skulle också vara ett viktigt steg för att öka värdet av befintliga uppgiftssamlingar och för att göra det möjligt att genomföra mer jämförande analyser. Men för vissa variabler kommer det att ta tid att harmonisera definitioner och att

nå samförstånd över hela Europa. Vidare är informationen om vissa av posterna mindre vanlig i befintliga klientregistreringssystem eller så är det mer kontroversiellt om sådan information verkligen behövs. Att samla in annan information än kärnposter bör därför vara valfritt för nationella myndigheter.

De föreslagna variabler som inte är kärnvariabler består av uppgifter om

- ◆ huvudsaklig verksamhet
- ◆ inkomstkälla
- ◆ högsta utbildningsnivå och
- ◆ viktigaste behovsstödsområden.

Det senare skulle också ge viss extra information om bidragande faktorer till skälen för hemlöshet som rapporterats som ett kärnämne.

Figur 6 visar de variabler som rekommenderades av Edgar et al (2007) att användas som harmoniserade valfria variabler i uppgiftsregister och undersökningar på nationell nivå.

Figur 6 Föreslagna variabler som inte är kärnvariabler

Variabel	EJ KÄRNVÄRDE
Ekonomiska egenskaper	
Huvudsaklig verksamhet	Avlönad anställning (ej subventionerad) Subventionerad anställning, skyddad anställning Frivilligt arbete Skola eller utbildning Arbetslös (men arbetsför) Pensionerad Långtidssjukskriven/med funktionshinder
Inkomstkälla/typ av inkomst (flera svar möjliga)	Inkomst från avlönad anställning Ålders- eller handikappension Inkomst från socialbidrag Andra typer av försörjningsstöd Utbildningsstipendier Inkomst från tiggeri, prostitution Andra typer av inkomst Saknar inkomst Indikation av huvudsaklig inkomstkälla
Uppgifter om utbildning	
Högsta utbildningsnivå	Högsta utbildningsnivå (kodad enligt ISCED-nivå)
Stödbehov/problem	
Fysisk hälsa	Funktionshinder (J/N)? Andra fysiska hälsoproblem (J/N)
Mental hälsa	Mentala problem (nej, misstänkta, diagnostiserade)
Beroende	Alkohol (nej, misstänkta, diagnostiserade) Droger (nej, misstänkta, diagnostiserade) Andra substanser/spel osv. (nej, misstänkta, diagnostiserade)
Ekonomi	Skulder (J/N)?
Yrke	Saknar yrke/utbildning (J/N)
Säkerhet/våld	Erfarenhet av misshandel i hemmet (J/N)

Ingen av listorna innehåller information om resultat och användning av tjänster, även om sådan information är mycket värdefull och krävs i allt högre utsträckning för att bedöma effektiviteten i insatserna för att lindra hemlöshet. För närvarande är det dock ganska svårt att definiera harmoniserade procedurer för att samla sådan information på grund av variationen i stödsystem och klientregistreringsmetoder. I system som registrerar information vid början och slutet av tjänsteutnyttjandet kan en generell rekommendation vara att göra det möjligt att jämföra situationen före och efter insatsen när det gäller ett antal variabler. Det kan vara nödvändigt och möjligt på medellång tid att inkludera variabler om resultat i listan av kärnvariabler. Detta perspektiv på resultathantering är ett område som förtjänar särskild forskning.

5.2 Harmoniserade definitioner

Inom ramen för MPHASIS-projektet bör genomförbarheten av att använda de föreslagna variablerna prövas ytterligare och om det behövs bör rekommendationer tas fram om hur man harmoniserar olika definitioner för vissa av variablerna. Samordnare av nationella möten kommer att ombedjas besvara ett frågeformulär om information om rekommenderade variabler redan samlats in för hemlösa i deras land och hur befintliga hinder för att använda de föreslagna variablerna kan övervinnas.

I vissa fall kan information på lokal nivå vara mycket mer detaljerad och det kan ändå vara möjligt att hämta information för kärnvariabler från befintliga uppgifter. Där information ännu inte samlats in om kärnvariabler (eller definitionen är annorlunda) bör det vara möjligt att justera uppgiftsinsamlingssystemet på lämpligt sätt utan större ansträngning, men möjliga problem med genomförandet och hinder bör åtgärdas.

