



MPHASIS

**Společný postup v otázce bezdomovství prostřednictvím podpory
a posilování informačních systémů**

**Financováno z prostředků EVROPSKÉ KOMISE
GD pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti**

**Jak zkvalitnit rozsah dostupných informací
o bezdomovství na regionální, národní
a evropské úrovni**

Podkladový materiál pro národní semináře

Květen 2008



Výzkum a činnost v rámci projektu MPHASIS jsou financovány Evropskou komisí - GD pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti, v rámci programu zaměstnanosti a sociální solidarity PROGRESS (VS/2007/0617 SI2.483181).

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

Kontakty:

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

Obsah této zprávy nemusí odrážet názory či postoje Evropské komise, generálního direktorátu pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti.



European Commission

Obsah

Účel dokumentu	5
1 Bezdomovství a vyloučení z bydlení	6
1.1 Evropský a národní kontext	6
1.2 Definice bezdomovství.....	7
2 Informační strategie monitorování bezdomovství	11
2.1 Otázky zodpovědnosti	11
2.2 Politika podložená důkazy - vytvoření informačního systému monitorování bezdomovství ..	12
3 Údaje o poskytovatelích služeb	14
3.1 Databáze poskytovatelů služeb	14
3.1.1 Stávající databáze poskytovatelů služeb	14
3.1.2 Pokyny pro vytvoření databáze poskytovatelů služeb	14
3.1.3 Závěr	17
3.2 Datové systémy pro evidenci a záznamy o klientech.....	18
3.2.1 Úvod	18
3.2.2 Poskytovatelé služeb a sběr dat	18
3.2.3 Systémy evidence klientů	18
3.2.4 Přehled posuzovaných systémů	19
3.2.5 Realizace	21
4. Údaje z evidencí obyvatelstva, sčítání, průzkumů a dalších služeb	25
4.1 Populace bez bytu	25
4.1.1 Zdravotnická zařízení	25
4.1.2 Vězeňská zařízení	25
4.2 Sčítání a další průzkumy	26
5 Otázky harmonizace	28
5.1 Základní parametry	28
5.2 Harmonizované definice	31

6 Otázky realizace	32
6.1 Vytvoření Informační strategie monitorování bezdomovství	32
6.2 Řízení sběru dat	33
6.3 Překážky.....	34
7. Odkazy	36

Účel dokumentu

Tento dokument nabízí syntézu některých myšlenek obsažených ve studii 'Měření bezdomovství', financované z prostředků Evropské komise (Edgar a kol., 2007). Záměrem dokumentu je poskytnout podklad pro rozhovory, které - jak doufáme - povedou aktéři před a po semináři MPHASIS, který má během tohoto projektu proběhnout v každé z 20 partnerských zemí.

Zpráva 'Měření bezdomovství' přinesla řadu doporučení pro zlepšení schopnosti státních úřadů shromažďovat údaje o bezdomovství a určila kroky vyžadované na úrovni států a EU. Zde je uvedeno jejich shrnutí a předpokládá se, že v mnoha zemích bude národní seminář důležitým krokem k jejich uvedení do praxe.

Doporučení pro národní úroveň

1. Připravit národní Informační strategii monitorování bezdomovství, vytvořenou na základě konzultací se všemi dotčenými ministerstvy a aktéry.
2. Určit (nebo vytvořit) koordinační mechanismus či orgán pro sběr dat o bezdomovství.
3. Přijmout harmonizovanou definici životních situací a bezdomovství jako základní rámec pro sběr dat.
4. Přijmout soubor standardních základních parametrů a jejich definic jako základní soubor parametrů pro použití při sběru dat.
5. Přijmout národní definici služeb pro bezdomovce.
6. Vytvořit a udržovat seznam služeb.
7. Zajistit, aby finanční podpora poskytovatelů služeb pro bezdomovce zahrnovala požadavek poskytnutí základních (anonymizovaných) údajů o klientech, a podle potřeby na to poskytnout finanční prostředky.
8. Vytvořit strategii pro sběr dat ze systémů evidence klientů používaných poskytovateli služeb.
9. Zajistit přidanou hodnotu sběru dat pro služby a pro osoby bez domova.

Doporučení pro úroveň EU

10. Vyžadovat, aby členské státy v rámci upravené strategie sociální ochrany a sociální inkluze EU vytvářely národní strategie pro boj proti bezdomovství.
11. Vyžadovat, aby členské státy uváděly, jakého pokroku bylo dosaženo ve vývoji národních strategií a zda zahrnují informační strategii monitorování bezdomovství.
12. Monitorovat pokroky členských států na cestě ke kontinuálním systémům pro záznamy o klientech.
13. Vybízet národní statistické úřady k přijetí harmonizované definice bezdomovství pro účely sběru dat, s plným vědomím, že pro účely politiky mohou být využívány alternativní definice.
14. Vybízet národní statistické úřady, aby ve sběru dat o bezdomovství zaujímaly roli koordinátorů.
15. Odstraňovat překážky, bránící dosažení monitorování údajů o bezdomovcích (např. využitím financování z prostředků FP7, strukturálních fondů a Evropského výzkumného programu).

1 Bezdomovství a vyloučení z bydlení

Jakékoli úvahy o krocích potřebných k zvětšení rozsahu dostupných informací o bezdomovství se musí odehrávat na základě pochopení evropského a národního kontextu politiky, v němž tato debata probíhá. Vyžadují také jistou shodu mezi účastníky, pokud jde o povahu a příčiny bezdomovství, a zvláště shodu v definici tohoto jevu. Cílem této kapitoly je takový kontext poskytnout.

1.1 Evropský a národní kontext

Účelem sběru dat o bezdomovství je poskytnout informace potřebné ke zkvalitnění služeb, s cílem předcházet bezdomovství a zmírňovat je. Shromážděné informace o bezdomovcích by měly mít vypovídací hodnotu pro orgány na národní i místní úrovni, aby v rámci Evropské strategie sociálního začleňování mohly rozvíjet strategie pro:

- ♦ prevenci bezdomovství;
- ♦ řešení příčin bezdomovství;
- ♦ snížení úrovně bezdomovství;
- ♦ snížení negativních dopadů na osoby bez domova a jejich rodiny;
- ♦ zajištění, aby si bývalí bezdomovci dokázali udržet trvalé nezávislé bydlení.

Dosažení strategických záměrů, jejichž cílem je předcházet bezdomovství a snižovat jeho dopad na ohrožené domácnosti, vyžaduje informace odrážející procesy bezdomovství a vyloučení z bydlení.

Skryté bezdomovství by proto mělo být zjevné tvůrcům politik a poskytovatelům služeb. To znamená, že je třeba zahrnout do vnímání a posuzování bezdomovství také situace osob, žijících v nejistém bydlení, osob nucených neustále se pohybovat mezi různými formami nevyhovujícího bydlení a těch, kteří musí žít v obydlích nezpůsobilých k bydlení podle běžně přijímaných norem.

Pokud je strategickým záměrem zajistit, aby nikdo nemusel spát venku, pak je třeba mít údaje monitorující počet osob spících venku, počet uživatelů služeb pro bezdomovce a počet dostupných ubytovacích míst.

Pokud je strategickým záměrem zajistit, aby se méně osob stávalo bezdomovci, je třeba mít údaje přesně monitorující celkový počet domácností bez domova, počet osob žijících v dočasném nebo nejistém / nevyhovujícím bydlení a počet potenciálních bezdomovců nebo osob bezdomovstvím ohrožených.

Je-li strategickým záměrem prevence bezdomovství, pak je také důležité mít údaje o počtu osob, kterým hrozí vystěhování, a počtu osob, které mají být propuštěny z institucí a nemají domov. Prevence bezdomovství také vyžaduje zajištění udržitelného trvalého bydlení pro bývalé bezdomovce. k tomu je třeba mít informace o počtu osob bez domova, které získaly přístup k podporovanému bydlení.

Těžiště zodpovědnosti za politiku, programy a strategie v otázce bezdomovství se v jednotlivých členských státech liší. Vztahy mezi politikou pro řešení bezdomovství a bytovou politikou na jedné straně a politikou sociálního zabezpečení či podpory na straně druhé jsou navíc v rámci Evropy také rozmanité. Proto mají národní, regionální i místní orgány svou roli jak ve sběru dat, tak ve využívání těchto dat k monitorování nebo jako podklad pro strategické kroky. Zatímco strategie se v některých zemích určují na národní úrovni, zodpovědnost za jejich uplatňování leží na úrovni místní.

V březnu 2006 přijala Rada ministrů nový rámec pro proces sociální ochrany a sociální inkluze. V tomto revidovaném rámci byly přijaty tři nové společné cíle EU pro sociální inkluzi, včetně záměru

"zajistit všem přístup k prostředkům, právům a službám potřebným pro zapojení do společnosti, prevenci a řešení vyloučení a boj proti všem formám diskriminace vedoucí k vyloučení."

Země EU stanovily ve svých Národních akčních plánech pro sociální inkluzi sedm klíčových strategických priorit v oblasti sociálního začlenění (Společná zpráva, 2006). Priorita č. 5 uvádí:

"Zajistit přiměřené ubytování: v některých členských státech se pozornost zaměřuje na zlepšení standardů pro bydlení, v jiných zase na potřebu řešit nedostatek sociálního bydlení pro ohrožené skupiny. Některé členské státy tvoří komplexnější přístupy k řešení bezdomovství."

1.2 Definice bezdomovství

Obtížnost stanovení definice bezdomovství se odráží ve schopnosti vládních orgánů přiměřeně na bezdomovství reagovat. I když chápání bezdomovství se v jednotlivých evropských zemích liší a průběžně se mění, je možné jednotně identifikovat různé životní situace osob. Konference evropských statistiků (UNECE/EUROSTAT, 2006) rozlišuje mezi běžným obydlím, kolektivními ubytovacími prostory a dalšími ubytovacími jednotkami či neobvyklými obydlími (str. 23). Toto chápání je zde adaptováno tak, abychom nabídli souhrn životních situací, z nichž řada může být interpretována jako situace bezdomovství, ohrožení bezdomovstvím nebo vyloučením z bydlení (viz tab. 1, str. 9).

Proto je možné definovat a shodnout se na typologii životních situací, které lze přiměřeně jednotně aplikovat v různých zemích, je však obtížnější definovat, co je míněno pojmem bezdomovství. Je tomu tak z části proto, že pojem bezdomovství může být chápán z hlediska různých politik. Vztahuje se totiž na osoby v ohroženém postavení na trhu s bydlením (které nemají přístup k vhodnému nebo finančně dostupnému bydlení). Vztahuje se však také na lidi, kteří žijí v institucích následkem vládní politiky (např. následkem nedostatečných investic do komunitních služeb v oblasti duševního zdraví). Může být také chápán jako označení osob vyžadujících podporu sociálních služeb. Proto může být vnímán jako záležitost bydlení nebo jako záležitost sociálního zabezpečení a přitom zasahuje také do oblastí zdravotní a justiční politiky.

