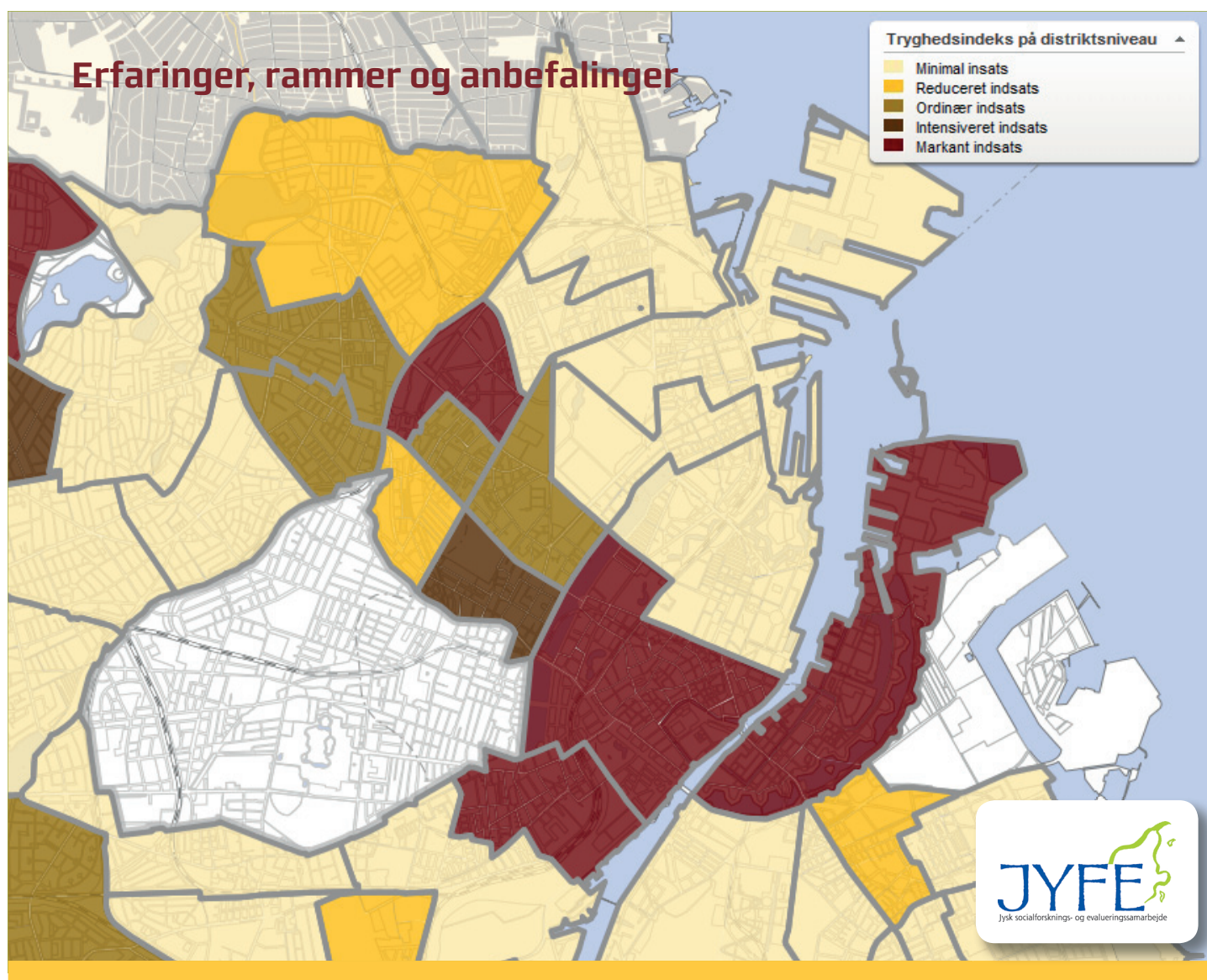


# Tværgående monitorering som socialfagligt forebyggelsesredskab

Juni 2014



**Tværgående monitorering som socialfagligt forebyggelsesredskab**  
**Erfaringer, rammer og anbefalinger**

© CFK • Folkesundhed og Kvalitetsudvikling, Region Midtjylland, juni 2014

Udarbejdet af:

Chefkonsulent Morten F. Greve

Konsulent Karen Nørskov Jensen

Praktikant Julie Stenvang Pedersen

Hjemmeside: [www.cfk.rm.dk](http://www.cfk.rm.dk)

## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>RESUMÉ</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>INDLEDNING</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>KOMMUNERNES SYN PÅ MONITORERING</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>KOMMUNALE MONITORERINGSSYSTEMER</b>	<b>5</b>
4.1	Monitorering i Odense Kommune	5
4.2	Monitorering i Aalborg Kommune	9
4.3	Monitorering i Københavns Kommune	12
4.4	Monitorering i Aarhus Kommune	16
4.5	Monitorering i Frederiksberg Kommune	22
4.6	Øvrige kommunale eksempler	26
<b>5</b>	<b>INTERNATIONALE ERFARINGER</b>	<b>28</b>
5.1	Om videns- og litteratursøgningen	28
5.2	Internationale systemer	29
<b>6</b>	<b>PERSONDATARETLIGE RAMMER FOR MONITORERING</b>	<b>34</b>
<b>7</b>	<b>TVÆRFAGLIGE ANBEFALINGER</b>	<b>37</b>
7.1	Seminarets analysedel	37
7.2	Anbefalinger fra seminaret	38
<b>8</b>	<b>SAMMENFATNING</b>	<b>40</b>
	<b>BILAG: SØGEORD</b>	<b>43</b>



# 1 Resumé

Denne rapport udgives som led i et projekt finansieret af Jysk Socialforsknings- og Evalueringssamarbejde. Formålet er primært at give et overblik over danske kommuners konkrete erfaringer med tværgående monitorering. Rapporten belyser endvidere hovedtrækkene i de persondataretlige rammer for etablering af monitorering, ligesom den munder ud i nogle overordnede tværfaglige anbefalinger til udviklingen af området.

## Kommunernes syn på monitorering

Tværgående monitorering er sat konkret på dagsordenen i ca. 15 % af kommunerne, viser en survey – i hovedparten af tilfældene som udviklingsprojekter eller -planer. Hovedparten af de resterende kommuner forholder sig relativt afventende til monitorering som forebyggelsesmæssigt virkemiddel. Det er dog kun en lille andel af svarpersonerne, som giver udtryk for, at tværgående monitorering slet ikke bør prioriteres i de kommende år.

## Uddybende kortlægning i udvalgte kommuner

De kommunale eksempler fordeler sig på to overordnede kategorier. Monitoreringssystemerne i Aarhus og Odense samt udviklingsprojekterne i Frederiksberg og Randers er eksemplerne i den ene kategori. Kommunerne har udviklet eller er i færd med at udvikle systemer, der primært anvender kommunens egne data, hvilket muliggør en løbende opdatering af data og helt aktuelle analyser med henblik på bl.a. boligsocial indsats. I disse kommuner arbejdes med planer om at anvende monitorering til bl.a. forebyggelse og evaluering. I København, Svendborg, Aalborg, Høje Taastrup og Gladsaxe er (eller var) monitoreringen derimod organiseret med sigte på dataudtræk på områdeniveau primært med udgangspunkt i data fra Danmarks Statistik. Disse monitoreringssystemer er udviklet med henblik på byudvikling og områdefornyelse, og det har ikke været kommunernes fokus at udvikle monitoreringssystemer, der kan bidrage til fx kriminalitetsforebyggelse.

## International videns- og litteratursøgning

Videns- og litteratursøgningen viser på den ene side, at tværgående monitorering foreløbig ikke er genstand for væsentlig forsknings- eller evalueringsmæssig interesse. Søgningen afdækkede på den anden side en håndfuld eksempler på monitoreringssystemer svarende til det overordnede udvælgelseskriterium i tre forskellige lande – USA, Australien og Holland. Alle de fem identificerede systemer har et tydeligt boligområdeperspektiv, og hovedparten er helt eller delvist offentligt tilgængelige i form af GIS-brugerflader.

## Tværfaglig analyse

Som led i projektet er der afholdt et tværfagligt seminar med deltagelse af en kreds af inviterede fagpersoner, forskere og andre videnspersoner. Den tværfaglige drøftelse munde-  
de ud i en række anbefalinger og opmærksomhedspunkter, som opregnes nedenfor i overskriftsform. Der bør arbejdes for...

- ...lettere adgang for kommunerne til nationale datasæt
- ...national standardisering af kodning og indikatorer
- ...bedre klarhed over juridiske og etiske betingelser for dataadgang
- ...styrket fundering i forskning og forebyggelsespraksis
- ...styrket udgangspunkt i konkrete forebyggelsesmæssige udfordringer
- ...særligt fokus på at understøtte tidlig evidensbaseret indsats
- ...forudgående kritisk vurdering af forslag til monitorering

## 2 Indledning

Inden for de senere år har flere kommuner påbegyndt udviklingen af forskellige typer monitoreringssystemer ikke mindst med henblik på løbende at følge og vurdere afgrænsede boligområders ressourcer, udfordringer og udsathed. Ambitionen er at styrke muligheden for rettidigt at kunne igangsætte en målrettet boligsocial indsats og prioritere imellem indsatsområderne samt eventuelt at foretage effektvurderinger af igangsatte socialfaglige og andre indsatser. Muligheden for i højere grad at fundere kommunernes forebyggelse af bl.a. kriminalitet på en opdateret, helhedsmæssig viden om udviklingen i fx boligområder, forudsætter nye rammer for informationsudveksling på tværs af forvaltningsgrene. Der mangler imidlertid viden om, hvordan monitoreringsdata konkret kan understøtte forebyggelsesarbejdet med positiv virkning for målgrupperne. Herunder hvordan de finansieringsmæssige, it-tekniske, juridiske, etiske og socialfaglige udfordringer, der knytter sig til denne type monitorering, kan adresseres i de kommuner, som fremover måtte ønske at udvikle monitoreringssystemer.

Denne rapport har primært til formål at give et overblik over danske kommuners konkrete erfaringer og planer vedrørende databaseret monitorering. Den giver dog også et indblik i de internationale erfaringer på området. Sekundært belyser rapporten hovedtrækkene i de persondataretlige rammer for etablering af monitorering, ligesom den munder ud i nogle overordnede tværfaglige anbefalinger til udviklingen af området fremover.

Kortlægningens datagrundlag er en webbaseret spørgeskemaundersøgelse gennemført blandt landets kommuner, en uddybende kortlægning af udvalgte kommuners monitoreringssystemer, en videns- og litteratursøgning med fokus på især internationale erfaringer samt en analyse udarbejdet i forbindelse med et tværfagligt ekspertseminar.

Kortlægningsdelen af projektet er afgrænset til at omfatte monitoreringssystemer, der baserer sig på *tværgående* datakilder, det vil sige systemer, der kombinerer data vedrørende fx sundhed, sociale forhold, kriminalitet, beskæftigelse, uddannelse m.m. Fokus er derudover især på monitoreringssystemer med et socialfagligt forebyggelsesmæssigt anvendelsesperspektiv. Kortlægningsundersøgelsen har ikke været afgrænset til kun at omfatte boligsocial monitorering, men kortlægningen indikerer, at kommunerne indtil videre primært har udviklet databaseret monitorering med tanke på den boligsociale indsats.

Projektet er finansieret af Jysk Socialforsknings- og Evalueringssamarbejde (JYFE) og gennemføres af CFK – Folkesundhed og Kvalitetsudvikling, Region Midtjylland (CFK), mens repræsentanter for Det Kriminalpræventive Råd, Socialstyrelsen, Nationalt Forebyggelsescenter i Rigspolitiet, samt Center for Boligsocial Udvikling undervejs har indgået i en følgegruppe. Vi skylder følgegruppen, vores kommunale kontaktpersoner, Datatilsynet og andre samarbejdspartnere en stor tak for deres uundværlige bidrag til projektet, men det skal understreges, at ansvaret for rapportens indhold er CFK's alene.

### 3 Kommunernes syn på monitorering

Der er begrænset viden om de kommunale initiativer og erfaringer med databaseret monitorering. Med henblik på at give et opdateret overblik over kommunernes konkrete erfaringer og planer på området, samt deres syn på udviklingsperspektiverne, er der derfor gennemført en webbaseret spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner. 71 kommuner har besvaret spørgeskemaet, og der er dermed et forholdsvis solidt grundlag for kortlægningsundersøgelsen (se Tabel 1). Det er primært små og mellemstore kommuner, der ikke har besvaret spørgsmålene, men også enkelte større kommuner. Dataindsamlingen har den svaghed, at det i en række tilfælde har været vanskeligt at finde frem til den rette vidensperson i kommunen med forudsætninger for at kunne besvare spørgeskemaundersøgelsen. Kortlægningsundersøgelsen er dermed forbundet med en usikkerhed, og det kan ikke udelukkes, at der eksisterer øvrige eksempler på kommunal databaseret monitorering end de systemer, der præsenteres i det følgende.

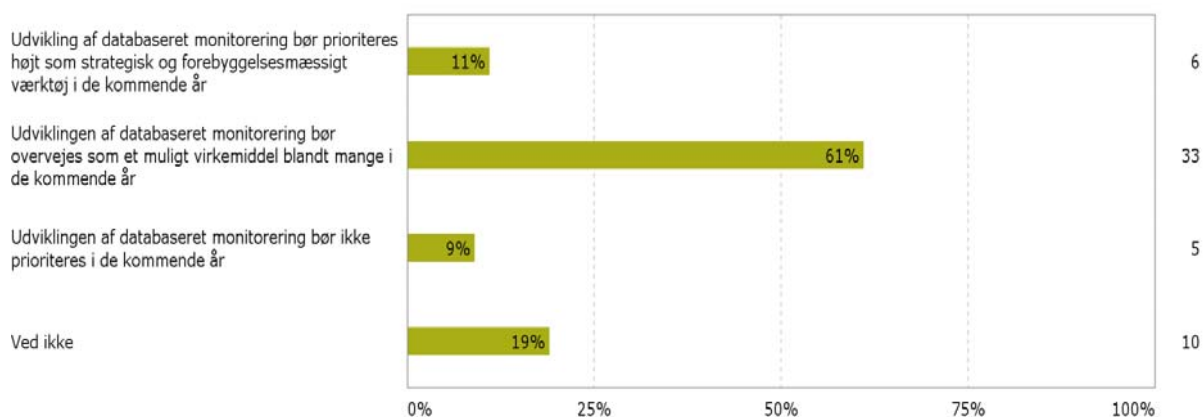
**Tabel 1. Svarprocent**

Antal besvarelser	71
Antal kommuner i alt	98
Svarprocent	72 %

I spørgeskemaundersøgelsen tilkendegiver flere kommuner, at de i større eller mindre omfang anvender tværgående databaseret monitorering. Udover monitoreringssystemer i landets fire største kommuner, er der på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen identificeret yderligere fire eksempler på kommunal databaseret monitorering. Kommunernes håndtering af den databaserede monitorering beskrives nærmere i afsnit 3. I undersøgelsen angiver yderligere fem kommuner, at de har konkrete overvejelser eller udviklingsplaner på området. Det drejer sig her om Randers, Frederikshavn, Ballerup, Faaborg-Midtfyn og Esbjerg kommuner. I tre tilfælde svarede kommunen "ved ikke" på dette spørgsmål.