Att använda resultatindikatorer bör diskuteras också på nationell nivå. Har det gjorts några försök att utvärdera resultaten av tjänsterna för hemlösa bland dem som använder dem och hur skulle uppgifterna i klientregistren kunna användas i detta syfte? Finns det goda exempel på hur man mäter resultat som skulle kunna utgöra en grund för en rekommendation av harmoniserade variabler?

6 Genomförande

I detta kapitel behandlas några av de frågeställningar kring genomförande som bör beaktas om nationella myndigheter ska kunna förbättra informationsbasen om hemlöshet. I vissa länder kommer detta att innebära att bygga upp en kapacitet för övergripande uppgiftsinsamling, medan det i andra länder kan handla om att förbättra den administrativa geografin för informationsanalys och i åter andra länder handla om att utvidga omfattningen av uppgifter till att innefatta källor som för närvarande inte utnyttjas.

6.1 Utveckla en informationsstrategi för att kartlägga hemlöshet

I avsnitt 2 ovan diskuterades frågor om styrning av uppgiftsinsamling. Dessa frågor kan sammanfattas enligt följande:

1. Utveckling/planering

Beslut om vem som ansvarar för uppgiftsinsamling om hemlöshet och andra aspekter av socialt utanförskap och boende berör flera statliga departement. Alla viktiga departement bör involveras i denna process.

2. Genomförande

Beroende på vilken definition av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden som används så kan olika metoder användas för att genomföra en informationsstrategi om hemlöshet. Den bör dock ta med att sammanställningen av information från tjänsteleverantörer bäst kan uppnås med de metoder som beskrivs i rapporten (Edgar et al, 2007).

3. Finansiering

Lämpliga budgetar krävs och genomförande bör budgeteras realistiskt och planerat.

Rapporten diskuterar en rad frågor om att förbättra uppgiftsinsamlingen om hemlöshet i samband med att en strategisk metod utvecklas för att kartlägga information om hemlöshet. Dessa frågor sammanfattas här i de viktigaste ingående etapperna.

Figur 7

Stadium	Åtgärd	Beskrivning
1	Samråd	Involvera alla relevanta aktörer i lagstadgade och frivilliga sektorer
2	Definitioner	Kom överens om en definition av hemlöshet Utveckla harmoniserade operativa definitioner av variabler
3	Informationsbehov	Använd strategin om hemlöshet för att identifiera vilken information som behövs och vad som ska prioriteras för att förbättra uppgiftsinsamlingen
4	Granskning av informationskällor	Fastställ vilken information som är tillgänglig och granska dess användbarhet för att utveckla och utvärdera politiken
5	Uppgiftsskydd	Se till att det finns lämpliga protokoll för uppgiftsskydd och anonymisering av information
6	Tidplan för genomförande	Planera genomförandet (i synnerhet när en stegvis introduktion krävs) för att se till att aktörernas behov uppfylls
7	Databas över tjänsteleverantörer	Upprätta och underhåll en databas över tjänsteutbudet
8	Klientdata	Inför en strategi för att sammanställa och aggregera klientregisteruppgifter från tjänsteleverantörerna
9	Administrativa uppgifter	Se till att administrativa uppgifter, register och enkäter kan läsas in som underlag för analys av politiken
10	Sammanställ information	Upprätta gemensamma protokoll för att undvika dubbelräkning och harmonisera operativa definitioner Standardisera system av unika identifierare och metoder för att anonymisera uppgifter Identifiera lämpliga geografiska områden för analys

6.2 Hantering av uppgiftsinsamling

En beskrivning kan göras av nyckelprinciperna för att hantera insamlingen av uppgifter om hemlöshet, vilket bör stödja processen att utveckla en informationsstrategi om hemlöshet.