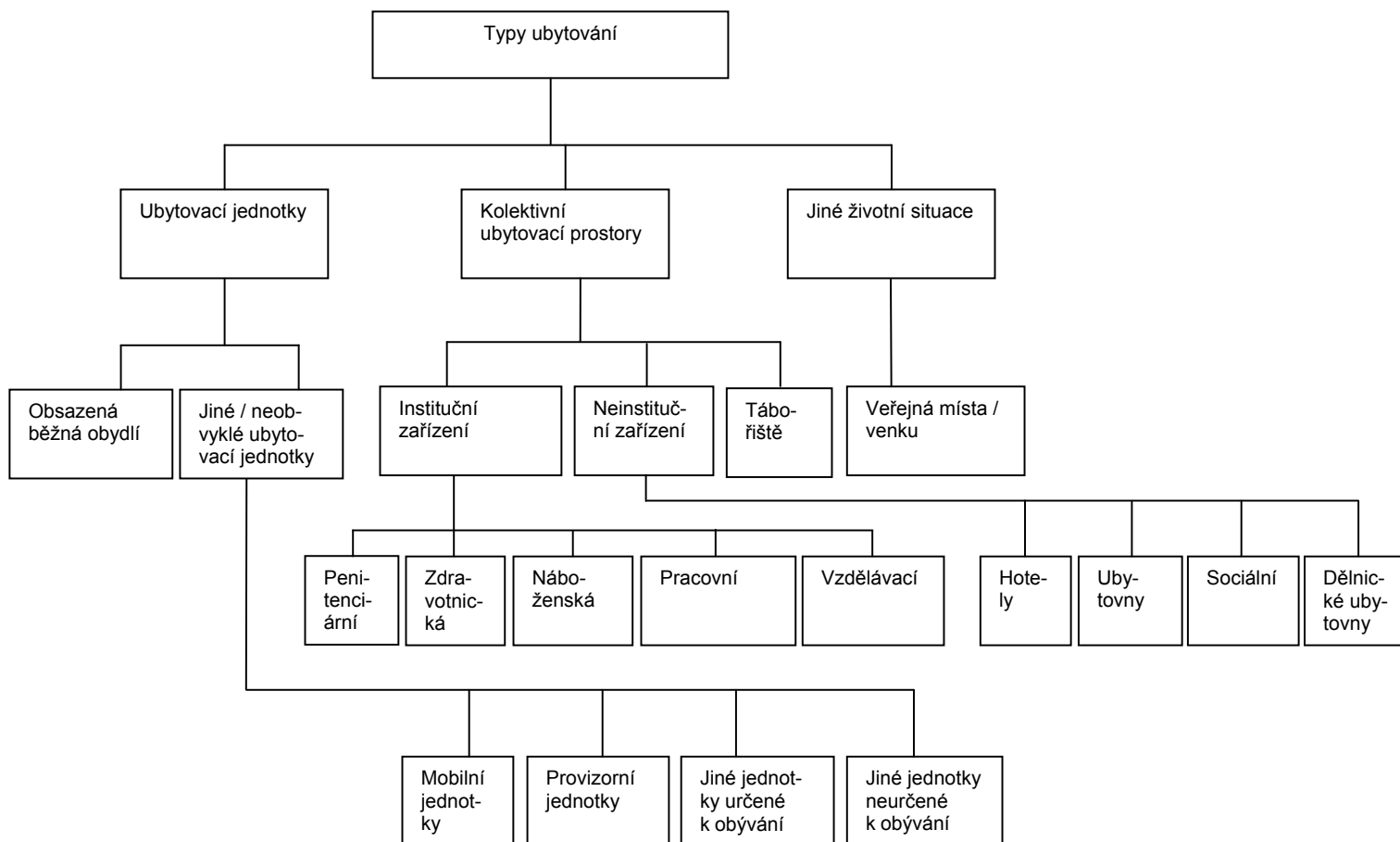
Počet bezdomovců je také nesnadné vyčíslit protože životní situace osob se průběžně mění v souvislosti se změnami v osobních okolnostech a s postupy vládních orgánů. Stejně tak, pokud je záměrem monitorovat dopad politiky, je někdy třeba počítat i osoby, které přestaly být bezdomovci v důsledku realizace konkrétní strategické iniciativy (např. investice do podporovaného bydlení).

Je proto možné mít širokou definici, která odráží proces bezdomovství, v němž se lidé pohybují mezi různými životními situacemi. Typologie ETHOS, kterou vytvořila FEANTSA, představuje takovou typologii bezdomovství a vyloučení z bydlení. Zároveň je možné vycházet z užší definice bezdomovství, což může být nezbytné, má-li být umožněno provádět pravidelný a souvislý sběr dat. To je obzvláště důležité tam, kde jde o zajištění srovnávacího měření bezdomovství. Výzkum na téma měření bezdomovství (Edgar a kol., 2007) stanovil úzkou definici, která může být pro účely sběru dat vhodnější (viz tab. 2, str. 10).

Počátečním krokem v procesu zkvalitňování sběru dat o bezdomovství je posoudit a adaptovat tuto definici v národním (či regionálním) kontextu. Je důležité, aby byly pochopeny široké koncepty definice a aby byl vzat v úvahu koncepční základ konstrukce této definice, který odráží proces

bezdomovství a vyloučení z bydlení. Je také nezbytné zajistit, aby operační názvosloví a terminologie odrážely národní strategické domény. A konečně, je důležité, aby definici přijali všichni hlavní aktéři, kterých se to týká. To bude zahrnovat všechna klíčová ministerstva vlády (na národní nebo regionální úrovni). Z dobré praxe vyplývá, že svou roli mohou hrát ministerstva zodpovědná za bydlení, sociální služby, zdravotnictví, zaměstnanost, penitenciární systém i imigraci. Dále se to bude týkat hlavních poskytovatelů služeb, zvláště těch, jejichž primární financování je spojeno s veřejnými výdaji či regulací.

Tabulka 1 Souhrnná definice životních situací



Zdroj: Upraveno podle UNECE/EUROSTAT 2006

Tabulka 2 Harmonizovaná definice bezdomovství

Operační kategorie		Životní situace		Definice
1	Osoby přežívající venku	1	Veřejné prostory / venku	Osoby přežívající na ulici nebo ve veřejně přístupných prostorách bez přístřeší, které by se dalo definovat jako ubytování
2	Osoby v nouzovém ubytování	2	Noclehárny	Osoby bez obvyklého bydliště, které se opakovaně přemisťují mezi různými druhy ubytování
3	Osoby v ubytovnách pro bezdomovce	3	Azylové domy pro bezdomovce	S dobou pobytu kratší než 1 rok ¹
		4	Přechodné ubytovny	
		5	Přechodné podporované ubytování	
		6	Pobytové nebo azylové ubytování pro ženy	
4	Osoby žijící v institucích	7	Zdravotnická zařízení	Zůstávají déle, než je třeba, z důvodu absence bydlení
		8	Penitenciární zařízení	Bez možnosti bydlení po propuštění
5	Osoby žijící v neobvyklých obydlích z důvodu absence bydlení	9	Mobilní obydlí	Ubytování je využíváno z důvodu absence bydlení a není obvyklým bydlištěm osoby
		10	Neobvyklé stavby	
		11	Provizorní stavby	
6	Osoby bez domova žijící dočasně v běžném obydlí u příbuzných nebo přátel (z důvodu absence bydlení)	12	Běžné bydlení, ale není obvyklým bydlištěm osoby	Ubytování je využíváno z důvodu absence bydlení a není obvyklým bydlištěm osoby

Zdroj: Edgar a kol., 2007

¹ Roční lhůta je zvolena za účelem shody s doporučeními UNECE/ERUOSTAT Censu

2 Informační strategie monitorování bezdomovství

Informace jsou základem pro přípravu, implementaci a monitorování strategií pro řešení bezdomovství. Spolehlivé údaje o bezdomovství jsou proto vyžadovány na všech úrovních rozhodování - pro tvorbu strategických kroků, organizační řízení i hodnocení projektů. Diskuze o zodpovědnosti za kroky v otázce sběru dat o bezdomovství proto musí probíhat v kontextu přípravy a implementace strategií pro řešení bezdomovství na národní úrovni. Sběr dat o bezdomovství je neúčinnější, pokud se rozvíjí jako nedílná součást komplexní strategie pro řešení nebo prevenci bezdomovství. V takovém případě je strategie pro řešení bezdomovství podkladem pro proces sběru dat a zajišťuje, že se strategie opírají o důkazy.

2.1 Otázky zodpovědnosti

Stávající důrazy evropské debaty o strategiích pro řešení bezdomovství poukazují na potřebu:

- ♦ vytvářet národní strategie pro řešení bezdomovství, které se budou týkat všech příslušných aktérů včetně všech příslušných ministerstev;
- ♦ identifikovat mechanismy pro provádění politiky na místní úrovni;
- ♦ mít jasně stanovenou zodpovědnost za koordinaci a implementaci;
- ♦ mít jasné cíle a mechanismy pro srovnávání výsledků s výchozím souborem spolehlivých údajů;
- ♦ mít strategie podložené důkazy.

Klíčovým principem role státní správy ve sběru dat proto je, že by měl být začleněn do struktury strategie pro řešení bezdomovství (národní či regionální). Strategie pro řešení bezdomovství by proto měla zahrnovat informační strategii monitorování bezdomovství. Tam, kde je zodpovědnost za uplatňování strategií pro řešení bezdomovství přenesena na regionální nebo místní orgány, je úkolem centrálních orgánů posilovat schopnost a kompetenci těchto orgánů k řízení sběru údajů o bezdomovství. Nedávná odborná recenze (peer review) norské národní strategie pro prevenci bezdomovství například uvádí, že zodpovědností za koordinaci, implementaci a prosazování této strategie byl pověřen spolupracující orgán (bytový fond) (Edgar, 2006). Jeden z aspektů této role zahrnuje poskytování kompetenčních grantů obcím a organizování regionálních a lokálních sítí a fór s cílem posílit schopnost místních orgánů v uplatňování strategie.

Na národní (a regionální) úrovni mají různá ministerstva svou roli jak v přípravě a implementaci strategií pro řešení bezdomovství, tak ve sběru dat potřebných pro monitorování pokroku. V některých zemích se národní nebo regionální statistické úřady zabývaly sběrem dat o bezdomovství (např. ve Francii, Itálii, Španělsku a Německu). Přestože není nutné, aby získávání těchto dat organizovaly a prováděly přímo národní statistické úřady, mělo by s nimi být konzultováno, aby byla zajištěna kvalita a spolehlivost údajů na národní úrovni.

Každá fáze implementace informační strategie monitorování bezdomovství s sebou nese určité náklady, které lze vyčíslit a zahrnout do rozpočtu. Státní orgán musí posoudit náklady na každou fázi implementace jak pro stát, tak pro poskytovatele služeb. Tyto náklady je třeba zahrnout do rozpočtu pro období implementace strategie i do následných každoročních nákladových rozpočtů. Přestože pro úspěšnou implementaci informační strategie jsou nutné přiměřené finanční prostředky, je třeba hodnotit tyto náklady ve srovnání s přímým i nepřímým přínosem monitorování údajů o bezdomovství.

2.2 Politika podložená důkazy - vytvoření informačního systému monitorování bezdomovství

Již bylo uvedeno (Edgar a kol., 2007), že strategie pro řešení bezdomovství vyžaduje vytvoření informační strategie monitorování bezdomovství. Vzhledem k různorodosti případných dostupných zdrojů informací může být nutné provést průzkum na národní úrovni s cílem zjistit, jaká je povaha a využití těchto údajů a jak mohou být různé zdroje zkombinovány či využívány kompatibilním způsobem. To by mělo být součástí vývoje strategie pro řešení bezdomovství.