Spørgeskemaundersøgelsen viser dog, at flertallet af de danske kommuner ikke anvender databaseret monitorering. Blandt de 55 kommuner der angiver, at de ikke har adgang til eller er i gang med at udvikle et databaseret monitoreringssystem, angiver seks kommuner, svarende til 11 procent, at udviklingen af databaseret monitorering bør prioriteres højt som et strategisk og forebyggelsesmæssigt værktøj i de kommende år (se figur 1).

**Figur 1. Kommunernes holdning til, hvilken rolle tværgående databaseret monitorering bør spille i de kommende år i forhold til bl.a. kriminalitetsforebyggelse**

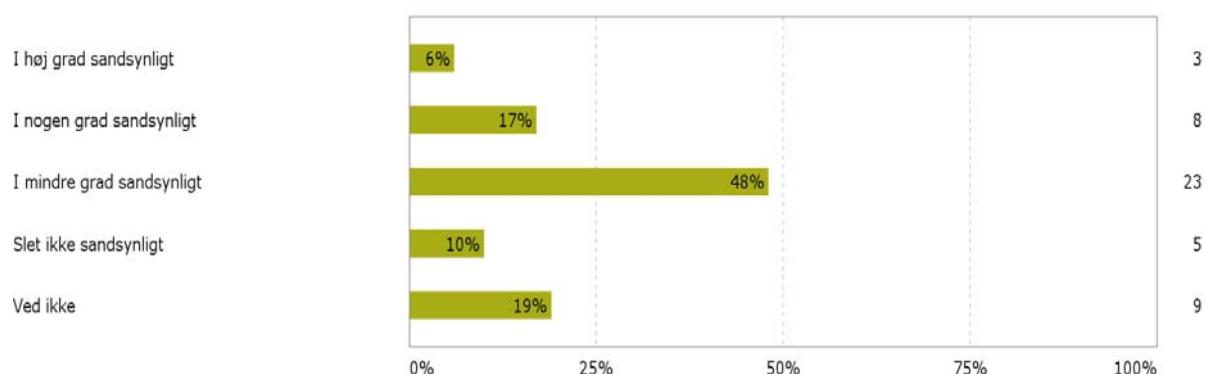


Flertallet af kommunerne giver udtryk for, at udviklingen af databaseret monitorering i de kommende år bør overvejes som ét muligt virkemiddel blandt mange, mens knap ti procent angiver, at udviklingen af databaseret monitorering ikke bør prioriteres i de kommende år. Der henvises primært til følgende begrundelser:

- Lav kriminalitet og god dialog med bl.a. de øvrige SSP-samarbejdsparter
- Nationale statistikker og undersøgelser dækker behovet
- Stabilitet i de socioøkonomiske forhold i udsatte boligområder
- Godt kendskab til i hvilke boligområder, beboerne er i særlig risiko for at udvikle problemadfærd

I spørgeskemaundersøgelsen er de 49 kommuner, der *ikke* svarede "bør ikke prioriteres" på det foregående spørgsmål, dernæst spurgt om, i hvor høj grad de vurderer, at det er sandsynligt, at deres kommune vil udvikle et databaseret monitoreringssystem inden for de kommende år. 11 kommuner angiver, at dette i høj grad eller i nogen grad er sandsynligt, mens 28 kommuner angiver, at dette i mindre grad eller slet ikke er sandsynligt (se figur 2).

**Figur 2. Kommunernes vurdering af sandsynligheden for, at de inden for de kommende 2-3 år, alene eller i samarbejde med andre, vil udvikle et databaseret monitoreringssystem**



## 4 Kommunale monitoreringssystemer

I det følgende beskrives i alt ni eksempler på kommunal databaseret monitorering. Eksemplerne omfatter systemer som er aktive, systemer som aktuelt er stillet i bero, og systemer under udvikling. Kortlægningen af de kommunale monitoreringssystemer er baseret på en kombination af desk research, dokumentanalyse og telefoninterview. I Aarhus og Frederiksberg kommuner er der endvidere gennemført kortlægningsworkshops med centrale videnspersoner fra kommunerne.

### 4.1 Monitorering i Odense Kommune

Odense Kommune påbegyndte i 2010 udviklingen af et boligsocialt monitoreringssystem i erkendelse af, at den hidtidige boligsociale monitorering med afsæt i rapporter baseret på data fra Danmarks Statistik var en både dyr og uhensigtsmæssig løsning. Begrænsningerne ved denne løsning bestod bl.a. i, at disse data kun opdateres én gang årligt, gøres tilgængelige med betydelig forsinkelse på grund af en langvarig valideringsproces og kun er til rådighed for et begrænset antal indikatorer.

Siden 2012 har boligorganisationerne, i form af Boligorganisatorisk Fællessekretariat, også indgået i udviklingsarbejdet med monitoreringssystemet.

#### Formål

Odense Kommunes monitoreringssystem har til formål at skabe en fælles vidensbaseret platform og bidrage til et tæt samarbejde mellem kommunen og boligorganisationerne, dette for at understøtte en helhedsorienteret, faktabaseret boligsocial indsats. Monitoreringssystemet har til formål at styrke den boligsociale indsats i forhold til eksisterende boligsociale problematikker, herunder at sikre en bedre løbende målretning af forebyggende indsatser.

#### Målgruppe

Monitoreringssystemet anvendes primært af de kommunale medarbejdere i Bystrategisk Stab i Borgmesterforvaltningen, medarbejdere i Boligorganisatorisk Fællessekretariat, samt fagpersoner i kommunens øvrige forvaltninger.

I Odense Kommune har Bystrategisk Stab bl.a. ansvar for den samlede boligstrategiske indsats, herunder helhedsplaner, monitorering samt betjening af en strategigruppe. I den forbindelse er monitoreringssystemet et væsentligt redskab.

Medarbejderne i Boligorganisatorisk Fællessekretariat anvender monitoreringssystemet i deres daglige arbejde. Boligorganisatorisk Fællessekretariat blev etableret i 2012 af boligorganisationerne i Odense Kommune. Fællessekretariatet fungerer bl.a. som tovholder i arbejdet med boligsociale helhedsplaner og anvender primært monitoreringssystemet i forbindelse med dette arbejde. Derudover anvendes monitoreringssystemet i forbindelse med betjening af de enkelte boligorganisationer, der løbende har behov for at få et overblik over beboersammensætningen (fx i forbindelse med renoveringen af boligafdelinger).

Alle medarbejdere i Odense Kommune har adgang til monitoreringssystemet via kommunens ledelsesinformationssystem. I praksis anvendes systemet dog især af bestemte medarbejdere i kommunens Social- og Arbejdsmarkedsforvaltning, Børn- og Ungeforvalt-

**Organisatorisk og ledelsesmæssig forankring**

ning, samt By- og Kulturforvaltning.

Driften af monitoreringssystemet er forankret i Bystrategisk Stab i Borgmesterforvaltningen.

Kommunen indgår i et samarbejde med Boligorganisatorisk Fællessekretariat i forhold til den boligsociale monitorering. Odense Kommune har ansvar for den tekniske udvikling og vedligeholdelse m.v., mens Boligorganisatorisk Fællessekretariat har ansvaret for bl.a. sparring med boligorganisationerne i forhold til udviklingen af systemet. Boligorganisatorisk Fællessekretariat har læseadgang til systemet.

**Datagrundlag og -variabler**

Den databaserede monitorering i Odense Kommune tager primært udgangspunkt i kommunens egne data. Data opdateres månedligt, og det er således muligt at lave helt aktuelle dataudtræk. Systemet trækker data fra kommunens datavarehus.

Udover indikatorerne, der fremgår i boksen til højre, er yderligere en række indikatorer undervejs, bl.a. skolefravær og indkomst. Ambitionen er derudover at inkludere indikatorer vedrørende kriminalitet, særligt i relation til oplysninger om sigtelser og sigtede. Dette arbejdes der på i øjeblikket.

**INDIKATORER**

- Beboerantal
- Beboede husstande
- Aldersfordeling
- Husstandsstørrelse
- Andel børn af enlige forsørgere
- Indvandrere/ efterkommere og ikke-vestlige indvandrere/ efterkommere
- Arbejdsmarkedsrelaterede indikatorer (førtidspension, kontanthjælp, dagpenge, SU, selvforsørgende) samt andel uden for arbejdsmarkedet
- Fraflytningsprocent
- Aktive børn og unge-sager

Data findes på CPR-niveau i kommunens datavarehus, men aggregeres til enten område- eller afdelingsniveau i monitoreringssystemet. Systemet muliggør et samlet udtræk for Odense Kommune samt udtræk fordelt på de almennyttige boligorganisationer i Kommunen.

Systemet gør det ikke muligt at foretage krydsanalyser, hvor fordelingen på en indikator forholdes til fordelingen på en anden indikator. Dette begrænser monitoreringssystemets analysemæssige værdi betydeligt, og dets funktion er dermed i høj grad begrænset til at være beskrivende. Derfor anvendes andre værktøjer til mere dybdegående analyser.

**Implementeringsforløb og -erfaringer**

Etableringen af et fælles monitoreringssystem er forbundet med en række udfordringer. I Odense Kommune har det været vanskeligt at håndtere data på tværs af forvaltninger og myndigheder. Det er bl.a. en følge af, at der eksisterer forskellige datakulturer internt i kommunen, samt at der mangler viden på tværs af forvaltningerne. I

## **Anvendelses-sammenhænge**

udviklingen af monitoreringssystemet har fokus derfor været på inddragelse af og samarbejde med både forskellige forvaltninger og boligorganisationerne. Hensigten med samarbejdet er at styrke monitoreringssystemets datakvalitet, oplevelsen af medejerskab og brugbarheden for hele kommunen. En bred kreds af interessenter i de forskellige forvaltninger har således været involveret i udviklingsarbejdet og i arbejdet med at kvalificere indikatorerne.

Monitoreringssystemet har en væsentlig funktion i forbindelse med arbejdet med helhedsplaner, der bliver til i et samarbejde mellem kommunen og boligorganisationerne repræsenteret af Boligorganisatorisk Fællessekretariat. Monitoreringssystemets datamateriale bidrager i den forbindelse med den dokumentation Landsbyggefonden i stigende grad efterspørger ved ansøgninger om midler.

Med udgangspunkt i monitoreringssystemet udarbejdes der årlige monitoreringsrapporter, der giver et opdateret overblik over udviklingen i kommunens forskellige boligområder. I disse helhedsrapporter beskrives, analyseres og opsummeres udviklingen i de udvalgte boligområder. Monitoreringssystemet og -rapporterne bidrager på denne måde eksempelvis til en strategisk diskussion af udviklingen i byens almene boligområder i kommunens strategigrupper.

Organiseringen af data på boligområde- eller afdelingsniveau bevirker, at et målgruppe- eller problemorienteret fokus kun i begrænset omfang understøttes. I kommunens forskellige forvaltninger, fx Børn og Ungeforvaltningen eller Social- og Arbejdsmarkedsforvaltningen arbejdes der primært målgruppe- eller problemorienteret, og monitoreringssystemets specifikke fokus på det almene boligbyggeri, gør, at systemet ofte ikke er direkte anvendeligt i forvaltningernes arbejde.

Kommunen har haft et ønske om, at monitoreringsindsatsen skal blive mere forebyggelsesorienteret, og eksempelvis kunne bidrage til håndteringen af bandeproblematikken. Monitoreringssystemet giver let og hurtig adgang til store mængder data, men systemet bidrager ikke til mere dybdegående analyser. Systemet anvendes primært til at dokumentere et eksisterende behov, og gør det på nuværende tidspunkt ikke muligt at vurdere effekten af iværksatte indsatser. Systemet bliver dog løbende udvidet med nye indikatorer, der i højere grad kan handles direkte på, fx skolefravær.

## **Nyt udviklingsprojekt: KOMspot-it**

Odense Kommune har, foruden det boligsociale monitoreringssystem, i samarbejde med partnerne i SSP-samarbejdet i 2013 påbegyndt et udviklingsprojekt, benævnt KOMspot-it, der ligeledes skal gøre brug af tværgående databaseret monitorering. KOMspot-projektet repræsenterer et eksempel på tværgående databaseret monitorering, der ikke snævert er målrettet den boligsociale indsats.

Udgangspunktet for projektet er et ønske om at omstille og styrke arbejdet med forebyggelse af kriminalitet blandt børn og unge i kommunen. Ambitionen med projektet, som det

foreløbigt er beskrevet, er bl.a. at udvikle et målrettet it-system, der kan bidrage til den tidlige identifikation af børn og unge, der ikke trives, og til kvalificering af en efterfølgende forebyggelsesindsats. For så vidt angår den direkte individ- og grupperettede forebyggelsesindsats skal systemet anvendes i henhold til retsplejelovens § 115. Der foreligger dog ikke en endelig ramme for det planlagte it-system endnu, hverken med hensyn til formål, indhold, brugergrænseflade og anvendelse. Nedenstående beskrivelse er således den skitsering, der foreløbig er foretaget.<sup>1</sup>

I SSP Odense er individhåndtering og det generelle kriminalitetsforebyggende arbejde adskilt. Koordination af opfølgningen på kriminalitetsbekymringer vedrørende navngivne individer, foregår i det såkaldte AVA-udvalg. AVA står for Analyse, Vurdering og Anbefaling. AVA-udvalget mødes ugentligt og drøfter sager, hvor der er en konkret bekymring om en person eller en gruppe. AVA-udvalget består af repræsentanter fra bl.a. Fyns Politi, Center for Børn og Unge, ungdomsskoler og klubber, uddannelsesvejledningen, nærpolitiet Volls-mose, Center for Indsatser til Børn og Unge, folkeskolerne med flere. Udvalget har til opgave at sikre, at den kriminalpræventive indsats vedrørende individer og mindre grupper iværksættes hurtigt, relevant og koordineret. Det er til gengæld SSP-samarbejdets 15 lokalbestyrelser, som har ansvar for den generelle områdebaserede forebyggelsesindsats.

Forventningen er ind til videre, at KOMspot-it primært skal anvendes i forbindelse med AVA-koordineringen og i kvalificeringen af de løbende toårige handleplaner, som er retningsgivende for SSP-lokalbestyrelsernes arbejde. Brugen af it-systemet i AVA-regi kommer bl.a. til at bestå i, at der indhentes faglige vurderinger af barnets eller den unges situation fra fagpersoner i normalsystemet på et antal nøglevariabler, umiddelbart efter at en ny kriminalitetsbekymring er opstået. Variablerne skal udvælges på grundlag af aktuel forskningsviden, og have fokus på belastninger (risiko) såvel som modstandskraft og ressourcer (resiliens). På baggrund af bekymringen og KOMspot-it-data formulerer AVA-udvalget en anbefaling til en opfølgende forebyggelsesindsats med hovedvægt på familierne og normalsystemets aktører.