1. Ett framgångsrikt genomförande och underhåll av system för uppgiftsinsamling kräver mekanismer för samråd och granskning som involverar alla relevanta aktörer. Lämpliga aktörer måste identifieras i respektive land, men kommer förmodligen att omfatta både tjänsteleverantörer och alla de viktiga regeringsdepartementen liksom representanter för de styrande på regional och kommunal nivå.
2. Nationell sammanställning av klientregisteruppgifter från många leverantörer och regelbundna rapporter i relevanta geografiska områden kräver en rad olika färdigheter och ett lagtänkande. Dessa färdigheter omfattar bland annat projektledning, utbildning av och samråd med användare, databashantering, kvalitetssäkring av uppgifter, programmering och uppgiftsanalys. Då det finns olika metoder i olika länder är det nödvändigt att ha en målinriktad arbetsgrupp för detta projekt oavsett om den inrättas internt eller utlokaliseras. Arbetsgruppen

bör ansvara för alla aspekter av processen, inte enbart uppgiftsbehandling eller analys.

3. Det finns nationella standarder för uppgiftsskydd i alla länder. Det finns också europeiska och internationella standarder för hanteringssystem för databaser, till exempel avseende hantering av externa uppgifter och användning av strukturerade frågespråk (SQL)². Dessa standarder bör i lika hög grad gälla information från tjänsteleverantörer och måste specificeras för nationell överensstämmelse före uppgiftsinsamlingen.
4. FN-protokoll och Eurostat-protokoll har utvecklats för att harmonisera begrepp, definitioner och klassifikationer i undersökningar av sociala förhållanden. Utkastet till FN-protokoll om statistisk integration som en del av en nationell uppförandekod avseende statistik stöder standarder för harmonisering av klassifikationer (geografiska, sociala och ekonomiska), statistiska enheter (familj, hushåll, bostad), definitioner (standardbegrepp och variabler). Dessa harmoniserade begrepp och definitioner av variabler bör beaktas då procedurer för uppgiftsinsamling utvecklas och protokoll för hemlöshetsuppgifter samt nationella statistiska myndigheter bör konsulteras i denna fråga. Likaså utvecklar Eurostat harmoniserade centrala sociala indikatorer och när det är möjligt bör procedurer för uppgiftsinsamling hänvisa till dessa indikatorer.
5. Intuitiv (och faktabaserad) uppgiftsinsamling uppnås bäst när uppgiftslämnaren direkt kan se fördelarna för sig själv, klienten eller organisationen. Därför är det mer sannolikt att uppgifter som hämtas från system kopplade till hantering av arbete med enskilda fall och/eller administrativ hantering ger information av god kvalitet. Programvarusystem bör innehålla rapporteringsfunktioner som underlättar information om administrativ hantering samt uppgiftsinsamling.
6. System för databashantering bör utvecklas inom ramen för en tydlig policy om klientsekretess som är lätt att förstå, förklara och använda. Denna policy måste granskas regelbundet.

6.3 Hinder

Svårigheten med att räkna hemlösa presenteras ofta som ett tekniskt problem. Men forskning har visat att merparten av de tekniska problemen kan lösas och att huvudproblemet allt för ofta är brist på politisk vilja, otillräcklig finansiering, otydliga ansvarsstrukturer och svaga ledningsstrukturer.

En rad tekniska problem berörs i rapporten och vi granskar hur dessa har hanterats i befintliga system. Den kanske viktigaste aspekten i ett framgångsrikt system för att samla uppgifter till ett klientregister är vilken strategi som följs för att garantera uppgiftskvaliteten. Det finns olika metoder för kvalitetssäkring av uppgifter och goda arbetsmetoder har fastställts i detta avseende. Det är viktigt för uppgiftskvaliteten vilket program som används. Det är förstås viktigt att menyerna för inmatning av uppgifter är lätta att använda, men detta måste kombineras med lämpliga valideringsrutiner och felkontroller. Den instans som ansvarar för uppgiftsinmatning, rensning och analys måste utveckla rutiner för att säkra uppgifternas kvalitet samt strukturer som omfattar all personal. Detta innefattar regelbunden övervakning av hanteringen och rapportering.