Počátečním krokem v tvorbě informační strategie by měl být průzkum dostupných zdrojů informací ve vztahu k různým kategoriím populace bezdomovců a ohrožené populace (např. institucionalizované osoby a osoby v nejistém či nevyhovujícím bydlení) podle definice bezdomovství pro strategii použité. Ten by měl zahrnovat posouzení administrativních zdrojů i výzkumných zdrojů a zhodnotit povahu, dostupnost a spolehlivost těchto informací. Tento průzkum by měl také zahrnout informační systémy využívané poskytovateli služeb.

Strategie monitorování bezdomovství by měla obsahovat rozhodnutí o tom, jak má být přístupováno k údajům v jednotlivých dílčích oblastech.

Klíčové rozhodnutí, které by se mělo týkat všech aktérů, se vztahuje k definici bezdomovství, která by měla být jasně stanovena. To může znamenat širší definici tam, kde záměrem strategie je prevence, protože v tomto kontextu bude zahrnuta i populace ohrožená bezdomovstvím. Pokud jde o sběr dat, měla by být základem harmonizovaná definice životních situací doporučená Evropskou konferencí statistiků (viz výše, tab. 2, str. 10).

Je nutné rozhodnout, které služby mají být zahrnuty ve sběru dat od poskytovatelů služeb. Informační strategie by také měla stanovit metodu a zodpovědnost za vytvoření a správu databáze poskytovatelů služeb.

Je také třeba rozhodnout, které údaje jsou zásadní pro účely monitorování. Nutnými zásadními údaji budou pravděpodobně základní parametry uvedené níže (tab. 5, str. 29). Je důležité potvrdit definici těchto parametrů, aby byla zajištěna jednotnost ve sběru dat mezi geografickými oblastmi a v čase. V tomto kontextu by měly být konzultovány národní statistické úřady ohledně protokolů EUROSTAT, které byly vytvořeny pro účely harmonizace konceptů, definic a klasifikací.

Je třeba jednoznačně určit druh dat požadovaných pro monitorování. Při plánování postupů sběru dat je třeba jasně chápat rozdíl mezi daty zachycujícími stav (stock), změny (flow) a prevalenci. Pokud jsou požadovány údaje stock i flow, pak je například nutné zaznamenávat data do evidence klientů nejen při vstupu, ale i při opuštění služby.

Přestože by bylo dobré usilovat o získání údajů na celostátní úrovni, nebude to vždy možné či finančně únosné. Je možné, že bude nutná geograficky postupná implementace. Stanovení priorit geografického pokrytí je proto klíčovým rozhodnutím v plánování implementace sběru dat od poskytovatelů služeb. V těchto situacích je doporučeno, aby byl i přesto vytvořen registr poskytovatelů služeb s celostátním pokrytím. To umožní vytvářet odhady na základě analýzy nabídkové strany. To napomůže postupnému zavádění a může to také umožnit, aby odhady úrovně bezdomovství pro sub-národní regiony byly vytvářeny na národní úrovni.

Přípravné fáze Sčítání 2011 by měly zahrnovat posouzení, jakým způsobem lze využít údaje z evidence obyvatelstva a jakou sčítací metodou bude sčítána populace bezdomovců (nebo alespoň ta část bezdomovců žijící v kolektivních ubytovacích prostorách a neobvyklých obydlích). Při přípravě sčítání by se také mělo zvážit, zda lze pro některé kategorie bezdomovců získat nějaké výchozí údaje (např. pro osoby žijící u příbuzných či přátel nebo nedobrovolně sdílející ubytování s druhými).

Stejně tak by se při plánování národních sociálních průzkumů mělo zvažovat, zda do nich lze začlenit retrospektivní moduly týkající se bezdomovství (viz modul začleněný do EU-SILC a Urban Audit Survey).

Informační strategie by dále měla posoudit případnou hodnotu a využití administrativních dat. Relevantními pro určité aspekty výše uvedené definice bezdomovství jsou např. soudní záznamy o příkazech k vystěhování, vězeňské a nemocniční záznamy údajů o osobách propuštěných z výkonu trestu, resp. hospitalizace.

Je zjevné, že bezdomovství je jedním z aspektů, jimiž lze hodnotit účinnost fungování trhu s bydlením. Zhodnocení bytové nouze je klíčovou součástí plánování v řadě zemí EU. Zároveň, v rámci programů sociální inkluze, poskytování podpory ohroženým osobám s cílem umožnit jim nezávislý život ve společnosti také zahrnuje užívání informací o klientech pro monitorování a plánování služeb. Informační strategie monitorování bezdomovství by měla zajistit kompatibilitu a koordinaci s těmito souvisejícími plánovacími mechanismy.

Jádrem informační strategie monitorování bezdomovství by proto mělo být stanovení fází a postupů pro realizaci správy databází poskytovatelů služeb a údajů z evidencí klientů. Následující oddíly shrnují postupy doporučené k tomuto účelu.

3 Údaje o poskytovatelích služeb

3.1 Databáze poskytovatelů služeb

Klíčovým prvkem průzkumu provedeného za účelem měření bezdomovství bylo shromáždit údaje o službách pro osoby bez domova a vytvořit databáze poskytovatelů služeb. Protože tyto služby jsou v kontaktu s mnoha lidmi bez domova či je dokonce ubytovávají, mohou poskytnout rozhodující statistiky ohledně jejich počtů a charakteristik a zároveň umožnit výzkumným pracovníkům přístup ke klientům, aby je mohli zahrnout do průzkumu. Pro sběr údajů o službách za účelem měření bezdomovství je nutné vymezit, které služby je třeba brát v úvahu. Poté je třeba vytvořit databázi, která by obsahovala relevantní údaje o nich, aby pak bylo možno shromažďovat standardní údajové parametry z jejich evidencí klientů nebo prostřednictvím průzkumů.

Na základě posouzení příkladů stávajících databází a adresářů služeb pro bezdomovce, vytvořených pro výzkumné i jiné účely v různých zemích EU, lze státním orgánům navrhnout různé metodiky pro vytvoření a správu databází takovýchto organizací, včetně posouzení potřebných údajových položek a otázek řízení, informačních technologií a zdrojů.

Kromě toho, že poskytují data pro měření, kvalitní databáze poskytovatelů služeb mohou také přispět k lepší tvorbě strategií, rozhodování o financování a plánování služeb na pomoc lidem bez domova. Mohou také pomoci rozpoznat mezery v poskytování služeb, vyhnout se duplikaci služeb a prosazovat dobrou praxi a síťové propojení mezi poskytovateli služeb. Takové databáze proto mohou plnit více funkcí a mohou přinést finanční úspory a dalekosáhlé výhody různým skupinám a nakonec i samotným bezdomovcům.

3.1.1 Stávající databáze poskytovatelů služeb

Existuje řada příkladů databází poskytovatelů služeb pro bezdomovce v různých zemích EU. Většina z nich byla zveřejněna v průběhu posledních 5 let a jsou důkazem toho, že vytvoření takovýchto zdrojů je realizovatelné. V mnoha zemích už tyto soubory dat v určité míře poskytují informace o mnoha organizacích, které by se mohly stát poskytovateli dat.

Rozsah a kvalita databází / adresářů je různá, a to i v následujících klíčových parametrech:

- ◆ Účel a komu je určena (např. výzkum bezdomovství, evidence financování a/nebo referenční nástroje)
- ◆ Vydavatel (národní nebo regionální orgány, obce nebo NNO)
- ◆ Geografický rozsah (tj. lokální - včetně hlavních měst, regionální, národní)
- ◆ Pokrytí různých typů služeb (např. odborné a neodborné; rezidenční a nerezidenční; služby zřizované státem, obecní/místní samosprávou, NNO nebo soukromou společností, atd.)
- ◆ Úroveň relevantních detailů o službách a oblast zkoumaných dat
- ◆ Kvalita a využitelnost dat
- ◆ Metoda zkoumání a frekvence aktualizací
- ◆ Dostupnost údajů a zda jsou zpřístupněna veřejnosti

3.1.2 Pokyny pro vytvoření databáze poskytovatelů služeb

Na základě stávajících příkladů databází poskytovatelů služeb lze pro národní orgány navrhnout flexibilní postup vytvoření databáze služeb pro bezdomovce, složený ze 7 fází, z nichž první 4 jsou zde stručně nastíněny:

1. Posouzení jakýchkoli stávajících databází / adresářů na základě výše zmíněných charakteristik

Protože vytvoření databáze může být obsáhlým úkolem, je nejlepší nejprve zjistit, v jakém rozsahu již jakékoli podobné zdroje existují a pokud ano, zda lze některé z existujících údajů o službách znovu využít nebo přičlenit. Je užitečné kontaktovat národní a regionální vládní a financující orgány, jakékoli národní NNO s členskou základnou a/nebo koordinační funkcí, výzkumné organizace, regionální a místní samosprávy, místní NNO a velké poskytovatele služeb v klíčových městech, aglomeracích a oblastech, kde je pravděpodobná vyšší míra výskytu bezdomovství. Zvláště v případech, kde v dané zemi nebo oblasti dosud téměř nic neexistuje, může být užitečné udělat průzkum, jaké zdroje existují v dalších podobných nebo sousedících zemích.

2. Požadavky a specifikace

Je možné sepsat seznam požadavků projektu, pokrývajících výše zmíněné oblasti (tj. účel, rozsah, pokrytí, jaké údaje se budou sbírat atd.) a personálních požadavků (včetně managementu projektu, pracovníků IT, výzkumných a administrativních sil). Projektové požadavky by měly dále řešit: metodu sběru dat, otázky IT, aktualizaci dat a jejich přístupnost.

Navrhujeme, aby v zájmu měření bezdomovství bylo stanoveno doporučené minimum základních údajů o službách (údaje 1. úrovně). Shromažďování takovýchto údajů pro účely výzkumu a vyhodnocování umožňuje účinný kontakt s organizacemi a posouzení příslušných cílových skupin, kterým jsou poskytovány služby, poskytovaných služeb a možností poskytování dat o klientech za účelem měření bezdomovství. Podle potřeby a s ohledem na účel a skupinu, které je databáze určena, lze také shromažďovat další doplňkové údaje (úrovně 2 a 3). Údaje 2. úrovně jsou podrobnější informace konkrétního významu pro předávání klientů (např. poplatky za služby, bezbariérový přístup, doprava, personální zajištění apod.), údaje 3. úrovně jsou informace pro další analýzu poskytování služeb bezdomovcům (např. financování, kvalita a výsledky).