KOMspot-it tiltænkes en række konkrete funktioner. For det første skal systemet kvalificere AVA-udvalgets vurdering af bekymringssagerne samt koordinationen af forebyggelsesarbejdet. For det andet er det forventningen, at brugen af systemet vil bidrage til at skærpe fokus på børn og unges resiliens hos fagpersoner i normalsystemet. Endvidere forventes det, at systemet vil kunne understøtte en opfølgende, målrettet evaluering og tilpasning af vurderinger og indsats. Sluttelig forventes det, at it-systemet vil kunne styrke og målrette den generelle monitoreringsviden. It-systemet vil fx kunne bidrage med et overblik over, hvordan bekymringssager fordeler sig på boligområder m.m. Tanken er samtidig, at it-systemet skal udtrække udvalgte data fra eksisterende databaser, der parallelt med de boligsociale monitoreringssystemer, aggregerer data til boligområde- eller byniveau. Denne del af it-systemet er tiltænkt brug af medlemmerne af SSP-lokalbestyrelserne, og forventes at kunne understøtte deres strategiske handleplansarbejde.

Det planlagte KOMspot-it-system er et eksempel på, at monitoreringsindsatsen også kan struktureres på målgruppe- og problemniveau, og ikke kun på fx boligområdeniveau.

---

<sup>1</sup> Se uddybende information på <http://www.sspodense.dk/topmenu/publikationer>.

## 4.2 Monitorering i Aalborg Kommune

I 2003 oprettede Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen en boligstrategisk enhed – kaldet Netværkskoordinatorerne.

Netværkskoordinatorerne udviklede i 2003 "Det Boligsociale Aalborgkort" som et interaktivt GIS-baseret statistisk hjælperedskab (GIS = Geographic Information System), der bidrog til monitoreringen af udviklingen i kommunens boligområder på basis af data fra primært Danmarks Statistik. Kortet kunne ind til 2013 tilgås via kommunens intranet, men er ikke længere i funktion. I stedet er der sat gang i arbejdet med et nyt "Aalborgkort". Det nye Aalborgkort udvikles i en arbejdsgruppe på tværs af Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, Skole- og Kulturforvaltningen samt Teknik- og Miljøforvaltningen. Det skal ligeledes være GIS-baseret, og vil indeholde data på tværs af forvaltninger. Kortet vil have et bredere perspektiv end Det Boligsociale Aalborgkort, og det er tanken, at kortet på sigt i højere grad skal anvende kommunens egne data. Den proces er dog ikke kommet så langt endnu.

I det følgende beskrives Det Boligsociale Aalborgkort nærmere. Til trods for at kortet ikke længere er i brug, kan Aalborg Kommunes arbejde og mangeårige erfaringer med systemet indeholde et læringspotentiale for andre kommuner, der er i gang med eller har overvejelser om udviklingen af lignende monitoreringssystemer.

<b>Formål</b>	Formålet med Det Boligsociale Aalborgkort var at give et statistisk overblik over udviklingen i kommunens boligområder og dermed sætte fokus på, hvor der var særlige problemstillinger, der krævede iværksættelse af en boligsocial indsats.
<b>Målgruppe</b>	<p>Kortet var primært et arbejdsredskab for kommunens netværkskoordinatorer, hvis opgave bestod i at følge udviklingen i kommunens boligområder samt at koordinere og udvikle det boligsociale arbejde. Det Boligsociale Aalborgkort bidrog bl.a. til et generelt overblik over befolkningssammensætningen i kommunens delområder herunder boligområder, hvilket Netværkskoordinatorerne anså som vigtigt for at komme i dialog med de kommunale forvaltninger og afdelinger, som kunne være potentielle samarbejdsparter i kommunens udsatte boligområder.</p> <p>Det Boligsociale Aalborgkort var tilgængeligt for alle kommunens medarbejdere via det kommunale intranet.</p>
<b>Organisatorisk og ledelsesmæssig forankring</b>	Det Boligsociale Aalborgkort var forankret i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen. Udviklingsarbejdet foregik i tæt samarbejde med kommunens Kort- og It-afdeling i Teknik- og Miljøforvaltningen, samt med Økonomisk afdeling i Borgmesterens forvaltning
<b>Lovgivnings- og værdimæssigt grundlag</b>	Et væsentligt hensyn bag udviklingen af Det Boligsociale Aalborgkort var at undgå yderligere stigmatisering af i forvejen udsatte boligområder. Det var den primære årsag til, at kortet ikke blev offentligt tilgængeligt. En offentlig adgang vil, ifølge kommunen, indebære en risiko for, at boligsøgende anvendte data fra kortet til at fravælge udsatte boligmiljøer, hvormed systemet utilsigtet vil bidrage til en yderligere marginalisering af boligområderne.
<b>Datagrundlag og -variabler</b>	Det Boligsociale Aalborgkort bestod af data fra Danmarks Statistik. Dette dels i form af Nøgletal på Kommuner (tidligere KÅS-nøgletal)

vedrørende befolknings-, beskæftigelses- og sociale forhold m.v. og dels statistiske nøgletal for udvalgte boligområder. Sidstnævnte blev tilkøbt som en særkørsel fra Danmarks Statistik, hvilket gjorde det muligt at få et samlet dataudtræk for almenyttige boliger i kommunen.<sup>2</sup>

Aalborg Kommune vurderede ved etableringen af Det Boligsociale Aalborgkort i 2003, at de to sæt årlige nøgletal fra Danmarks statistik var tilstrækkelige til at følge udviklingen i kommunens boligområder og geografiske områder. Alternativet var en gang om året at få kommunens egne sociale data og andre data bearbejdet til geografisk afgrænsede enheder, som f.eks. boligafdelinger. Dette blev vurderet at være en for vanskelig og ressourcekrævende opgave, når der samtidigt skulle igangsættes boligsociale indsatser i boligområder med behov for det.

Det Boligsociale Aalborgkort bidrog alene med et overblik over den overordnede udvikling i kommunens forskellige boligområder, hvor der blev suppleret med data både fra Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen vedrørende bl.a. kontanthjælp og børn og unge-sager, og med eksterne data fra fx politiet og boligselskaberne. Disse data var ikke en del af Det Boligsociale Aalborgkort.

Det Boligsociale Aalborgkort blev anvendt i forbindelse med monitorering og i arbejdet med helhedsplaner i kommunens boligområder. Kortet blev anvendt i forbindelse med styringsdialogerne med boligorganisationerne samt som dialogredskab i forhold til kommunale parter, der var relevante i forhold til at indgå som samarbejdspart i helhedsplaner eller andre boligsociale indsatser.

Kortet blev endvidere anvendt til at opsætte målsætninger, samt at dokumentere om målene i helhedsplanerne blev opnået. Det Boligsociale Aalborgkort blev endvidere anvendt af andre medarbejdere i kommunen i forbindelse med indhentning af information om spe-

## NØGLETAL PÅ KOMMUNER

Nøgletal på Kommuner leveres af Danmarks Statistik, og indeholder data på geografiske delområder af kommunerne. Nøgletallene opdateres én gang årligt.

Nøgletal på Kommuner indeholder bl.a. data vedrørende uddannelse, indkomst, beskæftigelse og flytninger.

Kommunerne vælger selv og betaler kun for de indikatorer, som der er behov for, modsat tidligere, hvor der var tale om pakkeløsninger.

Hvis et område har færre end 200 personer, skal kommunen af hensyn til diskretion sammenlægge delområder, inden statistikken kan leveres.

Danmarks Statistik leverer derudover skræddersyede løsninger. Dette er dog en væsentlig dyrere løsning.

## Anvendelses-sammenhænge

<sup>2</sup> For uddybende oplysninger, se [www.dst.dk/da/TilSalg/produkter/noegletal-paa-kommuner.aspx](http://www.dst.dk/da/TilSalg/produkter/noegletal-paa-kommuner.aspx).

### **Implementerings- forløb og -erfaringer**

cifikke målgrupper.

I Aalborg Kommune er vurderingen, at Det Boligsociale Aalborgkort fungerede efter hensigten. Anvendelsen af et GIS-baseret værktøj, og den visuelle fremstilling af data har gjort det bredt tilgængeligt for en stor gruppe af interessenter. Der er dog ikke foretaget en evaluering eller erfaringsopsamling af brugen af Det Boligsociale Aalborgkort.

Man har imidlertid erfaret, at det på længere sigt vil være formålstjenligt at udvikle et fælles kort på tværs af kommunens forvaltninger. Kommunens egne data fra forskellige fagområder kan dermed bringes i spil. Udviklingen af et monitoreringssystem, der deler data på tværs af forvaltninger, vurderes at være økonomisk, ressource- og vidensmæssigt fordelagtig for kommunen. I dette lys blev det besluttet at afvikle Det Boligsociale Aalborgkort og i stedet sigte efter at udvikle en ny platform fra bunden. Beslutningen blev bl.a. truffet i en erkendelse af, at nogle af styresystemerne var teknisk forældede.

### **RESOURCEFORBRUG**

Det vurderes, at der i forbindelse med udviklingen af Det Boligsociale Aalborgkort indgik  $\frac{3}{4}$  årsværk, mens driften af Aalborgkortet, der overordnet kan afgrænses til en bestilling af data fra eksterne leverandører samt databearbejdning, årligt blev afsat  $\frac{1}{5}$  årsværk.

### 4.3 Monitorering i Københavns Kommune

Det Socioøkonomiske Københavnerkort (herefter SØK) blev udviklet i 2010-2011 som led i et større udviklingsprojekt med fokus på styrkelse af det tværgående samarbejde og de strategiske udviklingsprocesser i belastede by- og boligområder i Københavns Kommune.

<b>Formål</b>	Udviklingen af SØK udsprang af et behov for at styrke det tværfaglige samarbejde i kommunen. Formålet med systemet er overordnet at understøtte en områdebaseret tilgang til arbejdet med udsatte byområder frem for en fagspecifik. Konkret bidrager SØK til at udpege de områder i kommunen, hvor der er et behov for områdefornyelse, samt til at dokumentere de største boligsociale udfordringer.
<b>Målgruppe</b>	<p>Systemet anvendes primært af kommunale medarbejdere med behov for fx at få et overblik over beboersammensætningen i konkrete områder i kommunen. Dette er særligt relevant for de medarbejdere, der beskæftiger sig med områdefornyelsesprojekterne i de seks udsatte byområder i kommunen.</p> <p>SØK er delvist offentlig tilgængeligt via internettet, og kan derfor også anvendes af eksterne aktører, der har en interesse i udviklingen i forskellige byområder.<sup>3</sup> Kommunen har ikke foretaget en egentlig evaluering eller erfaringsopsamling af brugen af SØK, men det vurderes på baggrund af løbende tilbagemeldinger, at kortet anvendes af en bred gruppe både i og uden for kommunen.</p>
<b>Organisatorisk og ledelsesmæssig forankring</b>	Udviklingen og driften af SØK er forankret i Center for Bydesign i kommunens Teknik- og Miljøforvaltning. Teknik- og Miljøforvaltningen har fungeret som tovholder for udviklingen af systemet, hvor også medarbejdere fra de øvrige forvaltninger har været inddraget.
<b>Lovgivnings- og værdimæssigt grundlag</b>	<p>I Københavns Kommune varetager enheden Koncernservice i kommunens Økonomiforvaltning det it- og lovgivningsmæssige i forhold til indkøb og håndtering af data. Det har ikke været nødvendigt at indhente en selvstændig datatilsynsgodkendelse.</p> <p>SØK-systemets datastruktur befinder sig på <i>rode</i>-niveau, der er en historisk inddeling af byen anvendt i forbindelse med bl.a. skatteopkrævning. Roderne refererer dermed ikke til meningsfulde og tydeligt afgrænsede enheder. Københavns Kommune er i alt opdelt i 396 roder. Hver rode indeholder i gennemsnit 10 karréer og omkring 1400 borgere. Aggregeringen på rode-niveau bevirker, at systemet kan være offentligt tilgængeligt, uden at borgernes anonymitet kompromitteres.</p> <p>SØK indeholder imidlertid personfølsomme oplysninger, hvorfor der er behov for omhyggelighed i behandlingen og formidlingen af analyserne. Kommunen har derfor fastsat diskretionsgrænser i datavisningen. I befolknings- og boligkortene m.m. fremgår kun roder med mindst 50 beboere.</p>

---

<sup>3</sup> Se <http://kbhkort.kk.dk/cbkort?&profile=sociokort>

Kommunens udgangspunkt har været, at boligsociale forbedringer kræver analyser af de eksisterende forhold. Kommunen vurderer ikke, at der som følge af datafremstillingen i SØK er grund til at forvente en øget stigmatisering af boligområderne. Kommunen er dog bevidst om, at den offentlige adgang til systemet betyder, at data kan fortolkes frit.

#### **Datagrundlag og -variabler**

SØK består af data fra tre overordnede kilder. Det drejer sig om data fra Danmarks Statistik, der bearbejdes af kommunens koncernservice; data fra kommunalvalg (valgdeltagelse), samt data fra Tryghedsindekset. Indekset er udarbejdet af Københavns Kommune i samarbejde med Københavns Politi. Indekset består dels af politiets opgørelser over anmeldelser og dels af en spørgeskemaundersøgelse, der belyser københavnernes vurdering af kriminalitetsproblemer i nabolaget. Tryghedsindekset er ikke opgjort på rode-niveau, men er inddelt i distrikter med 10.000-15.000 borgere,

Data opdateres én gang årligt med undtagelse af data vedrørende stemmeprocenten ved kommunalvalg, og er aktuelt tilgængelige til og med 2011.

Indikatorerne for befolknings- og boligforhold er samkørt i et samlet befolkningskort og et samlet boligkort. For hver rode udregnes et indeks fra 0 til 20 i befolkningskortet og et indeks fra 0 til 15 i boligkortet. Afhængig af indeksscore kategoriseres et område enten som kvalificeret til en 'markant indsats', 'intensiveret indsats', 'ordinær indsats', 'reduceret indsats' eller en 'minimal indsats'.

#### **Implementeringsforløb og -erfaringer**

Kortet blev udarbejdet i perioden foråret 2010 til efteråret 2011. Udarbejdelsen skete i samarbejde med Geoinformatik i Teknik- og Miljøforvaltningen. Det har med andre ord haft stor betydning for udviklingsarbejdet, at man har kunnet bygge på en veletableret GIS-plattform.