² ISO/IEC 9075-9:2003: Informationsteknik – databasspråk – SQL – Hantering av externa data (SQL/MED)

Slutligen är personalutbildning hos uppgiftslämnande instanser nödvändig och kan uppnås med hjälp av både traditionell utbildning och tekniker för e-learning.

Tekniska problem som har att göra med användningen av olika eller inkompatibla operativsystem rapporteras i vissa länder men är relativt små och har övervunnits. Den ökade användningen av online-system kommer att minska denna frågas betydelse. Där problem orsakas av otillräcklig finansiering måste finansieringsmyndigheterna tillföra nödvändiga resurser. Statliga myndigheter samt myndigheter på EU-nivå kan behöva ge stöd där det fortfarande finns strukturella och tekniska problem.

Problemet med dubbelräkning förekommer, i synnerhet när unika klientidentifikatorer inte används. Vår rapport klargör hur detta hanteras i undersökningar. När det gäller uppgifter om utbredning och genomströmning är det nästan omöjligt att utesluta dubbelräkning av samma personer om det inte finns unika klientidentifikatorer. Sådana identifikatorer rekommenderas och ett antal tekniker presenteras om hur dessa identifikatorer kan anonymiseras och skyddas, så att uppgiftshämtningen är förenlig med föreskrifter om uppgiftsskydd och med tjänsteanvändarnas berättigade intresse av att deras personuppgifter inte missbrukas.

Om tjänster inte riktas exklusivt till hemlösa människor (utan till ett bredare spektrum av klienter) måste man isolera hemlösa klienters uppgifter från övriga klienter. I detta syfte behövs tydlig information för att kunna särskilja hemlösa klienter från övriga.

Slutligen identifierar vi en rad administrativa frågor som har att göra med utveckling, införande och hämtning av uppgifter från klientregister. Även om det är acceptabelt att olika programvarusystem som registrerar klientuppgifter använder olika variabler så är det viktigt att kärnvariablerna är konsekvent definierade. Om en mängd olika klientregister används i boendeinsatser för hemlösa tar det tid och resurser att harmonisera variablerna och göra systemen kompatibla i åtminstone den utsträckning som gör det möjligt att hämta en grundläggande uppsättning variabler för uppgifterna. Exempel ges från Tyskland och Nederländerna för att visa hur detta kan göras.

En specifik fråga som måste diskuteras är i vilken utsträckning uppgifter kan fångas in i bostadstjänster som akutboenden eller lågtröskelboenden (härbergen). Dessa insatser kännetecknas normalt av en process med direktåtkomst snarare än remittering och av hög omsättning av klienter. De kännetecknas också ofta av att de betjänar en klientgrupp med svårare problem (t.ex. drog- eller alkoholberoende eller illegala invandrare med språkproblem). Ofta finns det inte tillräckligt med tid och tillgänglig personal för att samla in uppgifter från människor som kanske bara stannar en eller två nätter. Vissa av dessa tjänster tillämpar också en anonymitetsprincip för att erbjuda tjänster till människor som saknar papper eller som avskräcks av administrationen i andra tjänster. Kraven på uppgifterna skulle kunna minskas för dessa typer av insatser för att få åtminstone ett minimum av information om omsättning och utnyttjandegrad. Exempel från flera system som används visar att det faktiskt är möjligt i praktiken att få tillförlitliga uppgifter från lågtröskeltjänster liksom från uppsökande verksamhet.

Bristen på personalkontinuitet och på utbildning är ett annat administrativt problem som måste åtgärdas för att säkra tillförlitliga uppgifter. Som vi har sett kräver bra klientregistreringssystem inte särskilt mycket specialiserade kunskaper, men det finns ett behov av rätt utbildning och (online)support för dem som arbetar med uppgiftsregistrering. Kostnaderna för sådan support måste tas med i beräkningen och täckas av myndigheter som finansierar insatserna.

7. Referenser

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

Edgar W, Harrison M, Watson P och Busch-Geertsema, V (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level*, Bryssel (EU-kommissionen), kan hämtas på adressen http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf

Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa och Europeiska gemenskapernas statistikkontor (2006) *Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing*, Genève