Tabulka 3

ÚDAJE 1. ÚROVNĚ	
Organizační údaje	
Název organizace / služby	U organizací poskytujících více než jednu službu bude možná nutné rozlišení a zaznamenání oddělených položek.
Kontaktní adresa a údaje (telefon, fax, e-mail, webová stránka)	Může jít spíše o adresu kanceláře či ústředí než samotné služby. Některé adresy jsou utajené a některé služby mají pouze telefonickou formu.
Referenční adresa a údaje (telefon, fax, e-mail)	Odlišná od předchozí. Pozn.: tento údaj je požadován pokud mají být údaje zveřejněny pro účely předávání klientů
Geografická lokalita služby	Město, obec, kraj nebo jiná příslušná geografická oblast.
Typ organizace	Specializovaná služba pro bezdomovce vs. nspecializovaná, zda je provozovaná obcí, NNO, soukromě atd.
Údaje o klientech	
Cílová skupina klientů	Včetně věku, pohlaví apod. + případná omezení.
Spádová oblast	Některé služby, zvláště azylové domy a denní centra, nemusí omezovat poskytování služeb na konkrétní oblast. Různé organizace mohou zajišťovat služby pro různé, avšak vzájemně se překrývající, oblasti (vymezené např. geograficky, hranicemi obcí či působností financujících orgánů).
Údaje o službě	
Účel / záměr služby	např. krizové, dočasné, přechodné či specializované ubytování, denní centrum, terénní služba atd., podle užití klasifikace služeb
Přístupová kritéria	např. přímý osobní přístup nebo na doporučení jiného zařízení, je třeba si smluvit termín či ne apod.
Doba pobytu	Určená maximální délka pobytu u ubytovacích služeb.
Poskytovaná podpora	Toto může být textový popis, případně může také obsahovat systém kódového značení pro odlišné typy poskytované podpory.
Provozní doba / personální pokrytí	Provozní doba u nerezidenčních služeb, personální pokrytí u ubytovacích.
Forma ubytování	např. počet společných ložnic, sdílené či samostatné pokoje nebo byty.
Počet lůžek	Celkový počet
Přístup ubytovaných k ubytování	např. zavírací hodina nebo zda musí být ubytování venku během dne.
Míra obsazenosti či využití	Průměrné hodnoty obsazenosti u ubytovacích služeb, počet poskytnutých služeb za týden a/nebo počty a typy skupin využívajících služby

3. Zdroje a financování

Odhady nákladů na vytvoření různě velkých databází služeb pro osoby bez domova ukazují, že je to relativně finančně únosné a nákladově efektivní, zvláště po počátečních vstupních nákladech.

Pro vytvoření malé databáze a zjišťování údajů o 50 službách by bylo třeba přibližně 4-5 týdnů (24 dní) práce, aktualizace dat a údržba databáze by vyžadovala cca 2 týdny (7 dní) pracovního času ročně.

U středně velké databáze obsahující 500 služeb by počáteční náklady ve smyslu pracovní doby znamenaly cca 4 měsíce (79 dní) plného pracovního úvazku, aktualizace dat a údržba databáze cca 5 týdnů (27 dní) práce ročně.

Pro velkou databázi s 2500 služeb by počáteční náklady zahrnovaly 56 týdnů (282 dní) pracovní doby, nebo např. 3 pracovníky na plný úvazek po dobu 4 měsíců. Pro aktualizaci dat a údržbu databáze by bylo třeba cca 5 měsíců (94 dní) práce ročně.

Zveřejnění databáze poskytovatelů služeb na internetu a/nebo v tištěné podobě by vyžadovalo určité další náklady, jejichž odhad byl již také proveden.

4. Úkoly a časový rozvrh projektu

Zde uvádíme hlavní fáze vývoje databáze a jejího obsahu, z nichž některé mohou probíhat souběžně:

- ♦ Stanovit strukturu údajů, kódování a vlastnosti polí - délku a zda jde o volné textové pole nebo ne
- ♦ Vyhledat kontakty a vytvořit z nich soubor pro průzkum služeb a získávání údajů o nich.
- ♦ Naplánovat nástroje průzkumu (např. dotazníky, rozpis telefonických dotazování)
- ♦ Provést průzkum (např. zasláním dotazníků) a aktivně dohledat ty, kteří neodpověděli
- ♦ Zapsat a editovat záznamy o službách

Pokud má být databáze zpřístupněna také ve formě tištěného adresáře nebo na internetu, budou další úkoly zahrnovat vytvoření a testování webové stránky, vytvoření verze databáze pro knižní vydání nebo využití sázecího programu (desktop publishing) pro přípravu tištěného adresáře, tisk adresáře a zveřejnění adresáře a/nebo webové stránky, marketing a distribuci.

V závislosti na rozsahu projektu, jeho formátu a personálním zajištění, bude vytvoření databáze a zpracování a vložení údajů o službách pravděpodobně trvat minimálně 3 měsíce. Mají-li být údaje zpřístupněny v tištěné podobě, bude to vyžadovat cca další 2 měsíce (tj. celkem 5 měsíců) na vytvoření systému pro přípravu knihy, přípravu samotnou a tisk. Mají-li být údaje zpřístupněny na internetu, bude potřeba celkem cca 6-8 měsíců pro navržení, vytvoření a testování jednoduché elektronické databáze služeb, která však bude umožňovat vyhledávání.

Závěrečné 3 fáze jsou:

5. Praktické využití/distribuce databáze

6. Aktualizace dat

7. Hodnocení databáze

3.1.3 Závěr

Postup podle těchto pokynů může napomoci k úspěšnému vytvoření databáze služeb pro osoby bez domova, která následně přispěje ke shromažďování standardních datových parametrů z průzkumů a evidencí klientů používaných poskytovateli služeb. Vytvoření databáze poskytovatelů služeb může být nákladově ještě efektivnější, pokud bude zpřístupněna pro referenční a jiné účely prospívající poskytovatelům služeb a bezdomovcům samotným.

Značným přínosem je pokud možno využít jakékoli stávající zdroje dat a postupovat po etapách (t.j. dát přednost vytvoření databází pro hlavní město a další velká města a aglomerace) směrem k vytvoření celostátních souborů dat, které vyžadují objemnější zdroje.

Bude sice nutné, aby národní veřejné správy vytvoření národního zdroje alespoň zaštiťovaly, ne-li k němu významně finančně přispěly, je však možné, že nebudou chtít tento úkol samy realizovat. Namísto toho se mohou rozhodnout pověřit některou institucí (ať už výzkumný institut/ poradenskou organizací, NNO nebo podobnou organizací), která má potřebnou přímou znalost služeb pro bezdomovce, nezbytné IT a kvalifikaci v oblasti výzkumu.

3.2 Datové systémy pro evidenci a záznamy o klientech

3.2.1 Úvod

Mnozí poskytovatelé služeb mají údaje o svých klientech či uživateli služeb uložené v elektronických záznamových systémech či databázích. Tyto systémy se vytvářely postupně s různými záměry a s využitím různých technologií počítačového zpracování. Některé systémy evidence klientů byly vytvořeny na základě existujících fyzických kartoték, zatímco jiné vznikaly od počátku jako elektronické databáze. Při našem průzkumu jsme se setkali s mnoha příklady již využívaných systémů pro záznamy o klientech a jejich využití stále více převažuje. Věříme, že tento trend bude pokračovat a v mnoha případech poskytne v budoucnosti ten nejpłodnější způsob sběru dat od poskytovatelů služeb.

3.2.2 Poskytovatelé služeb a sběr dat

Nestátní poskytovatelé služeb pro bezdomovce mají na regionální i národní úrovni různou organizační strukturu, což - alespoň v některých zemích - výrazně ovlivňuje dostupnost sjednocených klientůvých záznamových systémů. Pro celostátní organizace s místními pobočkami může být daleko snadnější standardizovat podrobnosti a metody evidence klientů než pro organizace na regionální i celostátní úrovni založené na členství částečně či úplně nezávislých místních subjektů nebo fungující jako zastřešující organizace.

Údaje o klientech se shromažďují pro různé účely, např. pro zaznamenání procesu podpory a poskytování služeb nebo proto, aby bylo možno poskytnout informace financujícím orgánům, veřejnosti a (někdy) odborníkům provádějícím výzkum. Některé systémy - ale ne všechny - jsou postaveny tak, aby sloužily všem účelům současně. V některých případech byly hybnou silou pro zavedení standardizovaných systémů evidence klientů požadavky financujících orgánů.

3.2.3 Systémy evidence klientů

V rámci výzkumu byly zkoumány a analyzovány následující příklady systémů pro záznamy o klientech:

- ◆ Záznamové systémy Regas a Clever (Nizozemí)
- ◆ Záznamový systém Dublin Link (Irsko)
- ◆ Link (UK)
- ◆ CHAIN (UK - Londýn)
- ◆ Společný monitorovací systém (UK - Skotsko)
- ◆ Záznamový systém Supporting People (UK - Anglie)
- ◆ Základní datový soubor AG STADO (Německo)
- ◆ Systém SAW Tellus (Belgie)
- ◆ NewPeopleVison (Česká republika)
- ◆ Systém EK - Naděje (Česká republika)

3.2.4 Přehled posuzovaných systémů

Zkoumání systémů evidence klientů využívaných v různých zemích demonstrovalo rozsah otázek, které budou orgány státní správy muset vzít v úvahu při tvorbě metodik pro sběr či souhrnné zpracování statistik o bezdomovství s využitím evidencí klientů. Tento oddíl nastiňuje ponaučení získaná z těchto systémů, z nichž může vycházet navrhovaná metodika pro orgány státní správy.

Zodpovědnost za tvorbu systému

Role příslušného orgánu státní správy v tvorbě systémů se výrazně liší v závislosti na tom, do jaké míry je účast v systému stanovena jako povinná.

Tam, kde je účast povinná, je tvorba systémů obvykle financována příslušným ministerstvem centrální vlády. V takových případech mohou být klíčové otázky definice dat a ochrany údajů určovány na národní úrovni. Při zvažování tohoto přístupu je však nutno vzít v úvahu také potřeby zúčastněných organizací, které je nutno konzultovat během přípravy systému. U tohoto přístupu jsou také méně flexibilní možnosti toho, že by systémy získávání dat využily samotné organizace pro vlastní potřeby v oblasti řízení a plánování.

Tam, kde je účast dobrovolná, byl postup obvykle takový, že příslušné ministerstvo vytvoření systému dotovalo nebo se zaměřilo na souhrnné zpracování dat ze systémů vytvořených bez účasti státu a financovalo analýzu těchto souhrnných dat.

Služby zahrnuté v systémech

Systémy pro záznamy o klientech často pokrývají různé typy služeb. Specifickým problémem je časté střídání klientů u krátkodobých a nízkoprahových služeb. Často není k dispozici dostatek času a personálu pro získání údajů o osobách, které se zdrží jen jednu nebo dvě noci; některé z těchto služeb také uplatňují princip anonymity při poskytování služeb osobám, které nemají doklady nebo mají obavy z administrativních postupů jiných služeb. Může zde být také souvislost s otázkou financování, stejně jako s problémy se sběrem dat a jejich duplikací, jejichž vyřešení je nutné pro získání správných informací vypovídajících o této kategorii uživatelů služeb. Skutečnost, že některé systémy tyto údaje shromažďují, však ukazuje, že řešení těchto otázek je možné. Existuje jen málo systémů využívaných ke sběru dat ze zařízení pro ochranu žen před domácím násilím. I toto je často dáno spíše otázkou financování a politiky, než otázkou logistiky získávání dat. Přestože bude nutno posoudit ještě další faktory s ohledem na ochranu dat a přístup k nim (viz níže), nejsou zde žádné konkrétní technické překážky bránící aplikaci systémů pro záznamy o klientech na tuto kategorii uživatelů služeb.