#### **INDIKATORER**

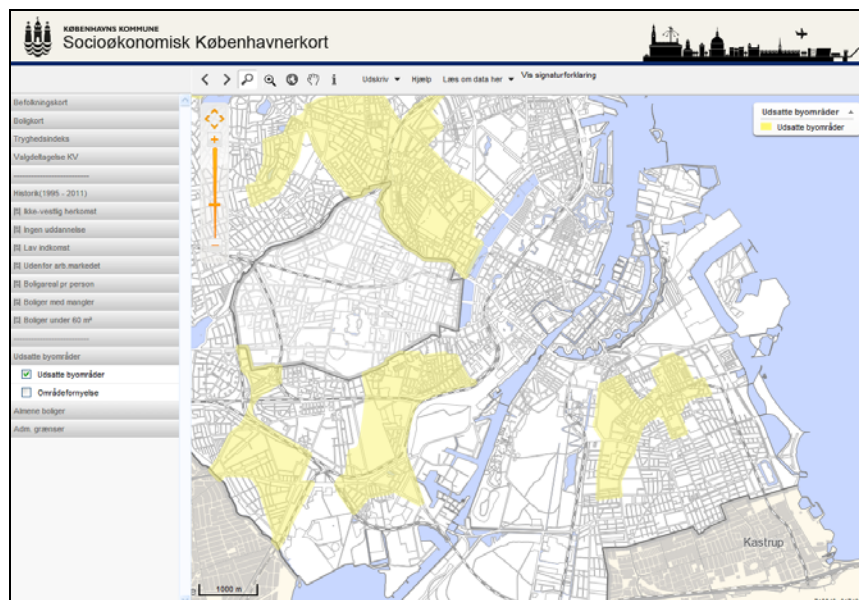
- Boligforhold
- Andel boliger med installationsmangler
- Boliger under 60 m<sup>2</sup>
- Boligareal pr person
- Befolkningsforhold
- Andel 16-66-årige uden for arbejdsmarkedet
- Andel 18-64-årige med folkeskolen som højeste gennemførte uddannelse
- Andel beboere med lav indkomst
- Andel beboere med ikke-vestlig herkomst
- Tryghedsindekset
- Stemmeprocent v. kommunalvalg

#### **RESOURCEFORBRUG**

Det vurderes, at udviklingen af Det Socioøkonomiske Københavnerkort har kostet omkring 400.000 kr., mens den årlige udgift til drift af systemet, herunder opdatering af data og licenser, vurderes at være omkring 30.000 kr.

Kortet blev testet af en række medarbejdere fra forskellige forvaltninger. Dette med henblik på at få et indblik i systemets anvendelighed for de kommunale medarbejdere. Efterfølgende blev der internt i kommunen gjort opmærksom på, at systemet var tilgængeligt. Nedenfor er fx indsat et kortudtræk fra den offentligt tilgængelige del, der markerer de af byens boligområder, som er karakteriseret som socialt udsatte (se figur 3).

**Figur 3. Kortudtræk fra Det Socioøkonomiske Københavnerkort**



Det er kommunens erfaring, at systemet giver et fælles sprog på tværs af fagområder. Det understøtter kommunikationen mellem borgere og politikere; kommunens kommunikation med eksterne samarbejdspartnere; og tjener til at tydeliggøre fælles problemstillinger på tværs af fagområder. Flere forvaltninger har dog nogle specifikke faglige fokuspunkter, hvor rode-niveauet ikke er meningsfuldt, og der er fortsat behov for forvaltningsspecifikke oplysninger. SØK er under alle omstændigheder begrænset til at være et *indikator-kort*, der kan pege på, hvor der er særligt behov for en indsats.

Det er erfaringen, at systemets simple opbygning, hvor der ikke foretages en vægtning m.m. af data, gør datamaterialet nemt at forstå og systemet let tilgængeligt for de enkelte medarbejdere.

### Anvendelses-sammenhænge

SØK tjener primært til at give et overblik over udviklingen i de udsatte by- og boligområder i kommunen. SØK kan give et overordnet indblik i beboergruppen i et område, hvilket er relevant bl.a. i forbindelse med arbejdet med områdeløft og udviklingsplaner, der varetages af Center for Bydesign under Teknik- og Miljøforvaltningen. SØK har fx en central rolle i forbindelse med udvælgelsen af nye områdefornyelsesområder. Et led i denne udvælgelsesproces er en helhedsorienteret vurdering af Københavns fysiske og socioøkonomiske tilstand. Her bidrager SØK med et overblik over, hvilke områder i byen, der er særligt udfordret på en række bolig- og socioøkonomiske indikatorer. Indikatorerne i SØK giver dels et indblik i fysiske forhold, og hvor i

byen, der er størst koncentration af små boliger, boliger med installationsmangler, samt beboere, der bor på få m<sup>2</sup>, og dels et indblik i de socioøkonomiske forhold, og hvor der er størst koncentration af beboere uden for arbejdsstyrken eller uden uddannelse samt beboere med etnisk herkomst fra et ikke vestligt land.

Konkret har monitoreringssystemet bidraget til kommunens politik for udsatte byområder, hvor det været muligt at pege på seks udsatte byområder i København bl.a. på baggrund af indikatorerne i monitoreringssystemet. Enkelte af de opstillede mål i denne politik evalueres ved hjælp af data i monitoreringssystemet. Dette vedrører bl.a. mål om, at beskæftigelsesgraden i de udsatte byområder er på niveau med gennemsnittet for det øvrige København, samt at 95 procent af de unge i de udsatte byområder får en ungdomsuddannelse.

SØK bliver derudover anvendt i forbindelse med ad hoc-forespørgsler vedrørende eksempelvis den demografiske sammensætning i boligområderne. Det er bl.a. områdefornyelsernes styregruppe eller boligforeningerne der efterspørger disse oplysninger.

SØK anvendes sluttelig også i forbindelse med lokale 'hotspot'-indsatser, fx på Nørrebro, hvor det kan bidrage med fx et indblik i beboersammensætningen.

## 4.4 Monitorering i Aarhus Kommune

I Aarhus Kommune blev udviklingen af et boligsocialt monitoreringssystem påbegyndt i 2008, og i 2010 blev Det boligsociale monitoreringssystem (herefter BoSocData) idriftsat. Udviklingen af BoSocData udsprang af et ønske om at styrke samarbejdet mellem Aarhus Kommune og boligforeningerne i Aarhus om monitorering af udsatte boligområder. Udviklingen af systemet er foregået i et samarbejde mellem kommunen og boligforeningerne.

### Formål

BoSocData har overordnet til formål at kvalificere kommunens og boligforeningernes boligsociale indsats ved at muliggøre monitorering af kommunens udsatte boligområder. Systemet giver et overblik over boligområdernes udsathed, hvormed den boligsociale indsats kan fokuseres mod områderne med det største behov.

### Målgruppe

BoSocData er et værktøj, der retter sig mod flere målgrupper i og uden for kommunen. Den primære målgruppe for systemet er ledelserne i de forskellige forvaltninger og ledelserne i boligorganisationerne, der skal træffe beslutninger på det boligsociale område. BoSocData fungerer som et ledelsesinformationsværktøj, der giver ledelsen et grundlag for strategisk planlægningen af den boligsociale indsats.

Målgruppen for BoSocData er for det andet øvrige medarbejdere i Socialforvaltningen, der arbejder på det boligsociale område. Derudover anvendes monitoreringssystemet af medarbejdere i Det Boligsociale Fællessekretariat samt af øvrige boligorganisatoriske medarbejdere. Eksterne brugere kan desuden få adgang til BoSocData efter aftale. Det drejer sig primært om forskere.

Der er tre forskellige brugeradgange til systemet. Medarbejdere i kommunen og boligorganisationerne har adgang til en række prædefinerede standardrapporter, der kan udtrækkes for en specifik periode og et eller flere boligområder eller -afdelinger. En begrænset gruppe af analytikere i kommunen har behov for at lave yderligere statistik og analyse. Disse har adgang til særligt udvalgte anonymiserede data. Endelig har enkelte medarbejdere i kommunen direkte adgang til data i forbindelse med kvalitetssikring og data- og rapportudvikling.

### Organisatorisk og ledelsesmæssig forankring

Driften af BoSocData er forankret i afdelingen Boligsocial Udvikling i HotSpotcentret, der organisatorisk befinder sig under Familie, Børn og Unge i Magistratsafdelingen for Sociale Forhold og Beskæftigelse. HotSpotcentret har bl.a. til opgave at følge udviklingen i de udsatte boligområder og tilrettelægge kriminalitetsforebyggende indsatser.

Udviklingen af systemet er foregået i et samarbejde mellem Aarhus Kommune og boligforeningerne. Der er nedsat en arbejdsgruppe, der har til opgave at sikre driften og udviklingen af systemet. Arbejdsgruppen refererer til den fælles styregruppe for udsatte bydele, hvor både kommune og boligorganisationer er repræsenteret.

Det formaliserede samarbejde mellem kommunen og boligforenin-

gerne har, ifølge repræsentanter fra både kommunen og boligforeningerne, bidraget til at styrke kvaliteten og brugbarheden af monitoreringssystemet for både frontmedarbejdere og administrative medarbejdere i kommunen og boligorganisationerne.

#### **Lovgivningsmæssigt grundlag**

I udviklingen af monitoreringssystemet har det været muligt at anvende en allerede eksisterende datatilsynsgodkendelse i Aarhus Kommune, og det har derfor ikke været nødvendigt at ansøge om en særskilt tilladelse i forbindelse med oprettelsen af BoSocData. Datatilsynsgodkendelsen giver tilladelse til at anvende data i forbindelse med monitorering af de almene boligafdelinger som led i strategisk planlægning og evaluering. Data fra monitoreringssystemet må derfor ikke anvendes i forbindelse med sagsbehandling. Myn-dighedssagsbehandling og igangsættelse af konkrete foranstaltninger over for borgerne foregår derfor fortsat med udgangspunkt i kommunens ordinære systemer hertil. Datatilsynsgodkendelsen giver tilladelse til, at data må opbevares i maksimalt 30 år.

I udarbejdelsen af monitoreringssystemet har et afgørende fokus været, at hverken direkte eller indirekte personhenførbare data oplyses. Derfor anonymiseres data, når der i en given kategori er under fem individer.

#### **Teoretisk og værdimæssigt grundlag**

Udviklingen af BoSocData bygger for det første på en teoretisk antagelse om, at det er nødvendigt at have fokus på boligområdeniveau i forebyggelsesarbejdet, og ikke kun individniveau.

Det bagvedliggende afsæt for udviklingen af BoSocData har for det andet været en forståelse af, at det faktuelle er afgørende. Den kategorisering og forenkling, som et databaseret monitoreringssystem nødvendigvis indebærer, vil være forbundet med en risiko for stigmatisering af boligområderne. I Aarhus Kommune og i boligorganisationerne er det imidlertid vurderingen, at problemidentifikation er nødvendig for at finde løsninger. Samtidig kan den dokumentation, som BoSocData muliggør, bidrage til at bryde myter om udsatte boligområder. BoSocData giver et objektivi, fælles grundlag for dialog. Et underliggende mål med monitoreringssystemet har således været at skabe et fælles sprog og en fælles referenceramme både internt i kommunen på tværs af forvaltningerne og i forhold til boligforeningerne.

For det tredje har udgangspunktet i udviklingen af monitoreringssystemet været at sikre, at BoSocData bliver et handlingsorienteret redskab. Fokus har derfor været på at finde handlingsorienterede indikatorer; at der måles på noget, der kan handles på.

#### **Datagrundlag og -variabler**

BoSocData sammenkobler primært eksisterende data fra Aarhus Kommunes datavarehus med boligforeningernes registreringer. I kommunens datavarehus opbevares grunddata fra Folkeregistret vedrørende kommunens borgere, samt grunddata fra de forskellige fagsystemer. Data befinder sig på CPR-niveau, men kobles til borgernes bosted, hvormed data kan aggregeres til boligområdeni-

veau. Systemet opererer med 349 boligafdelinger og 175 boligområder. Data opdateres med nye månedstal og årstal hvert kvartal med to måneders forsinkelse. Systemet omfatter samtlige borgere bosat i Aarhus Kommune, der har været i berøring med det offentlige system i kommunen.

BoSocData består aktuelt af knap 20 indikatorer fordelt på to dimensioner: Alsidig beboersammensætning samt Tryghed og trivsel. Foruden ovenstående indikatorer er udrykninger fra brandvæsenet undervejs og forventes implementeret i 2014. Derudover overvejes indikatorer vedrørende anmeldelser af kriminalitet samt indkomst. Det har tidligere også været ambitionen at udvidet systemet med indikatorer for kriminalitetssigtede voksne og domme for kriminalitet. Det er imidlertid ikke været muligt at få adgang til disse oplysninger, grundet deres følsomme karakter.

#### INDIKATORER

- Andel af 24-årige der ikke har afsluttet eller ikke er i gang med en ungdomsuddannelse
- Andel unge, der ikke er i gang med en ungdomsuddannelse 15 mdr. efter afsluttet grundskole
- Beboere der ikke er aktive bibliotekslånere
- Beboere af ikke-vestlig herkomst
- Børn der pendler til skole
- Børn med økonomiske fripladser i daginstitution/SFO
- Børn og unge med dag- og døgnforanstaltninger
- Børn og unge med sociale underretninger
- Børn og unge mellem 0-17 år
- Børn og unge uden for fritidstilbud
- Fraflyttede husstande
- Hærværk og indbrud/forsøg på indbrud
- Kriminalitetssigtede unge
- Kriminalitetssigtelser pr. sigtede ung
- Modtagere af helbredsbehandling overførselsindkomst
- Skolefravær
- Udsættelser
- Voksne uden for arbejdsmarkedet

#### Implementeringsforløb og -erfaringer

I udviklings- og implementeringsforløbet er det erfaringen, at det er afgørende at have en bred forretningsviden og forståelse for projektets problemfelt og formål. Der har været et løbende fokus rettet mod projekts formål både vertikalt og horisontalt i projektorganiseringen. Implementeringen af BoSocData har taget afsæt i en ambition om, at systemet på længere sigt skal kobles til normalsystemet og kunne anvendes i forbindelse med indsats- og effektstyring. Dette mål har været nødvendigt at have for øje tidligt i udviklingsprocessen, da det bl.a. forudsætter, at monitoreringssystemet opbygges omkring en struktur, hvor data befinder sig på CPR-niveau.

Det vurderes ligeledes at være afgørende for den langsigtede må-

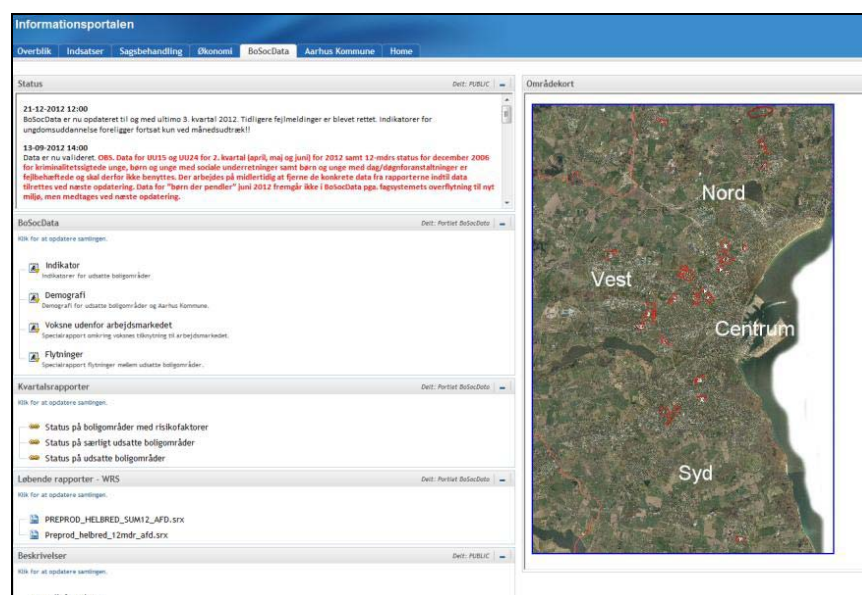
lopfyldelse, at der er tale om en fælles proces, med et tæt samarbejde mellem kommunen og boligorganisationerne.