Vývoj softwarového systému

Ve vývoji softwarových systémů pro tyto evidence údajů o klientech jsou zjevné dva odlišné přístupy.

U prvního jsou data získávána z komerčních systémů, které byly vytvořeny a komerčně se prodávají pro vedení záznamů v sociálních službách nebo bytové správě. To je případ metody užívané v Německu a bylo to také základem pro vznik holandského systému Regas. Tyto systémy umožňují vytažení údajů o klientech pro účely analýzy buď prostřednictvím speciálního programu nebo umožněním přístupu ke konkrétnímu modulu samotného programu.

Dále jsou tu systémy vytvořené konkrétně pro účely shromažďování údajů o klientech nebo pro účely monitorování klientů. K nim patří systémy vytvořené interně nestátními organizacemi (např. SAW a

Naděje), systémy objednané a financované vládou (např. Supporting People) a systémy vytvořené softwarovými společnostmi na zakázku nestátních organizací - zastoupené holandským systémem Clever a systémy Link (UK) a Dublin Link. Pro tyto systémy je charakteristické, že jsou vytvořeny na míru a umožňují využití přídatných modulů podle požadavků uživatele.

Funkčnost

U programů je třeba dbát na to, aby snadnost vkládání dat nebyla na úkor jejich kvality. Posuzované systémy jsou buď založené na Windows nebo mají formu internetových rozhraní a užívají rozbíjecí nabídky a výběrová okénka pro vkládání přenastavených datových záznamů. Programy mohou dále zvýšit kvalitu dat, pokud umožňují kontrolu správnosti dat a chybová hlášení ve fázi vkládání dat. Mnohé ze zkoumaných programů také umožňují další úroveň ověření správnosti v momentě datového exportu, kdy personál v místě centrálního zpracování dat může řešit otázky údajů s personálem zařízení, které data vložilo. A konečně, programy jsou uzpůsobeny pro export dat v dohodnutých formátech.

Ochrana údajů

Přestože všechny systémy odpovídají národním požadavkům na ochranu dat, přístupy jsou rozdílné, zvláště v otázce shromažďování dat na národní úrovni. Nejméně pružný je německý systém, který dovoluje exportovat pro analýzu na národní úrovni pouze souhrnná data. To je velkou překážkou pro analýzu a využití dat. Všechny ostatní systémy dovolují analýzu individuálních záznamů prostřednictvím práce s anonymizovanými údaji. Jednoznačné identifikátory mohou být vygenerovány systémem nebo vytvořením unikátního čísla (na základě určité kombinace příjmení, iniciály, pohlaví a data narození). Žádný ze zde posuzovaných systémů nepoužívá národní identifikační (rodné) číslo nebo číslo pojištění jako jednoznačný identifikátor, ačkoliv u některých dalších systémů tomu tak je.

Problém opakovaného započtení je reálný, zvláště tam, kde se žádné jednoznačné identifikátory klientů nepoužívají. Při měření prevalence a změny v čase (flow) je bez jednoznačných identifikátorů téměř nemožné vyloučit opakované započtení stejných osob. Využívají se různé metody anonymizace a ochrany totožnosti jednotlivců, aby extrakce dat byla v souladu s předpisy o ochraně údajů a s oprávněným zájmem uživatelů služeb, aby jejich osobní data nebyla zneužita.

Přestože v evropském prostoru existuje solidní systém ochrany dat, který nepředstavuje nepřekonatelnou překážku pro sdílení informací, v některých národních kontextech to bude jednou z hlavních otázek, s nimiž se bude nutno vypořádat.

Zajištění kvality dat

Data získaná tímto způsobem jsou často kritizována kvůli obavám, že skutečnost, že údaje vkládá velký počet osob, způsobí nepřesnost a nespolehlivost informací. Kvalita a neporušenost dat musí být zajištěna.

Za prvé, už samotný software může zajistit jistou úroveň přesnosti a jednotnosti v zaznamenávání dat. K tomu může docházet v různých fázích. Ve fázi vkládání dat lze eliminovat chybějící či neplatné záznamy pomocí náznaků chyb během zápisu a pomocí kontrolních algoritmů a automatických chybových hlášení před odesláním nebo exportem dat. Program může také vyžadovat, aby před exportem dat byla vyplněna určitá klíčová pole. V této fázi je důležité najít rovnováhu mezi snadností vkládání dat a důkladnou kontrolou klíčových polí. Programy mohou také poskytovat systémy kontextově závislé nápovědy.

Za druhé, tam, kde se data exportují do místa centrálního zpracování, lze zapojit ještě důkladnější kontrolní algoritmy. To vyžaduje poměrně vysoké personální zdroje pro kontrolu a opravu chyb v koordinaci se zařízením, které data zaslalo.

Za třetí, monitorování dat a analýza trendů mohou přispět ke zpětnému informování uživatelů, kteří data vkládají. Pravidelné hlášení polí, která jsou neúplná nebo nepřesně zaznamenaná, stejně jako statistické a srovnávací analýzy, tak mohou být využity ke zkvalitnění práce.

Za čtvrté, přímý kontakt s personálem zařízení je nezbytný. Výše popsaný monitorovací přístup je obvykle doplněn školením personálu, instruktážními příručkami, informačními zpravodaji a uživatelskými skupinami. Většina systémů také poskytuje zákaznickou podporu pro řešení konkrétních problémů. Internetové systémy tyto metody navíc doplňují systémem podpory on-line.

Export dat

Posuzované systémy demonstrují širokou škálu přístupů k exportování dat do jednotek centrálního zpracování. Hlášení ve fyzické formě (s centrálním zpracováním údajů) se používá v systémech v České republice a ve Spojeném království, tento postup je však čím dál méně obvyklý a je také časově i finančně nejnáročnější. U nových nebo modernizovaných systémů by měl být standardem elektronický přenos dat, protože díky široké dostupnosti počítačového vybavení a technologie je to nákladově nejefektivnější způsob. Elektronický přenos dat může být zajištěn různými cestami, ale také zde průzkum ukazuje, že v nových nebo modernizovaných systémech jsou nejčastěji využívány internetové systémy přenosu využívající protokolů XML. Výhodou této metody je, že nevyžaduje instalaci softwaru v systémech poskytovatelů dat, protože základem sběru dat je vkládání údajů on-line. Průzkum však ukazuje, že je nutno zaměstnat konkrétní pracovníky pro příjem a kontrolu elektronických dat před jejich zpracováním a analýzou.

Analýza dat

Použití individuálních záznamů místo souhrnných dat umožňuje nejflexibilnější přístup k analýze dat na národní úrovni, protože pouze přístup k individuálním záznamům umožňuje třídění 2. a vyšších stupňů (cross tabulation) podle kterýchkoli sledovaných parametrů. To je pro účely analýzy kombinovat třeba s příslušným geografickým rozdělením (podle sčítacích a/nebo správních geografických celků).

3.2.5 Realizace

Ze zkoumání přístupů aplikovaných v různých zemích vyplývá, že existuje několik úrovní nebo fází implementace systémů pro záznamy o klientech. Toto rozfázování je nutno vidět jako rozhodující pro úspěšný vývoj těchto systémů.

- ♦ 1. fáze - plánování

Tato fáze zahrnuje konzultace s poskytovateli služeb. To může obnášet průzkum konkrétních softwarových systémů pro záznamy o klientech a pro řízení, které se již využívají. Bude to také znamenat konzultace s klíčovými organizacemi o tom, jaké datové položky a datové definice se budou používat. Tato fáze bude dále vyžadovat rozhodnutí o tom, jaké formy správy se budou využívat pro údržbu systémů, a pověření národního koordinačního týmu, který přípravu a realizaci provede.

- ◆ 2. fáze - vývoj

Tato fáze zahrnuje vývoj softwarových systémů a/nebo specifikaci standardních formátů pro výměnu dat. To bude také znamenat přípravu pilotních verzí a testování systémů. V této fázi dochází k přípravě podrobné dokumentace, instruktážních příruček a školících materiálů.

- ◆ 3. fáze - realizace

Tato fáze zahrnuje také školení a propagaci před samotným spuštěním. To bude v mnoha případech nutno organizovat na regionální úrovni, případně také se samostatným zaměřením na různé typy poskytovatelských zařízení (např. zařízení pro bezdomovce a azylová zařízení pro oběti domácího násilí).

- ◆ 4. fáze - správa a aktualizace

Zajištění toho, aby byl systém správně a efektivně spravován a splňoval dohodnuté podmínky, vyžaduje kromě stálých systémů pro hosting, zálohování dat a systémovou podporu také strukturu pro řízení, monitorování a hodnocení činnosti.

Finance, zdroje a příprava rozpočtu

Určení nákladů na zavedení sběru dat ze systémů pro evidenci klientů zahrnuje posouzení dvou rozdílných oblastí - celkové implementace přístupu a vytvoření softwaru či systému pro sběr a agregaci dat.

Každá z výše uvedených čtyř fází implementace s sebou nese určité náklady. Je nemožné vyčíslit přesné náklady na každou fázi, protože budou částečně záviset na počtu poskytovatelů služeb v každé zemi a na nutné míře koordinace mezi centrálními a regionálními či místními orgány. Záleží také na tom, zda chce orgán státní správy provést implementaci sám nebo tento úkol zadat externímu zpracovateli. Doporučujeme spíše druhou možnost.

Vývoj softwaru pro celostátní databázi nebo analýzu dat také závisí na konkrétním přístupu každé země. Zde uvádíme hlavní varianty:

Varianta 1 Využití existujících softwarových systémů a protokolů pro extrakci dat

V Německu musel být vytvořen agregační nástroj pro extrakci souhrnných dat z řady různých softwarových systémů, které již byly využívány neziskovými poskytovateli služeb pro bezdomovce. Vytvoření tohoto nástroje bylo zadáno institutu a stálo cca 50 000 €. Každoroční úpravy softwaru musí být hrazeny zvlášť. Každým rokem se nejnovější verze agregačního nástroje zasílá poskytovatelům služeb, kteří se účastní národního sběru dat. V roce 2004 dostalo extrakční software cca 120 služeb, přičemž zpracováno a do národní databáze sloučeno mělo být 56 souhrnných souborů dat. Tento roční proces stojí cca 5 000 - 7 000 €, v závislosti na počtu zúčastněných služeb. Protože cílem je dosáhnout vyšší účasti, roční náklady v budoucnosti výrazně porostou.

Tyto náklady nezahrnují náklady na personál v BAG W pověřený řízením sběru dat, koordinací jednání a rozhodování o nezbytných změnách týkajících se základního souboru parametrů a dalších aspektů sběru dat a prováděním analýzy dat. Řízení sběru dat na národní úrovni vyžaduje trvale alespoň jeden částečný, ne-li plný pracovní úvazek.

Varianta 2 Vytvoření softwaru pro sběr dat ze systémů evidence klientů UK / Anglie

Systém pro záznamy o klientech Supporting People byl vytvořen podle záznamového formuláře stanoveného oddělením ODPM (nyní Oddělení komunit a místních samospráv) po konzultacích s orgány místní správy a poskytovateli služeb.

Centrum pro výzkum bydlení (Centre for Housing Research) ve Skotsku bylo smluvně pověřeno vytvořit, otestovat a implementovat software a následně spravovat databázi, analyzovat data a připravovat pravidelné tabulky a spravovat internetové stránky systému.

Systém byl vyvíjen po dobu šesti měsíců a je v provozu od roku 2003. Databáze obsahuje evidenci poskytovatelů služeb, od nichž se data sbírají (v současnosti cca 30 000 služeb). Přímou cestou odebírá poskytnutá data 140 orgánů místní správy. Každý rok je prostřednictvím systému zaznamenáno cca 200 000 nových klientů, z nichž 54% tvoří bezdomovci (podle harmonizované definice). Personální náklady na tento systém shrnuje tabulka 4. Vznikly zde také další náklady na výpočetní techniku a kancelářské výdaje.

Tabulka 4 Náklady na vytvoření softwaru pro sběr dat ze systémů evidence klientů

Vývojová fáze (1)		Plné úvazky
Ředitel	Hlavní dozor nad projektem	30 dní
Projektový manažer	Realizace projektu	40 dní
Projektový úředník	Realizace a výzkum	100 dní
Programátor IT	Vývoj softwaru, pilotní provoz a testování	100 dní
Asistent výzkumu	Pomoc v oblasti potřeb uživatelů a souvisejících úkolů	60 dní
Asistent IT	Programování, instruktážní příručky atd.	40 dní
Roční náklady na údržbu		
Vedení	Projektový manažer a asistent projektového manažera	1
Výzkum, analýza dat a publikace	Asistent výzkumu	1
Údržba IT a internetové stránky	Programátor IT	1
Zajištění kvality dat	Hodnotitelé kvality dat	4
Zpracování dat	Zpracovatelé dat, včetně elektronických a on-line datových systémů	4

Poznámka (1) Protože se jednalo o krátkodobou smlouvu, všichni pracovníci byli najati na zkrácený úvazek, případně byli zaměstnanci pracující na celý úvazek přiděleni jen na dané období. Proto je čas vyjádřen počtem dní odpracovaných v rámci této smlouvy.

Varianta 3 Adaptace existujícího systému (Link)

Irsko

Počáteční náklady na vývoj záznamového systému Link, z kterého vychází systém Dublin Link, se odhadují na cca dva osobo/roky práce na vývoji. Práce zahrnovala sestavení požadavků a konzultace s předpokládanými uživateli, specifikaci, návrh systému, programování, testování a školení uživatelů prvního systému. Náklady na realizaci následných systémů Link však už byly podstatně nižší. Náklady na implementaci systému Link lze rozdělit do 3 hlavních oddílů:

1. Počáteční vývojový návrh systému a programování

Adaptace a vývoj základního systému Link vyžaduje uhrazení jednorázového licenčního poplatku v rozmezí 4 000 - 12 000 €, podle velikosti systému (počtu zahrnutých uživatelů).

2. Vstupní náklady na konkrétní verzi systému

To znamená jednorázové náklady na přípravu konkrétní verze systému a jeho implementaci (v průběhu cca 3-6 měsíců). Také to zahrnuje práci s uživateli za účelem propagace systému a vyškolení a podpory zaměstnanců. Náklady na verzi systému se pohybují mezi 8 000 až 20 000 € podle velikosti systému.

3. Průběžné roční výdaje na provoz a podporu

Poté, co je systém zaveden, roční náklady na hosting a podporu se pohybují od 5 000 do 15 000 € podle velikosti systému. Další výdaje na IT mohou vzniknout, jsou-li vyžadovány případné nové úpravy systému.

4. Údaje z evidencí obyvatelstva, sčítání, průzkumů a dalších služeb

Tato kapitola se zabývá problematikou využívání informací z různých oficiálních státních zdrojů k získání přesnějšího či podrobnějšího profilu osob bez domova nebo bezdomovstvím ohrožených. Různá ministerstva a státní instituce shromažďují administrativní údaje za účelem řízení služeb financovaných vládou nebo poskytovaných ze zákona. Tyto údaje často nabízí důležité informace týkající se osob bez domova nebo bezdomovstvím ohrožených. Státní orgány zároveň sbírají informace týkající se celé populace nebo jejích vzorků, s využitím průzkumových a podobných metod.

Tyto zdroje dat lze rozdělit do odlišných kategorií:

- ♦ Administrativní data (např. záznamy o obsazení věznic)
- ♦ Průzkumy populačních podskupin (např. průzkum domácností)
- ♦ Údaje o celkové populaci (např. sčítání lidu v intervalu 10 let nebo evidence obyvatelstva).

4.1 Populace bez bytu

S využitím výše uvedené definice bezdomovství (viz tabulka 2, str. 10) se tato sekce zabývá otázkou, jak lze využít administrativní údaje poskytované zdravotnickými a penitenciárními institucemi. Zpráva publikovaná Edgarem a kol. (2007) popisuje unikátní situaci dánského modelu (dobré praxe), kde se zákonem stanovené informace o obyvatelích všech institucí (např. §91, §96 a §101 Zákona o sociálním zabezpečení, novelizovaného v roce 2007) průběžně zaznamenávají z identifikovaných individuálních záznamů do celostátní databáze. Tato sekce se zabývá omezenějším cílem využití administrativních dat o konkrétních skupinách populace k získání celostátních nebo regionálních údajů o rozsahu a charakteristice bezdomovství. Tato otázka je důležitá ze dvou důvodů. Za prvé, osoby opouštějící věznic a osoby s duševními chorobami tvoří významný podíl populace bezdomovců v mnoha zemích EU. Za druhé, strategie zaměřené na prevenci bezdomovství využívají administrativní data k monitorování strategií a k nasměrování implementace účinných kroků prevence.

4.1.1 Zdravotnická zařízení

Jde o nejsložitější aspekt, kterým je třeba se zabývat, a závisí na konkrétních systémech politik a řízení ovlivňujících zdravotní péči v jednotlivých zemích. V zásadě nastávají dvě možné situace:

- ♦ Zdravotnická zařízení pro dlouhodobý pobyt: například psychiatrická zařízení a centra pro léčbu drogových závislostí či alkoholismu. V těchto situacích mohou lidé zůstat v zařízení kvůli absenci vyhovujícího bydlení a/nebo příslušné podpory v komunitě. Problémem je monitorování počtu a typu klientů, kteří spadají do této kategorie.
- ♦ Běžné nemocnice: případy, kdy lidé nemohou být propuštěni z důvodu absence vhodného bydlení (nebo sociální či zdravotnické podpory) v rámci komunity. Jedná se například o osoby, které utrpěly poškození mozku následkem nehody nebo mozkové mrtvice. (*Toto nemá zahrnovat osoby vyžadující dlouhodobou rezidenční péči jako např. seniory nebo osoby trpící Alzheimerovou chorobou či jinými chorobami provázejícími stárnutí).

4.1.2 Vězeňská zařízení

Průzkumy populace bezdomovců jasně ukazují, že v mnoha zemích byl významný podíl bezdomovců v nedávné minulosti propuštěn z výkonu trestu. Strategie zaměřené na prevenci označují procedury propouštění z věznic za klíčový strategický aspekt a výzkum potvrdil, že kroky v této oblasti jsou účinnou prevencí (a mají úsporný efekt).

4.2 Sčítání a další průzkumy

Celostátní sčítání lidu a průzkumy domácností lze využít jako zdroj informací o některých kategoriích bezdomovství. Mohou poskytnout informace o skupinách obyvatel žijících v institucionálních zařízeních, žijících dočasně u příbuzných či přátel nebo v ubytovacích zařízeních pro bezdomovce a těch, kdo žijí v přelidněných podmínkách nebo v nevyhovujících či neobvyklých obydlích.

Je třeba rozlišovat mezi zeměmi, které provádějí sčítání lidu na základě evidence obyvatelstva a těmi, které provádí průzkumové sčítání (v desetiletém intervalu). V některých zemích (např. Dánsko, Finsko, Nizozemí) byl klasický dotazníkový průzkum nahrazen využitím evidencí (registřů) jako zdroje pro sčítání obyvatel a bytů. V zemích, které využívají registry, se ke zjištění spojitosti mezi osobami a obydlími využívá existence centrální evidence obyvatelstva se systémem jednoznačných identifikačních čísel a evidence bytů s jednoznačnými identifikačními kódy. Německo a Švédsko plánují úplný přechod na sčítání pomocí registrů a některé země už užívají, nebo plánují užívat, kombinaci tradičního sčítání s evidenčním (včetně Rakouska, Belgie, Lotyšska a Slovinska). Francie využívá systému 'rotačního' sčítání (INED, 2006). Ostatní země zachovávají tradiční dotazníkové průzkumy.

Teoreticky by mělo být možné vyčíslit počet osob žijících v různých typech institucí a osob bez obvyklého bydliště z centrálních evidencí obyvatelstva. Ve Finsku je evidence obyvatelstva plně integrovaná s poštovním systémem (a dalšími celostátními registry). To znamená, že změny v doručovacích adresách se zaznamenávají automaticky. Kromě toho musí každý být registrován, aby mohl dostávat dávky a užívat veřejný systém zdravotnictví. Jako test v rámci této studie byl v listopadu 2006 dotázán finský registr, který uvedl celkový počet 26 519 osob bez obvyklého bydliště. Toto číslo zahrnuje osoby, jejichž místo pobytu není známo (Skupina 903, 8 424 osob). Do této skupiny spadají lidé, kteří se odstěhovali do zahraničí a ti, kdo se 'vypařili do neznáma'. Tím pádem zůstává celkem 16 674 osob bez trvalého bydlení (Skupina 901). Toto číslo je však téměř dvojnásobkem počtu osob započtených jako bezdomovců při výročním průzkumu bytového fondu. Ačkoliv je možno chápat, že průzkum bytového fondu podceňuje počet osob žijících u příbuzných a přátel, sladění obou číselných údajů by vyžadovalo další výzkum. Zdá se, že v dalších zemích využívajících evidenční systémy je o něco obtížnější vyčíslit počty osob, které nebydlí v obvyklých obydlích. Jde zjevně o otázku mimo dosah této studie, bylo by však přínosné ji dále zkoumat.

Země, které využívají tradiční dotazníkové průzkumy, mohou poskytnout informace o nevyhovujících a neobvyklých obydlích. Mohly by však také využít výčtovou metodu zahrnující bezdomovce. Rakouský sčítací systém takto postupuje. Francie a Litva reprezentují evropské země, kde se sčítací průzkumy využívají k vyčíslení počtu osob spících venku.

Ve Francii se sčítání obyvatelstva v současné době provádí každoročně (od ledna 2004). Sčítání započítává bezdomovce ubytované v azylových domech stejným způsobem jako všechny další 'komunity'. Noclehárny jsou samostatnou kategorií, což by mělo umožnit sečtení této části populace bez střechy. Azylové domy pro dlouhodobý pobyt jsou však shrnuty dohromady s dalšími formami dlouhodobého komunitního ubytování, jako jsou např. domovy pro seniory. Pokud jde o osoby spící venku, spolupráce s dobrovolnickými skupinami (včetně FNARS) a intenzivní zapojení místních úřadů a sčítacích komisařů napomohly k omezení rizika opakovaného započtení a opomenutí. Populace bez střechy (osoby spící venku) se navíc v obcích do 10 000 obyvatel sčítají ve stejném roce jako zbytek obyvatel obce (tedy jednou za 5 let). Ve městech s 10 000 a více obyvateli se každoročně provádí průzkum cca 8% domácností a průzkum osob bez střechy pokrývající celé území města každých 5 let. Sčítání bezdomovců je otázkou principu - bezdomovci jsou francouzští občané jako kdokoli jiný a musí být také započtení (všichni, kteří jsou schopni podstoupit osobní dotazování, vyplňují stejné sčítací dotazníky jako zbytek populace).