Boligforeningerne i Aarhus Kommune fik i perioden 2007-2012 støtte til oprettelsen af et boligsocialt fællessekretariat og herunder støtte til oprettelsen af BoSocData. Aarhus Kommune har bevilliget to årsværk til udviklingen af BoSocData. En væsentlig forudsætning for, at udviklingen af BoSocData har været mulig inden for disse rammer, er, at der har været en eksisterende SAS-baseret it-platform, der kunne bygges videre på. Den årlige driftsudgift til BoSocData er i dag på omkring 200.000 kr.

## Anvendelses-sammenhænge

BoSocData's anvendelse i kommunalt regi er primært som ledelsesinformation. Monitoreringssystemet anvendes i den forbindelse som et strategisk planlægningsværktøj på boligområdeniveau, og til frembringelse af evidensbaseret viden. Systemets primære funktioner er at muliggøre monitorering af udsatte boligområder, hvor kvartalsvise ledelses- og informationsrapporter dokumenterer udviklingen i de mest udsatte boligområder i kommunen. Monitoreringssystemet bidrager således bl.a. til de lovpligtige årlige styringsdialoger, som kommunen skal afholde med de almene boligorganisationer samt til de styringsdialoger, der afholdes med udvalgte udsatte boligområder, der har fokus på en bredere boligsocial problemstilling.

**Figur 4. BoSocData-brugerflade i Aarhus Kommunes Informationsportal**



Datamaterialet fra monitoreringssystemet kan endvidere give et overblik over udviklingen for specifikke målgrupper, fx alders- eller herkomstgrupper, hvilket bl.a. er relevant i relation til målretning af kommunens integrationspolitik. BoSocData er derfor også et centralt redskab i den konkrete indsatsplanlægning. Ovenfor vises et skærm billede fra kommunens Informationsportal, som tilgås via intranet (se figur 4). Portalen gør det muligt at udtrække forskellige standardrapporter.

BoSocData gør det muligt at foretage en handlingsorienteret kategorisering af boligområderne i forhold til deres grad af udsathed, og dermed en prioritering af den boligsociale indsats. Hermed er der grundlag for rettidigt at igangsætte en boligsocial indsats i de områder, der behøver det, og indsatsen i boligområderne kan afstemmes med de aktuelle behov. BoSocData er således et vigtigt dokumentationsredskab i forbindelse med udformning af fx boligsociale helhedsplaner.

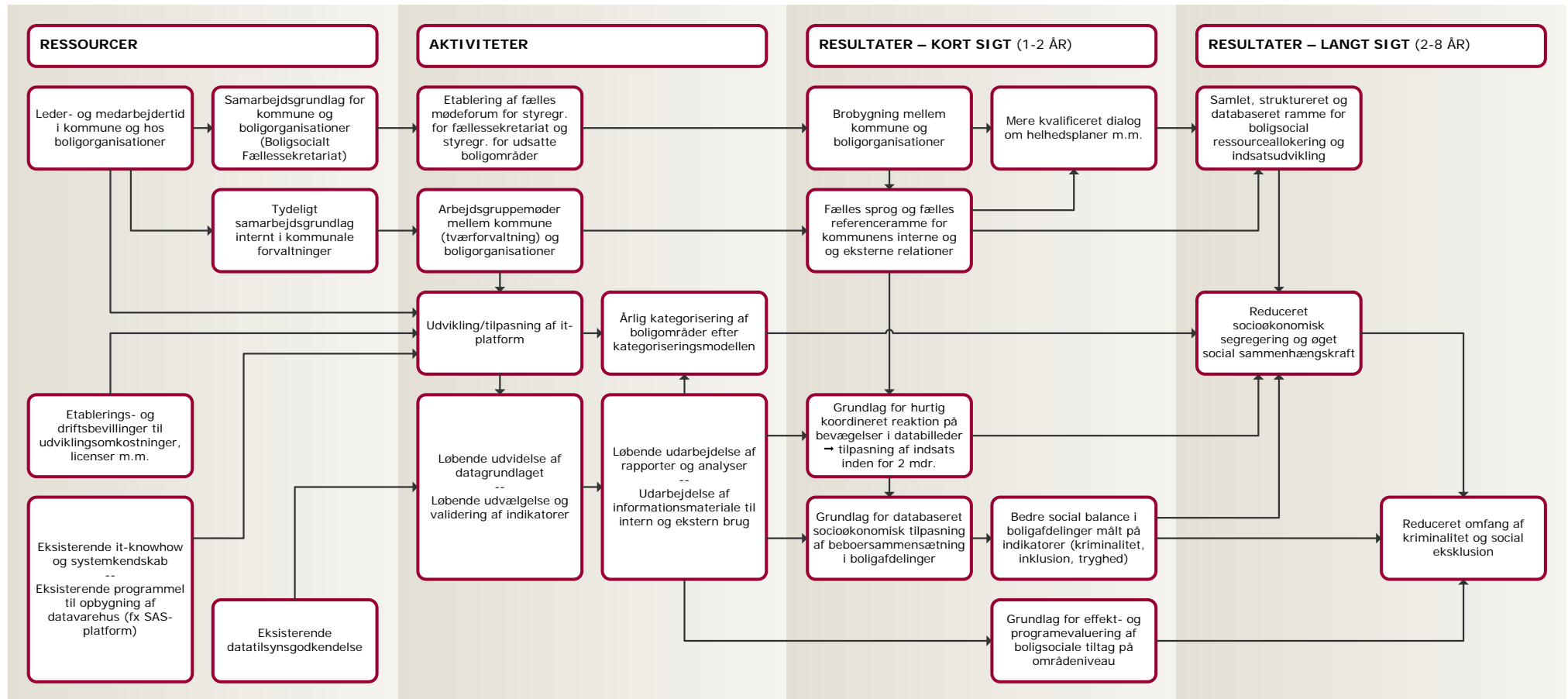
Boligområderne kategoriseres i områder med særlige udfordringer, områder med udfordringer, risikoområder samt øvrige områder. Denne kategorisering foretages én gang årligt på baggrund af data fra monitoreringssystemet. Det er forventningen, at kategoriseringsmodellen får en central rolle i kommunens strategi for udsatte boligområder, som er under udarbejdelse.

Herudover anvender det Boligsociale Fællessekretariat BoSocData i forbindelse med udarbejdelsen af en årsrapport til ledelsen i boligorganisationerne, temaanalyser samt diverse ad hoc-analyser, som boligorganisationerne efterspørger.

Det er hensigten, at BoSocData, foruden at fungere som monitoreringssystem, på længere sigt skal danne datagrundlag for at vurdere virkningerne af de boligsociale indsatser, herunder gennemførelse af indsatsevalueringer. Data på CPR-niveau muliggør, at der kan foretages både program- og indsatsevalueringer.

På næste side præsenteres en oversigt, der tydeliggør det logiske flow mellem ressourcer, aktiviteter og forventede resultater forbundet med BoSocData (se figur 5). Modellen er udarbejdet med udgangspunkt i en kortlægningsworkshop gennemført med medarbejdere tilknyttet udviklingen af BoSocData fra både Aarhus Kommune og Det Boligsociale Fællessekretariat i Aarhus. Figuren kan mere generelt aflæses som en modelbeskrivelse af de forventede resultater over to forskellige tidshorisonter i forbindelse med implementeringen af et monitoreringssystem i henhold til BoSocData-modellen.

**Figur 5. Logisk model for Det Boligsociale Monitoreringssystem i Aarhus Kommune**



## 4.5 Monitorering i Frederiksberg Kommune

Frederiksberg Kommune påbegyndte i 2012 udviklingen af et tværfagligt databaseret monitoreringssystem. Udviklingen af monitoreringssystemet udspringer af et ledelsesmæssigt ønske om at muliggøre effektevaluering af de kommunale indsatser. I kommunen har der endvidere været et ønske om, at de boligsociale indsatser skal videreføres og udvikles i samarbejde med bl.a. boligorganisationerne til at fremme udviklingen af en socialt bæredygtig by.

Kommunens arbejde med udviklingen af monitoreringssystemet er stadig i en indledende fase, men det er forventningen, at monitoreringssystemet vil være implementeret i løbet af 2014. Kommunen har endnu ikke fastlagt en egentlig strategi for anvendelsen af monitoreringssystemet, hvilket afspejler sig i nedenstående beskrivelse.

**Formål** Ledelsen i Frederiksberg Kommune ønsker at udvikle et system, der sikrer en løbende indsamling af data med henblik på monitorering og måling af effekter af kommunale indsatser. Kommunen ønsker at etablere en mere dynamisk og bred opfølgning, end det har været muligt med udgangspunkt i en anvendelse af Nøgletal på Kommuner fra Danmarks Statistik. Monitoreringssystemet skal muliggøre dokumentation af eksisterende forhold, og skal fungere som ledelsesinformation.

**Målgruppe** I første omgang vil monitoreringssystemet kun blive anvendt af en begrænset gruppe af administrative medarbejdere i kommunen. Målet er, at monitoreringssystemet skal bidrage med viden til både frontmedarbejdere og administrative medarbejdere i kommunens forskellige forvaltninger. På længere sigt vil målgruppen muligvis blive udvidet til også at omfatte de boligsociale medarbejdere i boligorganisationerne. Kommunen ønsker ikke at gøre systemet offentligt tilgængeligt.

**Organisatorisk og ledelsesmæssig forankring** Driften af et monitoreringssystem bliver forankret i Social, Sundhed og Arbejdsmarkedsstaben. Kommunens By- og miljø-områdestab er derudover involveret i forbindelse med databearbejdning og håndteringen af GIS. Der er etableret et forum mellem kommunen og boligorganisationerne, hvor der bl.a. skal være dialog om, hvilke relevante indikatorer boligorganisationerne kan bidrage med. Der er endnu ikke oprettet et formaliseret samarbejde på tværs af forvaltningerne i kommunen. Medarbejderne tilknyttet udviklingsprojektet peger imidlertid på, at dette er et nødvendigt element i udviklingen af et fælles monitoreringssystem, der ikke har et snævert boligsocialt sigte.

### RESOURCEFORBRUG

Frederiksberg Kommune har bevilliget 300.000 kr. årligt til udvikling og drift af monitoreringssystemet.

Der er endnu ikke etableret en projektgruppe eller lignende, der er ansvarlige for at igangsætte og følge udviklingen af monitoreringssystemet. Løsning af opgaver forbundet med udvikling og drift af

### Lovgivnings- og værdimæssigt grundlag for systemet

monitoreringssystemet er en sekundær opgave, som en lille gruppe af medarbejdere i kommunen varetager sideløbende med deres øvrige ansvarsområder. Grundet tidspres blandt medarbejderne involveret i udviklingsprocessen, har processen indtil nu været forholdsvis træg. Den nuværende organisering giver desuden en skrøbelighed, da opdatering, validering m.m. er afhængig af enkelte medarbejders ekspertise.

Brugen af data er begrænset til ledelsesinformation. Af hensyn til borgernes anonymitet afrapporteres der ikke data med under 250 personer. For at overholde dette krav sammenlægges karréer med øvrige karréer, der vurderes at være sammenlignelige.

Kommunen har på nuværende tidspunkt ikke ambitioner om, at data fra de forskellige datakilder skal sammenkøres. Det vil sige, at det ikke bliver muligt at lave krydsanalyser og analysere fx udsætningstruede borgere fordelt på demografiske forhold. Dette vil stille større krav til diskretion, og vil kræve en ny datatilsynsgodkendelse.

### Datagrundlag og -variabler

Systemet skal bestå af registerudtræk fra kommunens forskellige fagsystemer, Bygnings- og Boligregisteret, det decentrale personregister samt sundhedsdata fra Statens Serum Institut via eSundhed. Dette materiale suppleres med data fra Danmarks Statistik vedrørende kriminalitet og indkomst. Alle data befinder sig på CPR-niveau, men kobles til borgernes bopæl og aggregeres til karré-niveau. Denne datastruktur er meningsfuld for en bykommune som Frederiksberg, hvor befolkningstætheden er høj, og hvor boliger i en karré ofte har samme standard.

#### INDIKATORER

- Demografi
- Aldersfordeling
- Etnicitet
- Befolkningsprognose
- Jobcenter
- Personer på dagpenge
- Personer på sygedagpenge
- Personer på kontanthjælp
- Matchgrupper
- Boliger
- Boligkvadratmeter pr. person
- Boliger under 60 m<sup>2</sup>
- Boliger med mangler
- Udsætningstruede borgere
- Sundhed
- Kommunal medfinansiering
- Forebyggelige diagnoser
- Kroniske diagnoser
- Besøgshyppighed

Data opdateres hvert kvartal. På nuværende tidspunkt sker dataopdateringen manuelt, men ønsket er, at der i højere grad udvikles en automatiseret proces, hvor data trækkes direkte fra kommunens forskellige fagsystemer.

Kommunen er i gang med at udvikle systemets brugerflade, hvortil de har hentet ekstern bistand fra et konsulentfirma. Data skal visualiseres på kort over kommunen parallelt med Det Socioøkonomi-

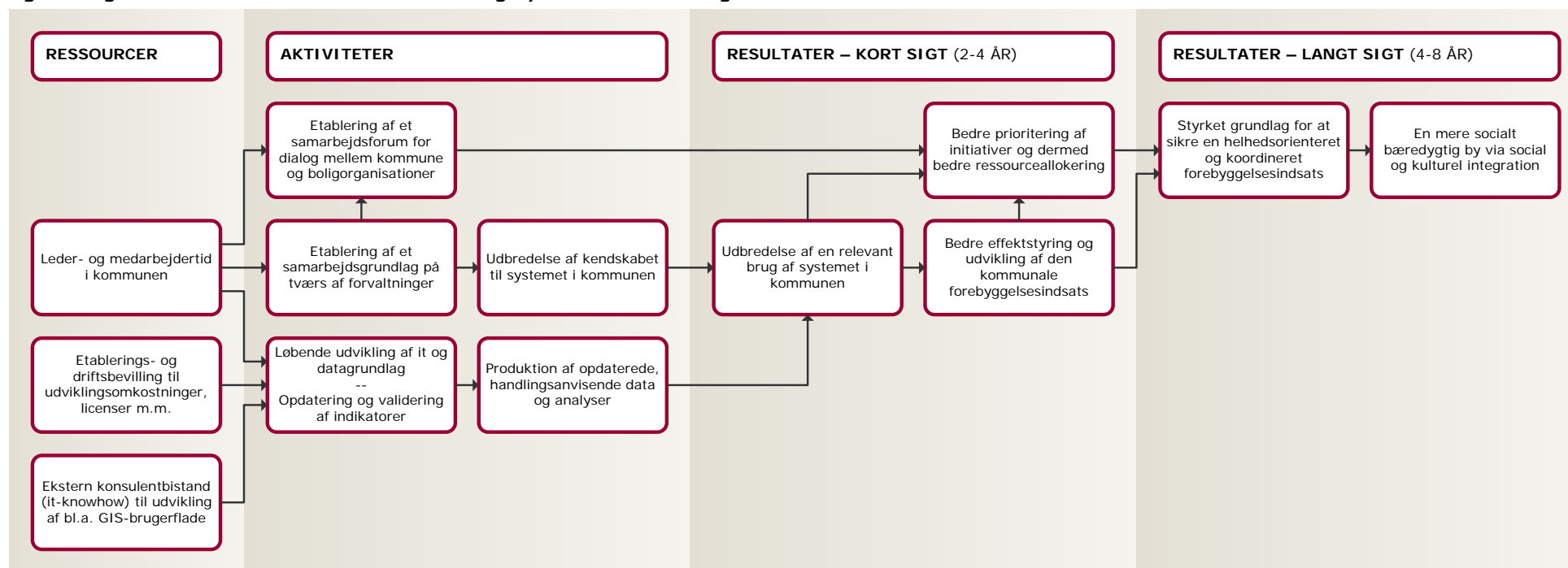
ske Københavnerkort.