V Litvě je Sčítání osob a bytů z roku 2001 jediným zdrojem dat o počtu lidí žijících ve veřejných prostorách. Údaje o osobách spících venku zahrnují pohlaví, národnost, věk a vzdělání. Od roku 2001 nebyly získávány další informace o osobách bez střechy.

5 Otázky harmonizace

5.1 Základní parametry

Informační strategie k problematice bezdomovství většinou nebude usilovat jen o monitorování počtu osob bez domova, ale jejím cílem bude také shromažďovat a poskytovat další informace o jejich charakteristikách. K tomu, aby bylo možné provádět smysluplná srovnání různých souborů dat o klientech na místní, regionální, národní a mezinárodní úrovni, je naprosto nezbytné shodnout se na určitém minimu parametrů, které se budou zjišťovat shodným způsobem. I bez plného pokrytí populace bezdomovců by soubor harmonizovaných základních parametrů zlepšil porozumění problematice bezdomovství a měnícím se charakteristikám populace bezdomovců. Ve studii Měření bezdomovství (Edgar a kol., 2007) je navržen základní soubor dat s omezeným množstvím parametrů, které by se měly sbírat po celé Evropě s využitím totožných definic a které by měly být základem pro informace o charakteristice bezdomovců v Evropě.

Tento základní soubor dat měl sdělovat informace o

- ♦ základní demografické charakteristice (věk a pohlaví),
- ♦ státní příslušnosti a historii migrace (země narození),
- ♦ složení domácností bez domova,
- ♦ jejich ubytovací situace (v okamžiku před poskytnutím služby a v okamžiku sběru dat),
- ♦ doba trvání (současného) stavu bezdomovství a
- ♦ důvod pro (poslední) stav bezdomovství.

Seznam těchto parametrů a datových položek doporučených jako základní proměnné je uveden v tabulce 5 (str. 29) této shrnující zprávy. Důvodem pro výběr těchto parametrů jako základních je jejich důležitost pro získávání informací o charakteristikách populace bezdomovců, ale také jejich dostupnost ve většině stávajících evidenčních systémů (které většinou obsahují mnohem více údajů než jen tyto). Klíčovým kritériem pro jejich výběr je, že by mělo být poměrně snadné harmonizovat definici těchto položek pro účely evropského sběru dat. Ne všechny tyto položky jsou však zaznamenávány všemi stávajícími systémy a v řadě případů bude ještě třeba změnit definice na národní úrovni.

Takto omezený seznam základních parametrů zlepšuje možnost uskutečnění harmonizace dat. Přestože jsou navrženy převážně pro ubytovací služby, lze tyto parametry použít také jako základní soubor dat pro evidenci klientů nerezidenčních služeb pro bezdomovce a mohou být také vodítkem pro definici parametrů používaných v průzkumech. U některých parametrů může být větší množství chybějících údajů než u jiných, systémy pro zvýšení a zajištění kvality dat však mohou výrazně ovlivnit počet nevyplněných odpovědí a chybějících dat.

Tabulka 5 Navržené základní parametry

Parametr	ZÁKLADNÍ
Demografické ukazatele: věk a pohlaví	
Věk	Datum narození
Pohlaví	Muž/žena
Státní příslušnost / historie migrace	
Státní příslušnost	Země občanství
Země narození	Země narození
Charakteristika domácnosti / rodiny	
Struktura domácnosti / životní situace	Sám/sama bez dětí, sám/sama s dítětem (dětmi), dvojice bez dětí, dvojice s dítětem (dětmi), jiný typ domácnosti
Charakteristika ubytování	
Předchozí ubytování - noc před vstupem do služby a současná ubytovací situace (v den sčítání)	Venku (veřejný prostor / externí prostory) V krizovém ubytování (noclehárny) V zařízení pro bezdomovce (azylové domy, dočasné ubytování, přechodné podporované ubytování) V krizovém zařízení pro oběti domácího násilí V institucích (zdravotnické, vězeňské) V neobvyklých obydlích z důvodu absence bydlení (mobilní obydlí, neobvyklé stavby, provizorní stavby) U přátel nebo příbuzných (z důvodu bezdomovství) Bezdomovci v jiných typech ubytování Není bezdomovec
Doba trvání (současného) stavu bezdomovství	Méně než 2 měsíce; 2 až necelých 6 měsíců; 6 měsíců až necelý 1 rok; 1 rok až necelé 3 roky; 3 roky až necelých 5 let; 5 let a více
Důvody bezdomovství	
Důvod(y) poslední epizody bezdomovství uváděné osobou bez domova (možno uvést více odpovědí)	Akce ze strany majitele bytu (vystěhování) / Propadnutí bytu (hypotéky) Vypršení smlouvy / neadekvátní ubytování / absence bydlení Rozpad vztahu / rodinný konflikt / úmrtí v rodině Ztráta zaměstnání / nezaměstnanost Násilí Osobní důvody (potřeba podpory / závislost / zdravotní stav) Finanční důvody (dluhy) Propuštění z instituce / ozbrojených sil Imigrace Vis major (požár, povodeň atd.) Jiné důvody

Zdroj: Edgar a kol., 2007

Dále je doporučen druhý soubor doplňkových parametrů. Sběr těchto informací (např. o potřebách podpory) s využitím totožných definic napříč Evropou by byl také důležitý, protože by existujícím souborům dat přidaly na vypovídací hodnotě a umožnily provádění dalších srovnávacích analýz. U některých parametrů však bude nějakou dobu trvat, než se sjednotí jejich definice a bude dosaženo konsenzu na celoevropské úrovni. Některé z těchto údajů jsou navíc méně často zastoupené ve stávajících systémech evidence klientů, případně jsou větší spory o to, zda jsou tyto údaje skutečně potřebné. Sběr vedlejších údajů by proto měl být pro orgány státní správy nepovinný.

Navržené vedlejší parametry zahrnují údaje o

- ♦ hlavní činnosti,
- ♦ zdroji příjmů,
- ♦ nejvyšším dosaženém vzdělání a
- ♦ hlavních oblastech potřebné podpory.

Poslední bod by zároveň poskytl určité doplňující informace o přispívajících faktorech k důvodům bezdomovství uvedeným v základních tématech.

Tabulka 6 uvádí parametry, které doporučuje Edgar a kol. (2007) k využití jako harmonizované vedlejší parametry v evidenčních systémech a průzkumech na národní úrovni.

Tabulka 6 Navržené vedlejší parametry

Parametr	VEDLEJŠÍ
Ekonomické ukazatele	
Hlavní činnost	Placené zaměstnání (nepodporované) Podporované zaměstnání, chráněné zaměstnání Dobrovolnická práce Studium či školení Nezaměstnaný (ale schopen práce) Starobní důchod Dlouhodobě nemocný/invalidní
Zdroj / druh příjmu (možno uvést více odpovědí)	Příjem z placeného zaměstnání Starobní nebo invalidní důchod Příjem z titulu zajištění životního minima Jiné typy sociálních dávek Vzdělávací granty Příjem ze žebrání, poskytování sexuálních služeb Jiné druhy příjmů Žádný příjem Označení hlavního zdroje příjmů
Charakteristika vzdělání	
Nejvyšší dosažené vzdělání	Nejvyšší dosažené vzdělání (kódováno podle úrovně ISCED)
Potřeby podpory/Problémy	
Fyzické zdraví	Invalidita (A/N) Jiné fyzické zdravotní problémy (A/N)
Duševní zdraví	Duševní problémy (žádné/podezření/diagnostikované)
Závislost	Alkohol (žádná/podezření/diagnostikovaná) Drogy (žádná/podezření/diagnostikovaná) Jiné látky / hazardní hry atd. (žádná/podezření/diagnostikovaná)
Finance	Dluhy (A/N)
Kvalifikace	Bez kvalifikace/nevyučen (A/N)
Bezpečí / násilí	Zkušenost s domácím násilím (A/N)

Zdroj: Edgar a kol., 2007

Žádný ze seznamů nezahrnuje údaje o výstupech a využívání služeb, přestože tyto informace mají velkou hodnotu a jsou stále více požadovány pro hodnocení účinnosti služeb ve zmírňování bezdomovství. V tomto okamžiku je však vzhledem k rozmanitosti systémů podpory a způsobů evidence

klientů dosti obtížné definovat harmonizované postupy pro sběr takovýchto informací. U systémů, které zaznamenávají údaje při vstupu do služby i při jejím ukončení, lze všeobecně doporučit, aby u řady parametrů umožnily srovnání situace před a po poskytnutí služby. Je možné, že ve střednědobém výhledu bude nutné i proveditelné zahrnout parametry týkající se výstupů do seznamu základních parametrů. Tento aspekt řízení výstupů je oblastí, která by stála za konkrétní výzkum.

5.2 Harmonizované definice

V rámci projektu MPHASIS by se měla dále testovat reálnost využití navržených parametrů a bude-li to nutné, měla by být připravena doporučení, jak harmonizovat lišící se definice některých parametrů. Koordinátoři národních setkání budou požádáni o vyplnění dotazníku, zda se údaje o doporučených parametrech v jejich zemi o bezdomovcích již sbírají a jak by bylo možno překonat stávající překážky bránící využití navržených parametrů.

V některých případech mohou být informace na místní úrovni mnohem podrobnější, může však být možné získat informace týkající se základních parametrů z již existujících dat. Tam, kde se údaje k základním parametrům dosud nesbírají (nebo se jejich definice liší), by mělo být možné bez velkých potíží upravit odpovídajícím způsobem systémy sběru dat, bude však třeba řešit případné problémy a překážky v implementaci.

Na národní úrovni by se také mělo diskutovat o užívání výstupových indikátorů. Existují snahy o hodnocení výsledků služeb pro bezdomovce u jejich uživatelů a jak by k tomuto účelu bylo možno využít údajů z evidencí klientů? Existují příklady dobré praxe v oblasti měření výstupů, které by se mohly stát základem pro doporučení harmonizovaných parametrů?

6 Otázky realizace

Tato kapitola se zabývá některými aspekty implementace, které je nutno zvážit, pokud mají orgány státní správy zkvalitnit rozsah dostupných informací o bezdomovství. V některých zemích to bude znamenat celkové vybudování kapacity pro sběr dat, zatímco v jiných zemích půjde o zkvalitnění administrativní geografie analýzy informací a v dalších zase o zvětšení rozsahu dat, aby zahrnoval zdroje, z nichž dosud nebylo čerpáno.