**Anvendelses-  
sammenhænge**

Kommunen har endnu ikke fastlagt en egentlig strategi for anvendelsen af monitoreringssystemet. Ambitionen er overordnet at gøre viden tilgængelig for både frontmedarbejdere og administrativt personale i kommunen. Den dokumentation, som monitoreringssystemet muliggør, skal, udover at bidrage til den boligsociale indsats, også understøtte øvrige kommunale indsatser, bl.a. beskæftigelses-, uddannelses-, og sundhedsindsatser.

På næste side præsenteres en logisk model for udviklingsarbejdet i Frederiksberg Kommune, som det foreløbig er beskrevet (se figur 6). Modellen er udarbejdet med udgangspunkt i en kortlægningsworkshop gennemført med medarbejdere fra Social, Sundhed og Arbejdsmarkedsstaben, By- og Miljøområdet samt SSP.

**Figur 6. Logisk model for det kommende monitoreringssystem i Frederiksberg Kommune**



## 4.6 Øvrige kommunale eksempler

På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen er der, udover de ovenfor beskrevne monitoreringssystemer, identificeret yderligere nogle kommunale eksempler på tværgående databaseret monitorering i form af aktive systemer, systemer som aktuelt er stillet i bero samt systemer under udvikling.

For det første er der eksempler på, at kommuner anvender årlige statistiske udtræk og afrapporteringer til monitorering. Dette er tilfældet i Høje-Taastrup og Gladsaxe Kommune. I **Gladsaxe Kommune** anvendes Nøgletal på Kommuner fra Danmarks Statistik i forhold til en række faste parametre. Disse data udtrækkes på områdeniveau med ét års intervaller, og gør det muligt at følge den socioøkonomiske udvikling isoleret for hvert af Gladsaxes udsatte boligområder. Kommunen anvender dog ikke data i forbindelse med en fast årlig afrapportering, men i forbindelse med forespørgsler fra enten forvaltningerne eller til det politiske niveau. I disse sammenhænge muliggør data, at situationen i kommunen og udviklingen over tid kan dokumenteres og beskrives. Datamaterialet er bl.a. anvendt i forbindelse med et tværgående projekt, der har til formål at styrke den sociale balance i et af kommunens udsatte boligområder. Nøgletallene fra Danmarks Statistik på områdeniveau har i den forbindelse gjort det muligt at beskrive det konkrete områdes beboersammensætning forholdsvis detaljeret samt at dokumentere en række problemområder. Køb og anvendelse af data fra Danmarks Statistik er forankret i Kommunens Center for Økonomi.

I **Høje-Taastrup Kommune** udarbejdes årligt statistiske rapporter med nøgletal vedrørende den boligsociale situation i kommunen. Rapporterne består af forskellige typer af kommunale data, bl.a. data vedrørende sociale ydelser hentet fra det relevante fagsystem, alders- og nationalitetsfordelingen i boligområderne hentet fra kommunens folkeregistersystem, samt andel af kommunalt anviste boliger fra kommunens boliganvisningsregister. I rapporten sammenlignes de boligsociale data for den almene sektor med den øvrige boligsektor for at belyse forholdene omkring beboersammensætningen i begge sektorer. Rapporterne har til formål at give et billede af situationen og udviklingen i boligområderne i kommunen. I Høje-Taastrup Kommune er der en række store almene boligområder, som har en høj andel af borgere, der er arbejdsløse eller på førtidspension, samt en høj andel af borgere med anden etnisk baggrund end dansk. I disse boligområder er der en koncentration af sociale problemer. Høje-Taastrup Kommune har derfor i samarbejde med boligorganisationerne igangsat en boligsocial indsats i de udsatte boligområder. De statistiske rapporter bidrager med nøgletal for boligområderne til drøftelserne af de eksisterende og forventede fremtidige udfordringer. Analyserne bidrager desuden til diskussionen om prioriteringen af indsatser på det boligsociale område i det politiske niveau i kommunen. Analyserne udarbejdes af kommunens Økonomi- og Analysecenter i samarbejde med det boligsociale område.

Der er desuden identificeret to eksempler på kommunal GIS-baseret monitorering. Det gælder i **Svendborg Kommune**, der for nogle år tilbage udviklede Det Socioøkonomiske Svendborgkort. I lighed med Det Socioøkonomiske Københavnerkort anvendes data fra Danmarks Statistik, hvor systemet fremstiller disse visuelt. I kommunen havde man i en årrække indkøbt data fra Danmarks Statistik, og for at gøre disse data mere tilgængelige og anvendelige for kommunens medarbejdere, indgik kommunen et samarbejde med et konsulentfirma om udviklingen af en GIS-baseret løsning, der visualiserer data. Opdateringen af systemet er på nuværende tidspunkt stillet i bero, da det ikke har været muligt at

finde midler i kommunen til indkøb og opdatering af data. Systemet indeholder således kun data frem til 2009. Det Socioøkonomiske Svendborg-kort er dog fortsat tilgængeligt for kommunens medarbejdere.

Det sidste eksempel, som er identificeret i forbindelse med kortlægningen, kommer fra **Randers Kommune**, hvor udvikling af GIS-baseret boligsocial monitorering endnu har status af et udviklingsprojekt. Ideen til et boligsocialt monitoreringssystem opstod i dialog mellem kommune og boligorganisationer i efteråret 2010. Selve arbejdet med at udvikle konceptet og afsøge muligheder for etablering blev behandlet af en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Randers kommune (flere forvaltninger) og det boligorganisatoriske Bysekretariat. I den nuværende arbejdsgruppe er der kommunale repræsentanter fra Social- og arbejdsmarkedsssekretariatet, Børn, skole og kultur samt Miljø og teknik. De data, der er ønske om at få lagt ind, skal belyse beboersammensætning i forhold til arbejdsmarkedstilknytning, alder, etnicitet, uddannelse mv. Hertil er det ønsket at få lagt data ind, der belyser udsættelser og anbringelser. Der arbejdes for, at systemet i første ombæring kan belyse de forventede effekter af den boligsociale og kommunale indsats på en række udvalgte indikatorer. Monitoreringssystemets forventede styrke er dog også den forebyggende indsats. Grundet medarbejderskift – projektet er pt. uden projektleder – er den oprindelige tidsplan ikke realiseret. Det var forventningen, at systemet i foråret 2014 ville give en første afrapportering. Der har været et første datatræk, der belyser arbejdsmarkedstilknytning, men data er ikke færdigbehandlet, og er derfor ikke klar til at videreformidle. Udarbejdelse af bagvedliggende definitioner af indikatorer samt teorier om sammenhænge er en igangværende proces, og ventes at tage fart, når der kobles en ny projektleder på.

## 5 Internationale erfaringer

Der er flere eksempler på brug af tværgående monitoreringssystemer i udlandet. Der mangler imidlertid viden om og overblik over væsentlige internationale eksempler på og erfaringer med denne type monitorering, herunder publicerede forskningsmæssige studier. Med dette for øje er der derfor foretaget en flerstrengt videns- og litteratursøgning. Videns- og litteratursøgningen har dels omfattet en systematisk litteratursøgning, dels kædesøgninger gennem både rekvireret skriftligt materiale, webbaserede søgemaskiner og kontakt til personer med kendskab til monitorering og monitoreringssystemer med et socialfagligt sigte.

### 5.1 Om videns- og litteratursøgningen

Litteratursøgningen er foretaget i tidsskriftdatabaser, biblioteksdata-baser og websøgemaskiner med en afgrænsning til publikationer, der er udgivet i perioden 2006-2013. I pagt med det samlede projekts fokus er der anvendt et forholdsvis restriktivt overordnet udvælgelseskriterium: Søgningen har haft fokus på litteratur vedrørende *tværgående* monitoreringssystemer; ikke mere enstrengede monitoreringssystemer vedrørende fx registreret kriminalitet eller borgeroplevet tryghed. Søgningen er gennemført med udgangspunkt i et antal blokinddelte søgeord, som er gengivet i et bilag til rapporten.

Litteratursøgningen er foretaget i samarbejde med AU Library ved Aarhus Universitet. Der er i den forbindelse søgt i seks centrale biblioteks- og tidsskriftsdata-baser, bl.a. PsycInfo, Embase, SocIndex og Sociological Abstracts. Denne søgning afdækkede dog ikke relevante publikationer. Der blev derfor foretaget endnu en søgning, denne gang med udgangspunkt i ti kriminologiske eller informationsvidenskabelige data-baser og tidsskrifter, heriblandt Computers and Information Systems Abstract, Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention og The British Journal of Criminology. Denne søgning udpegede dog heller ikke relevante forskningspublikationer.

Databasesøgningen blev suppleret med ad hoc-søgninger på søgemaskinen Google, igen med udgangspunkt i det overordnede udvælgelseskriterium. Disse søgninger resulterede i en række resultater, der kunne danne udgangspunkt for videre kædesøgninger samt forespørgsler hos kontaktpersoner i både projektets følgegruppe, de danske kommuner og personer med relation til enkelte internationale systemer. Disse personer har i nogen udstrækning kunnet henvise til lignende, relevante systemer.

Litteratursøgningen viser først og fremmest, at der kun i meget begrænset omfang publiceres artikler vedrørende erfaringerne med tværgående databaseret monitorering. Det er tilsyneladende ikke et område, der aktuelt har selvstændig forskningsmæssig interesse. Heller ikke i den "grå litteratur" i form af evalueringsrapporter m.m. er det lykkedes at finde bidrag, som matcher søgeord og udvælgelseskriterium.<sup>4</sup>

Søgningen har dog som nævnt identificeret nogle konkrete eksempler på internationale monitoreringssystemer, der har interesse i forbindelse med dette projekt. Der er i hvert enkelt tilfælde taget kontakt til personer med tilknytning til de identificerede monitoreringssystemer, med henblik på at indhente uddybende oplysninger og så vidt muligt rekvirere skriftligt baggrundsmateriale m.m. De mest centrale eksempler beskrives nedenfor.

---

<sup>4</sup> Det skal dog bemærkes, at søgningens dækning begrænses af, at der kun er anvendt søgeord på de nordiske sprog samt på engelsk.

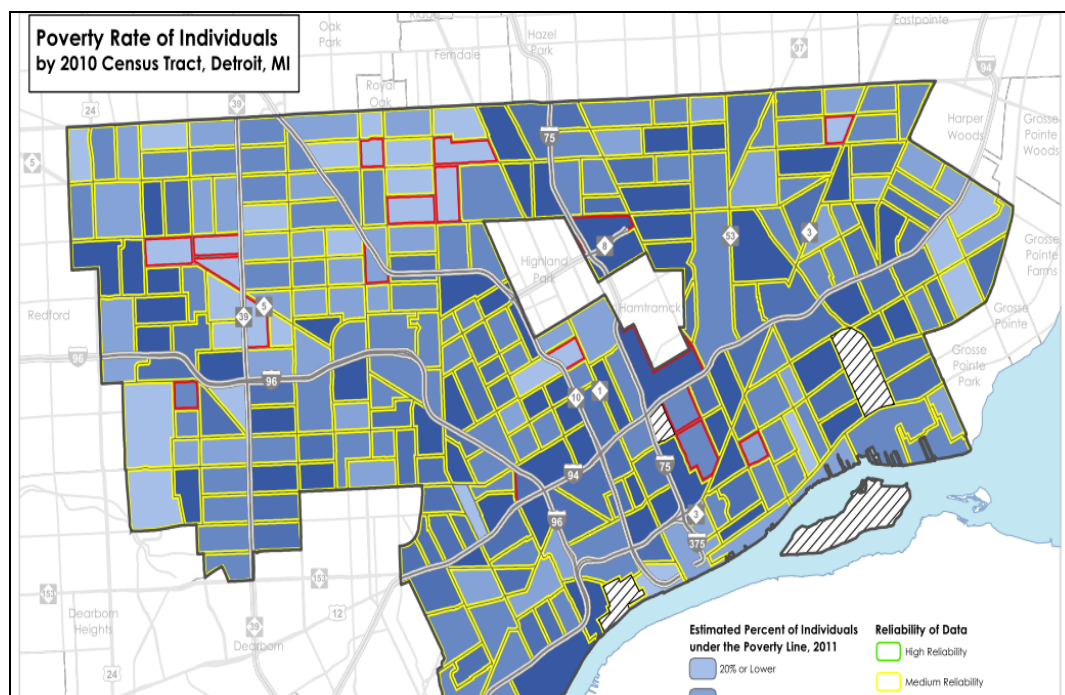
## 5.2 Internationale systemer

I det følgende beskrives de fem identificerede udenlandske eksempler på monitoreringssystemer, som matcher projektets udvælgelseskriterium. Grundlaget for beskrivelserne varierer meget, da kontaktpersonerne i forbindelse med de enkelte systemer ikke i alle tilfælde har været lige imødekomende i forhold til at assistere med oplysninger m.m., ligesom det rekvirerede skriftlige materiale er af meget varierende kvalitet og omfang. Disse vilkår for kortlægningen afspejler sig i beskrivelserne nedenfor. Eksemplerne på forskellige former for databaserede monitoreringssystemer fordeler sig på USA, Australien samt Holland.

**Data Driven Detroit** er et eksempel på et amerikansk monitoreringssystem etableret i samarbejde med de almennyttige fonde The Skillman Foundation og The Kresge Foundation samt en række sekundære partnere.<sup>5</sup> Systemet er udviklet med udgangspunkt i en vision om at gøre relevant og uvildig information tilgængelig for alle, men systemet er især målrettet til anvendelse af offentlige ledere og medarbejdere. Hensigten er at stille relevant information til rådighed for beslutningstagere. Systemet deler værdigrundlag og principper med *the National Neighborhood Indicators Partnership* (NNIP), som er et organiseret samarbejde mellem parterne bag datasystemer på boligområdeniveau i forskellige byer i USA. Blandt disse principper er et fokus på dels udvikling af indikatorer på boligområdeniveau, dels opbygning af datavarehuse, som muliggør generering af rapporter, der er egnede til at understøtte og kvalificere en socialfaglig og forebyggelsesmæssig indsats.

Data Driven Detroit kan beskrives med fem nøgleord: Indsamling, visualisering, analyse, tilgængelighed og databaserede resultater. Indsamlingen af data organiseres med sigte på brug på lokalt niveau, og fokuserer på demografi, socioøkonomiske forhold, uddannelse, miljøforhold med mere. Visualiseringen af de komplekse datamønstre sigter på at understøtte udbredelse og forståelse af datasættene, som præsenteres i kort-udgaver, tabelform eller figurer (se figur 7).

**Figur 7. Kortudtræk fra Data Driven Detroit**

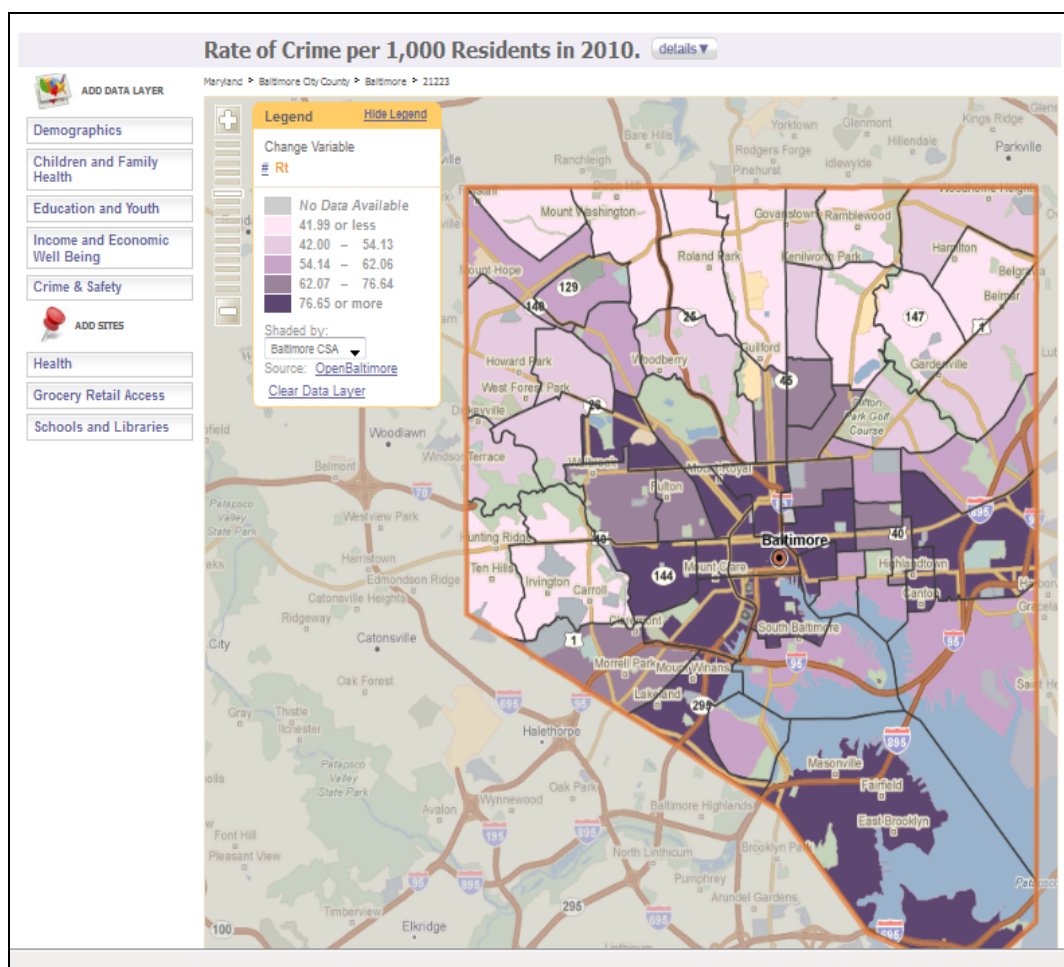


<sup>5</sup> Se <http://datadrivendetroit.org>

Analyserne udføres med henblik på offentlig planlægning i kommunalt og regionalt regi. I den forbindelse anvendes metoder til at kombinere datasæt i forhold til opstillede politiske mål. Systemet anvendes aktuelt i forbindelse med en række forskellige projekter, herunder bl.a. analyser af problemstillinger på boligområdeniveau. Det gælder bl.a. analyser af børns trivsel og omgivelser samt behovsanalyser i enkelte lokalsamfund m.m. Forebyggelse af kriminalitet fremgår ikke som en del af den nuværende anvendelse. Hovedparten af data-sættet er kun opdateret til og med 2010.

**Baltimore Datamind** er endnu et amerikansk monitoreringssystem. Det blev etableret af den private virksomhed Carson Research Consulting Inc. i 2010 på basis af en offentlig bevilling. Formålet er at levere data for Baltimore på boligområdeniveau. Også dette system har til formål at bidrage til informerede beslutninger på politisk niveau.<sup>6</sup>

**Figur 8. Kortudtræk fra Baltimore Datamind**



Systemet understøttes af PolicyMap (et webbaseret GIS-system), og det gør det muligt for lokale organisationer, studerende, almenyttige fonde, offentlige myndigheder, forskere eller andre med interesse at udtrække data vedrørende demografi, sundhed, uddannelse, økonomisk velfærd og kriminalitet. Data indhentes primært fra Baltimore Neighborhood Indicators Alliance, et universitetsbaseret samarbejdsprojekt med sigte på datafangst og -deling. Derudover supplerer en række sekundære kilder med data på bestemte indikatorer. Der trækkes eksempelvis surveybaserede sundhedsdata fra Baltimore City Health Department Neighborhood Health Profiles og kriminalitetsdata fra OpenBaltimore, en offentligt tilgængelig kommunal database. Systemet anvendes bl.a. til at sammenligne data på

<sup>6</sup> Se <http://baltimoredatamind.org>

tværs af geografisk definerede områder (se fx skærbilledet i figur 8, der sammenligner på kriminalitet). Desuden anvendes det til at udvikle profiler på boligområder samt til at generere kombinerede kort på baggrund af indikatorer og ressourcer i de enkelte boligområder. Med disse karakteristika muliggør systemet potentielt en højere grad af vidensbaseret af politiske beslutninger vedrørende forebyggelse af kriminalitet på kommunalt plan. Mange af de tilgængelige dataudtræk er også i dette tilfælde baseret på forholdsvis gamle data (på flere områder er de nyeste tilgængelige data fra 2010).

Et tredje amerikansk system er **NorthEast Ohio Community And Neighborhood Data for Organizing (NEO CANDO)**, som er forankret under Center on Urban Poverty and Community Development (en universitetsbaseret enhed), og støttes økonomisk af forskellige fonde.<sup>7</sup> Det har ligesom de øvrige omtalte systemer til formål at skabe informerede beslutningsprocesser gennem anvendelse af data. Det har desuden til formål at reducere offentlige og private udgifter til planlægning, projektledelse og strategiarbejde. Systemet er endnu et redskab på boligområdeniveau, hvor det er muligt at undersøge forskellige områder, herunder populationstendenser, fattigdom, beskæftigelse, kriminalitet m.m. Det adskiller sig fra de andre systemer ved også at rumme data vedrørende ledige og forladte ejendomme, og fungerer desuden som et "early warning"-redskab i forhold til at forebygge nedbrydning af boligområder. Data hentes fra forskellige datakilder fordelt på 17 amter i den nordøstlige del af Ohio, herunder bl.a. befolkningsdata, sundhedsdata og kriminalitetsdata fra Cleveland Police Department, Cuyahoga County Juvenile Court, Ohio Department of Health, m.m. Det omfatter variabelkategorierne sundhed, demografi, økonomi, ejendomme og sociale forhold. Størstedelen af datasættet opdateres årligt, hvorimod enkelte af kilderne blot opdateres hvert tiår. Systemet er offentligt tilgængeligt via internettet og kan anvendes af alle med interesse, eksempelvis forskere, offentlige instanser, forretningsledere, borgere m.fl. Det har bl.a. været anvendt til at analysere, hvor fokus bør være i forbindelse med fundraising m.m., samt til at kortlægge og analysere bestemte målgrupper.

**Community Indicators Victoria (CIV)** er et australsk monitoreringssystem, der er organiseret i et samarbejde mellem partnere fra lokalsamfundet, regeringen og akademiske organisationer. Baggrunden for etableringen var at støtte anvendelsen af indikatorbaserede analyser i udviklingen af velfærdsudvikling i lokalsamfund i den australske delstat Victoria. Systemet bygger på en række værdier for et samfund, herunder at det skal være sundt, trygt, inkluderende, dynamisk, fleksibelt, bæredygtigt, livligt og rigt på kultur samt demokratisk og engageret.<sup>8</sup>

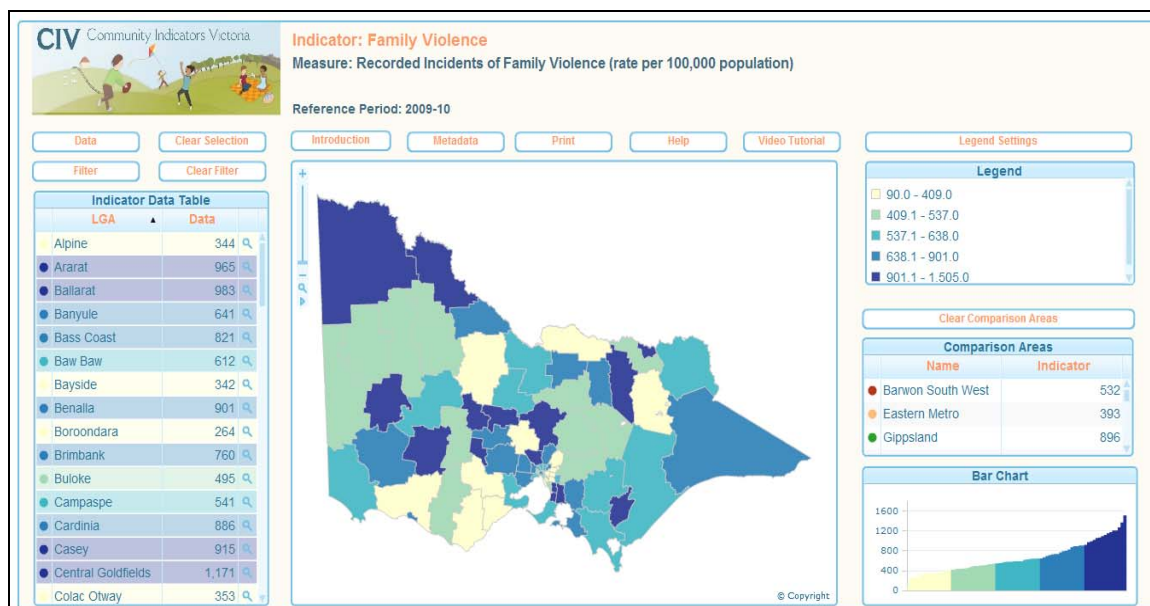
Data indhentes fra eksisterende datakilder, såsom Australian Bureau of Statistics og afdelinger under delstatsregeringen. Endvidere indhentes data fra en tilbagevendende survey i delstatsregi, Community Indicators Survey. Data dækker 80 forskellige indikatorer udvalgt efter specifikke kriterier, og præsenterer aggregerede statistikker vedrørende sociale, økonomiske, miljømæssige, kulturelle og demokratiske forhold, der er relevante for et geografisk defineret område. Data understøttes af et webbaseret GIS-system, og kan præsenteres både i form af single map- og double map-udtræk (se figur 9 og 10), hvor enkeltkortet præsenterer status på indikatoren, og dobbeltkortet giver mulighed for at analysere den umiddelbare sammenhæng mellem to indikatorer.

---

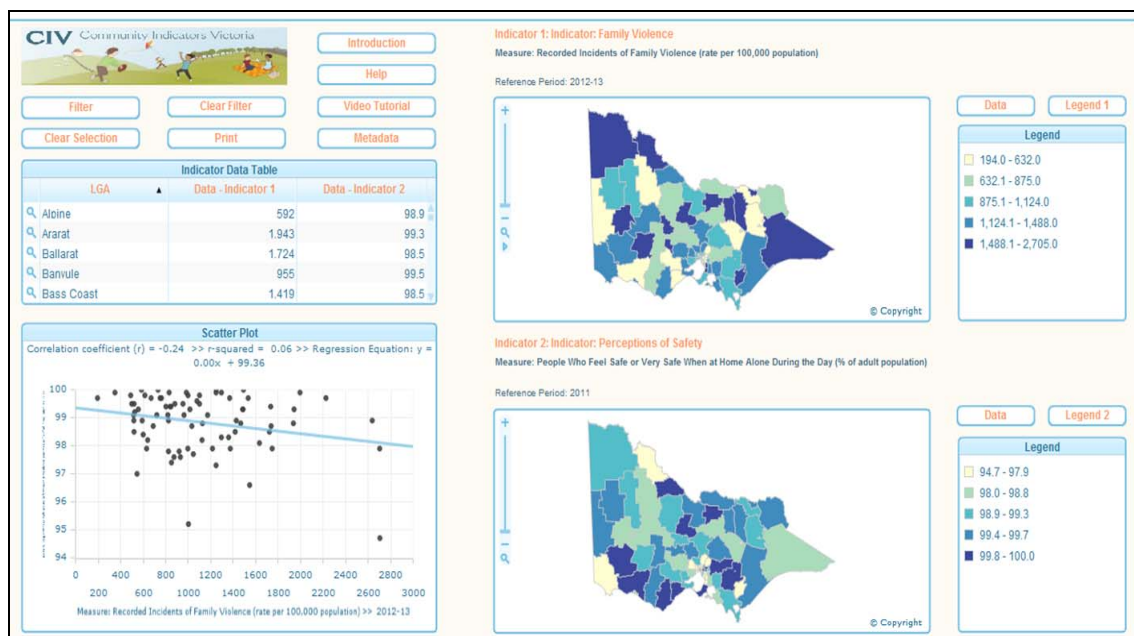
<sup>7</sup> Se <http://neocando.case.edu>

<sup>8</sup> Se <http://www.communityindicators.net.au>

Figur 9. Single map-kortudtræk fra CIV



Figur 10. Double map-kortudtræk fra CIV



Systemet er tiltænkt at kunne tegne et billede af ressourcer og udfordringer i et lokalsamfund, og skal fungere som henholdsvis et demokratisk, et politisk og et rapporterende redskab. Det skal engagere borgere og samfund til informerede diskussioner om fælles mål og prioriteter, ligesom det skal lede til evidensbaseret planlægning og handlen i forhold til problemstillinger relateret til velfærd, der er vigtige for samfundene. Endelig skal det muliggøre evaluering og formidling af viden om udviklingen hen imod de aftalte mål og resultater. CIV er således relevant for mange forskellige målgrupper. I forhold til forebyggelse af kriminalitet er flere af indikatorerne relevante, herunder oplevelsen af tryghed, familierelateret vold og kriminalitetsstatistikker, hvorfor systemet i høj grad har potentiale i forbindelse med beslutningsprocesser med dette fokus.