6.1 Vytvoření Informační strategie monitorování bezdomovství

V kapitole 2 jsme se zabývali otázkami zodpovědnosti za sběr dat. Tyto otázky je možno shrnout z hlediska:

1. Vývoje / plánování

Rozhodnutí o tom, kdo zodpovídá za sběr dat o bezdomovství a dalších aspektech sociálního vyloučení a bydlení, se bude týkat řady vládních resortů. Na tomto procesu by se měla podílet všechna klíčová ministerstva.

2. Realizace

V závislosti na přijaté definici bezdomovství a vyloučení z bydlení může být informační strategie pro bezdomovství realizována s využitím různých modelů. Mělo by to však zahrnovat shromažďování informací od poskytovatelů služeb, čehož lze nejlépe dosáhnout metodami popsanými ve zprávě (Edgar a kol., 2007).

3. Financování

Je třeba mít k dispozici odpovídající rozpočty, s realistickým přístupem k finančnímu i celkovému naplánování implementace.

Tato zpráva se zabývá řadou otázek týkajících se zkvalitňování sběru dat o bezdomovství v kontextu vývoje strategického přístupu k monitorování informací o bezdomovcích. Následuje shrnutí těchto otázek jako klíčových fází.

Tabulka 7

Fáze	Krok	Popis
1	Konzultace	Zahrnout všechny aktéry ve veřejnoprávním i dobrovolnickém sektoru
2	Definice	Shodnout se na definici bezdomovství Vytvořit harmonizované operační definice parametrů
3	Potřeby v oblasti informací	Na základě Strategie pro řešení bezdomovství určit, jaké informace jsou potřeba a jaké jsou priority pro zkvalitnění sběru dat
4	Posouzení informačních zdrojů	Zjistit, jaké informace jsou k dispozici a posoudit jejich využitelnost pro tvorbu a hodnocení strategií
5	Ochrana údajů	Zajistit existenci příslušných protokolů pro ochranu dat a anonymizaci informací
6	Časový rozvrh realizace	Naplánovat realizaci (zvláště tam, kde je vyžadováno postupné zavádění) s ohledem na uspokojení potřeb aktérů
7	Databáze poskytovatelů služeb	Připravit a udržovat databázi o poskytování služeb
8	Údaje o klientech	Implementovat strategii pro získávání a souhrnné zpracování údajů z evidencí klientů od poskytovatelů služeb
9	Administrativní data	Zajistit, aby bylo možno získávat administrativní data, údaje z registrů a průzkumů, pro účely analýzy strategií
10	Slučování informací	Zavést společné protokoly pro eliminaci opakovaného započtení a harmonizovat operační definice Standardizovat systémy jednoznačných identifikátorů a metody anonymizace dat Stanovit vhodná geografická rozdělení pro účely analýzy

6.2 Řízení sběru dat

Je možno popsat klíčové principy řízení sběru dat o bezdomovství, které by měly tvořit základní pilíře v procesu vývoje informační strategie pro otázky bezdomovství.

1. Úspěšná implementace a údržba systémů sběru dat vyžadují mechanismy konzultací a hodnocení zahrnujících všechny příslušné aktéry. Je třeba určit příslušné aktéry pro každou zemi, budou však pravděpodobně zahrnovat jak poskytovatele služeb a všechna klíčová ministerstva, tak zástupce regionálních a místních samospráv.
2. Celostátní sběr záznamů o klientech od mnoha subjektů a pravidelné podávání zpráv v příslušném geografickém rozložení vyžadují řadu kvalifikací a týmový přístup. Tyto kvalifikace zahrnují řízení projektu, školení uživatelů a konzultace, správu databáze, zajištění kvality dat, programování a analýzu dat. Přestože postupy se v různých zemích zjevně liší, je třeba pro tento projekt vyčlenit tým pracovníků, ať už je realizován interně nebo zadán externímu zpracovateli. Tento tým by měl nést zodpovědnost za všechny aspekty procesu, nejen za zpracování a analýzu dat.
3. Ve všech zemích existují národní předpisy o ochraně dat. Existují také evropské a mezinárodní standardy pro systémy správy databází, např. ve vztahu ke správě externích dat a používání strukturovaných dotazovacích jazyků (SQL)². Tyto standardy by se měly

² ISO/IEC 9075-9:2003: Informační technologie – Databázové jazyky – SQL – Řízení externích dat (SQL/MED)

stejným způsobem vztahovat na informace od poskytovatelů služeb a požadavek na jejich dodržování na celostátní úrovni musí být specifikován před započítáním sběru dat.

4. OSN a Eurostat vytvořily protokoly pro harmonizaci konceptů, definic a klasifikací v sociálních průzkumech. Návrh protokolu OSN o statistické integraci jako součásti doporučené praxe pro národní statistiky propaguje standardy pro harmonizaci klasifikací (geografických, sociálních a ekonomických), statistických jednotek (rodina, domácnost, obydlí) a definic (standardních konceptů a parametrů). Tyto harmonizované koncepty a definice parametrů by měly být dodrženy při přípravě postupů sběru dat a protokolů pro údaje o bezdomovcích a v této otázce by měly být konzultovány národní statistické úřady. Eurostat také připravuje harmonizované Klíčové sociální indikátory a postupy sběru dat by měly na tyto indikátory pokud možno odkazovat.
5. Je logické (a prokazatelné), že nejlepších výsledků při sběru dat je dosaženo tam, kde osoba vkládající údaje chápe, jaký to má přímý přínos pro ni, pro klienta či pro organizaci. Proto je u dat získaných ze systémů spojených se správou kazuistik a/nebo vedením organizace větší pravděpodobnost, že získané informace budou kvalitní. Softwarové systémy by měly obsahovat funkce pro podávání zpráv, které kromě sběru dat usnadní také informování vedení organizace.
6. Systémy pro správu databází by měly být vytvářeny v kontextu jasné politiky diskrétnosti ve vztahu ke klientům, kterou bude snadné pochopit, vysvětlit a aplikovat. Tato politiku musí být pravidelně přezkoumávána.

6.3 Překážky

Otázka sčítání bezdomovců je často prezentována jako technický problém. Průzkum však prokázal, že většinu technických problémů lze vyřešit a hlavním problémem je až příliš často nedostatek politické vůle, nedostačující finance, nejasné rozdělení zodpovědnosti a slabé struktury vedení.

Řadou technických záležitostí se zabývá tato zpráva, kde uvádíme, jak byly řešeny u stávajících systémů. Pravděpodobně nejkritičtějším aspektem úspěchu systému při sběru údajů o klientech je, jakým způsobem je zajišťována kvalita dat. Jsou doloženy různé metody zajišťování kvality dat a v tomto ohledu existují příklady dobré praxe. Software je pro kvalitu dat klíčový. Snadnost použití nabídek pro vkládání dat je samozřejmě nezbytná, ale musí být kombinována s příslušnými procesy ověřování a kontroly chyb. Organizace zodpovídající za vkládání, čištění a analýzu dat musí vytvořit postupy a struktury pro zajištění kvality dat, které se budou týkat všech zaměstnanců. To bude obnášet pravidelné procesy monitorování a hlášení. A konečně, proškolení personálu v poskytovatelských zařízeních je nezbytné a může být provedeno jak formou běžného školení, tak pomocí technik elektronického vyučování.

Některé země hlásí technické problémy spojené s využíváním různých nebo nekompatibilních operačních systémů, ty jsou však poměrně málo závažné a již byly překonány. Vzhledem ke stále rozšířenějšímu využití on-line systémů bude tato otázka stále méně závažná. Tam, kde jsou problémy způsobeny nedostatkem financí, budou muset financující orgány uvolnit potřebné zdroje. Tam, kde přetrvávají strukturální a technické problémy, bude možná nutné, aby poskytly podporu národní vlády a úřady na úrovni EU.

Problém opakovaného započtení je reálný, zvláště tam, kde se nepoužívají žádné jednoznačné identifikátory klientů. Naše zpráva popisuje, jak je tato otázka řešena v průzkumech. Pokud jde o údaje prevalence a změny v čase (flow) je bez jednoznačných identifikátorů téměř nemožné vyloučit

opakované započtení stejných osob. Využití těchto identifikátorů je žádoucí a je předložena řada metod pro jejich anonymizaci a ochranu, tak aby získávání dat bylo v souladu s předpisy o ochraně údajů a s oprávněným zájmem uživatelů služeb, aby jejich osobní data nebyla zneužita.

Pokud nejsou služby poskytovány výhradně bezdomovcům (ale širší skupině klientů), je třeba oddělit údaje o bezdomovcích od údajů o ostatních klientech. Pro tyto účely je nutné mít jednoznačné informace, aby bylo možné rozlišit mezi klienty, kteří jsou bez domova, a ostatními.

Dále zmiňujeme řadu otázek řízení v souvislosti s přípravou a realizací, včetně získávání dat ze systémů pro záznamy o klientech. Přestože je přijatelné, aby různé systémy pro záznamy údajů o klientech používaly různé parametry, je důležité, aby existovala shodná definice základních parametrů. Pokud služby pro bezdomovce využívají různé systémy evidence klientů, bude potřeba čas i zdroje pro harmonizaci parametrů a úpravu systémů tak, aby byly kompatibilní alespoň do té míry, která umožní získání základního souboru datových parametrů. Uvedené příklady z Německa a Nizozemí ukazují, jak toho lze dosáhnout.

Konkrétní otázkou, kterou je třeba řešit, je, do jaké míry lze získávat údaje z ubytovacích služeb jako jsou krizové či nízkoprahové ubytovny. Pro tyto služby je většinou charakteristický přímý přístup, spíše než přístup na doporučení, a také časté střídání klientů. Často je pro ně také charakteristické, že slouží skupině klientů s vážnějšími problémy (např. závislým na drogách či alkoholu nebo ilegálním imigrantům s jazykovými problémy). Často není k dispozici dostatek času a personálu pro získání údajů o osobách, které se zdrží jen jednu nebo dvě noci. Některé z těchto služeb také uplatňují princip anonymity při poskytování služeb osobám, které nemají doklady nebo mají obavy z administrativních postupů jiných služeb. Pro tyto druhy služeb by bylo možno snížit požadavky na údaje, aby bylo možno získat alespoň minimální informace o oběhu uživatelů a míře obsazenosti. Příklady z řady užívaných systémů ukazují v praxi, že je skutečně možné získávat spolehlivá data z nízkoprahových i terénních služeb.

Malá kontinuita v personálním obsazení a nedostatečné proškolení jsou další záležitostí řízení, kterou je třeba řešit, má-li být zajištěna spolehlivost dat. Jak jsme viděli, dobré systémy evidence klientů nevyžadují mnoho odborných znalostí, je však potřeba dostatečné proškolení a (on-line) podpora pro ty, kdo se záznamovými systémy pracují. Náklady na tuto podporu byly vzaty v úvahu a pokryty orgány financujícími služby.

7. Odkazy

Edgar, W. (2006) *Norská strategie pro řešení bezdomovství: Cesty k trvalému domovu*, odborná recenze sociální inkluze, OSB, Vídeň

Edgar W., Harrison M., Watson P. a Busch-Geertsema V. (2007) *Měření bezdomovství na úrovni Evropské unie*, Brusel (Evropská komise), ke stažení na http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf

Ekonomická komise OSN pro Evropu a Statistický úřad evropských společenství (2006) *Doporučení Konference evropských statistiků pro sčítání obyvatel a bytů 2010*, Ženeva