I en europæisk sammenhæng er der identificeret et enkelt **monitoreringssystem i Rotterdam**, om end det adskiller sig fra de andre identificerede systemer på flere punkter. Udviklingen af dette system udsprang af, at Rotterdam som den andenstørste by i Holland kun blev bedømt som den 19. mest attraktive by ud af 50 i en national undersøgelse. Grunden

hertil findes bl.a. i problemstillinger relateret til oplevet tryghed, såvel som til sociale problemstillinger. Som følge af disse udfordringer har Rotterdam en ambition om, at der i 2014 ikke længere skal forekomme usikre og problemfyldte boligområder i byen. Der er derfor udviklet et trygheds- og et socialindeks til monitorering af byens udvikling, og det er i denne opbygning på basis af indeks, at forskellen fra de andre internationale systemer ligger. Systemet adskiller sig dog også fra de øvrige eksempler ved at være udviklet til intern brug i kommunen – der er ikke åbnet for en offentlig internetbaseret adgang til data.

Tryghedsindekset bygger på otte sikkerhedstemaer: Tyveri, misbrugsrelaterede gener, vold, indbrud, hærværk, trafik, renlighed samt særlige karakteristika for de enkelte boligområder. Det er således en kombination af subjektive og objektive data i form af henholdsvis oplevede problemer i nabolaget og politirapporter. Med data er det muligt at score de enkelte bydele til en farvekategori, der angiver, om de bedømmes som sikre eller ej.

Socialindekset sigter på at give indblik i udviklingen i social livskvalitet, at præsentere forskellene mellem de forskellige bydele og distrikter, at præsentere udviklingen over tid og gerne årligt, samt at levere information, der kan anvendes til interventioner og udvikling af politikker. Indikatorerne til socialindekset er valgt på baggrund af evidens omkring social livskvalitet. Oplysninger fra eksisterende databaser udgør 30 procent af datagrundlaget, mens de resterende 70 procent er indhentet gennem spørgeskemaundersøgelser. Indikatorerne inkluderer personlige kompetencer, boligmiljø, deltagelse (job/skole/fritid m.m.) samt 'bonding', det vil sige følelsen af tilknytning. Indekset præsenterer et overblik over styrker og svagheder for hvert af distrikterne, og gør det, som det er tilfældet med tryghedsindekset, muligt for byens politikere at anvende data i forbindelse med byudvikling og politikudformning.

I et kriminalitetsforebyggende perspektiv kan både trygheds- og socialindekset anvendes, hvis ikke direkte, så som supplement til anden tilgængelig information om boligområderne. Det har dog ikke været muligt at afklare, om data aktuelt anvendes i denne sammenhæng.

## 6 Persondataretlige rammer for monitorering

I arbejdet med at udvikle og vurdere monitoreringsvirkemidlet på basis af egne data skal kommunerne navigere inden for retlige rammer, som både vedrører udveksling, opbevaring og behandling af potentielt meget følsomme personoplysninger. I denne forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på de retlige rammer opstillet i persondataloven og den tilhørende sikkerhedsbekendtgørelse vedrørende elektronisk behandling af data.<sup>9</sup>

Dette afsnit giver et kortfattet overblik over de væsentligste persondataretlige regler i forbindelse med kommunernes udvikling af monitoreringssystemer. Afsnittet er baseret på det oplæg, som chefkonsulent Maiken Christensen fra Datatilsynet holdt i forbindelse med projektets tværfaglige analyseseminar i marts 2014, men ansvaret for indholdet er CFK's alene. Under alle omstændigheder anbefales det at opsøge vejledning hos Datatilsynet i forbindelse med etablering eller udvikling af kommunale monitoreringssystemer.

### **Udvælgelse af oplysninger**

I forbindelse med etablering af monitoreringssystemer skal datagrundlaget udvælges med afsæt i et tydeligt beskrevet, sagligt formål (persondataloven § 5, stk. 2). Den nærmere udvælgelse af monitoreringsindikatorer skal afgrænses til de oplysningstyper, som er relevante i forhold til formålet (persondataloven § 5, stk. 3). Der skal udvises særlig agtpågivenhed i forhold til oplysninger om politiske forhold, med mindre de pågældende oplysninger i forvejen er offentligt tilgængelige (persondataloven § 7, stk. 8).

### **Anvendelse af oplysninger**

De personhenførbare oplysninger, som opsamles i monitoreringssystemer, må kun anvendes i forbindelse med analyser, som tjener et statistisk eller forskningsmæssigt formål af væsentlig samfundsmæssig betydning (persondataloven § 10). Oplysningerne må med andre ord ikke anvendes i forbindelse med behandling af en konkret borgersag m.m., og personhenførbare oplysninger må heller ikke bruges til et andet, senere formål end statistiske eller forskningsmæssige analyser (persondataloven § 10, stk. 2). Videregivelse af oplysninger fra systemerne til anden dataansvarlig myndighed kræver tilladelse fra Datatilsynet (persondataloven § 10, stk. 3).

### **Offentliggørelse af oplysninger**

Der må kun ske offentliggørelse af aggregerede statistiske resultater fra monitoreringssystemerne, og der må ikke kunne udledes oplysninger om enkeltpersoner på basis af offentliggjort materiale. Man skal med andre ord være opmærksom på at vælge et betryggende aggregeringsniveau. Erfaringsmæssigt er et særligt opmærksomhedspunkt offentliggørelse af præsentationer udarbejdet i Microsoft Excel/PowerPoint eller lignende, hvor der kan være tale om indlejrede persondata. I forbindelse med denne type offentliggørelse bør der altid ske forudgående konvertering til pdf-format eller tilsvarende.

### **Adgang til oplysninger**

Adgangen til personhenførbare oplysninger i monitoreringssystemer skal afgrænses til autoriserede medarbejdere, som udfylder

---

<sup>9</sup> Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer (persondataloven) samt bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 med senere ændringer (sikkerhedsbekendtgørelsen).

relevante funktioner (sikkerhedsbekendtgørelsen § 11). Der bør være tale om ganske få personer. Personhenførbare oplysninger skal så vidt muligt lagres i en ikke umiddelbart personhenførbare form. Dette kan fx sikres via kryptering eller anvendelse af løbenummerkodning. De pågældende medarbejdere må ikke samtidig beskæftige sig med sagsbehandling i forhold til enkeltborgere. Og så i en it-teknisk forstand skal det sikres, at arbejdet med monitorering holdes adskilt fra myndighedssagsbehandling i kommunen.

### **Logning af adgang**

Der skal som udgangspunkt ske maskinel registrering (logning) af alle anvendelser. Registreringen skal med andre ord ske automatisk og ikke-manuelt. Den skal omfatte tidspunkt, bruger, type af anvendelse og person eller andet søgekriterium (sikkerhedsbekendtgørelsen § 19, stk. 1). Det er dog tilstrækkeligt med logning af bruger og tidspunkt, *hvis* identifikationsoplysninger (personnummer, navn, adresse osv.) forinden er krypteret eller erstattet med kodenummer eller lignende, og *hvis* anvendelsen udelukkende tjener et statistisk eller forskningsmæssigt formål (sikkerhedsbekendtgørelsen § 19, stk. 4).

### **Databehandling**

Persondataloven åbner for, at andre end den dataansvarlige myndighed kan forestå databehandling på basis af data fra monitoreringssystemer og lignende. En databehandler håndterer oplysningerne på den dataansvarliges vegne, og kan både være en privat virksomhed eller en anden offentlig myndighed. Forudsætningen er dog, at dataansvarlige tager de nødvendige skridt til at sikre og påse, at databehandler træffer de sikkerhedsforanstaltninger, som loven kræver (se bl.a. ovenfor) (persondataloven § 42, stk. 1). Der skal i den forbindelse indgås en skriftlig databehandleraftale mellem dataansvarlig og databehandler (persondataloven § 42, stk. 2). Der kan hentes nærmere information om dette emne på Datatilsynets hjemmeside.<sup>10</sup>

### **Anmeldelse**

I forbindelse med etablering af et monitoreringssystem, som skal rumme fortrolige og/eller følsomme personhenførbare oplysninger, skal der ske forudgående anmeldelse til Datatilsynet (persondataloven § 43). Anmeldelsen skal bl.a. omtale en eventuel databehandler. Eksisterende kommunale fællesanmeldelser til Datatilsynet vil normalt ikke kunne dække etablering af større monitoreringssystemer med følsomme oplysninger. Anmeldelsen foretages via en blanket, som kan hentes på Datatilsynets hjemmeside.<sup>11</sup> Man kan få vejledning i denne forbindelse ved henvendelse til Datatilsynet. Det er dog under alle omstændigheder den pågældende kommunes eget ansvar at sikre sig, at dataopbevaring og -behandling i praksis sker i overensstemmelse med persondataloven. Man skal regne med en sagsbehandlingstid på ca. to måneder hos Datatilsynet i forbindelse med en anmeldelse.

---

<sup>10</sup> Se [www.datatilsynet.dk/offentlig/databehandler](http://www.datatilsynet.dk/offentlig/databehandler)

<sup>11</sup> Se <http://www.datatilsynet.dk/blanketter/anmeldelsesblanketter/offentlig-forvaltning>

**Registreredes rettigheder**

Som udgangspunkt har kommunen oplysningspligt i forhold til de personer, der registreres oplysninger om, i forbindelse med indsamling af oplysninger (persondataloven §§ 28 og 29). Når oplysninger ikke er indsamlet hos den registrerede, kan denne pligt dog bortfalde i de tilfælde, hvor det vil være uforholdsmæssigt vanskeligt at oplyse de registrerede om behandlingen. Det kan fx være, når behandlingen udelukkende sker i statistisk øjemed (persondataloven § 29, stk. 3). Der gælder som udgangspunkt en indsigtsret i forhold til registrerede oplysninger, således at en person på begæring af dataansvarlige kan få oplyst, hvorvidt der sker behandling af oplysninger om vedkommende osv. (persondataloven § 31). Indsigtsretten gælder dog ikke under udarbejdelse af statistikker, eller hvis oplysningerne udelukkende behandles med videnskabelig forskning for øje. (persondataloven § 32, stk. 4).

**Sletning af oplysninger**

Generelt skal personhenførbare oplysninger slettes, så snart der ikke længere er brug for dem (persondataloven § 5, stk. 5). I forbindelse med anmeldelse til Datatilsynet skal det angives, hvornår de personhenførbare oplysninger vil blive slettet.

## 7 Tværfaglige anbefalinger

Som led i projektet er der afholdt et tværfagligt ekspertseminar i marts 2014 med deltagelse af en kreds af inviterede videns- og fagpersoner. Formålet med seminaret var for det første, via oplæg, at formidle og drøfte aktuelle erfaringer med udvikling af monitorering i en kommunal såvel som national kontekst. For det andet gav seminaret anledning til en drøftelse af centrale problemstillinger i forhold til en videre udvikling af monitoreringsindsatsen med henblik på at formulere opmærksomhedspunkter og anbefalinger. Deltagerkredsen blev udvalgt på baggrund af drøftelse i projektets følgegruppe, og omfattede nedenstående personer:

### Deltager

Anette Storgaard  
Anja Mangelsen  
Anne Maria Foldgast  
Anne Schmidt Stolberg  
Anne-Lene Wahling  
Anne-Mette Harbo Andersen  
Bo Jessen  
Edith Jakobsen Hansen  
Frank Ebsen  
Henning Kjær Rasmussen  
Jesper Jørgensen  
Julie Stenvang Pedersen  
Kathrine Bek Nyboe  
Kristian Larsen  
Maria Bislev  
Martin Sawead Nielsen  
Mogens Christoffersen  
Morten Greve  
Rannvá Møller Thomsen  
Rune Holst Scherg  
Ulrik Løvehjerte

### Arbejdsplads

Juridisk Institut, Aarhus Universitet  
VISO, Socialstyrelsen  
Center for Boligsocial Udvikling  
HotSpotcentret, Aarhus Kommune  
Bysekretariatet, boligorganisationerne i Randers  
Social og Arbejdsmarked, Randers Kommune  
Bystrategisk Stab, Odense Kommune  
Boligorganisatorisk Fællessekretariat, Odense  
Forskningscenter for Socialt Arbejde, Professionshøjskolen Metropol  
Bolig og Byfornyelse, Københavns Kommune  
HotSpotcentret, Aarhus Kommune  
CFK – Folkesundhed og Kvalitetsudvikling  
Arbejdsmarked og Erhverv, KL  
SSP, Ballerup Kommune  
Nationalt Forebyggelsescenter, Rigspolitiet  
Det Kriminalpræventive Råd  
SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd  
CFK – Folkesundhed og Kvalitetsudvikling  
Det Kriminalpræventive Råd  
Nationalt Forebyggelsescenter, Rigspolitiet  
Social og Arbejdsmarked, Randers Kommune

Dette notat giver en opsamling på drøftelsesdelen af seminaret med henblik på kommentarer og forslag til justeringer fra deltagerne. Notatet er udarbejdet på baggrund af CFK's referat fra dagen samt den planche, som blev brugt til at opsamle og prioritere mellem arbejdsgruppernes bidrag.

### 7.1 Seminarets analysedel

Drøftelsen og analysen af monitorering som forebyggelsesmæssigt virkemiddel – og dermed formuleringen af gruppens anbefalinger – foregik med afsæt i følgende diskussionsoplæg:

- Tema 1: Hvad er spillerummet for at arbejde med monitorering som virkemiddel i forebyggelsen af kriminalitet m.m. i små og mellemstore kommuner? Hvilke muligheder og udfordringer er der generelt i forhold til at overføre erfaringer og modeller mellem kommunerne?
- Tema 2: Hvad er forebyggelsespotentialet i forskellige monitoreringsmodeller? Hvilke faglige forudsætninger skal være opfyldt, for at potentialet kan indfris? Hvad er

- Tema 3: Hvilke juridiske og/eller etiske udfordringer ser I for udvikling af kommunale monitoreringssystemer fremover?
- Tema 4: Hvad betyder de nationale monitoreringssystemer og -initiativer for de kommunale beslutninger på området i de kommende år? Hvordan bør forholdet være mellem monitorering på det kommunale og det nationale niveau i et udviklingsperspektiv?

Diskussionen foregik i første omgang opdelt i fire arbejdsgrupper sammensat på tværs af de forskellige kategorier af deltagere – kommunale fagfolk, repræsentanter for parterne i projektets styregruppe samt særligt inviterede forskere. Gruppernes opgave var ikke bundet, i den forstand at de ikke behøvede at levere bidrag til alle fire temaer, men alle fire grupper formulerede dog synspunkter på flere forskellige temaer. Gruppernes bidrag blev samlet på en stor planche, hvorfra de blev præsenteret og drøftet. Afslutningsvis blev de mange bidrag prioriteret via en stemmeafgivning, hvor hver deltager kunne fordele et antal stemmer på det eller de enkeltbidrag, vedkommende vurderede som vigtigst.

I det følgende præsenteres seminargruppens væsentligste anbefalinger og øvrige opmærksomhedspunkter med afsæt i diskussionerne i løbet af dagen samt den afsluttende stemmeafgivning.

## **7.2 Anbefalinger fra seminaret**

*Let central dataadgang som vej til overførsel og tilpasset brug af erfaringer* – Det blev pointeret flere gange i løbet af dagen, at der er meget stor forskel på kommunernes karakteristika, deres forudsætninger i forhold til monitorering såvel som deres problemstillinger og behov for så vidt angår forebyggelse af kriminalitet m.m. Dette udgør en udfordring for en overførsel af positive monitoreringserfaringer og -modeller mellem kommunerne. Flere bud på en håndtering blev bragt i forslag, herunder bl.a. muligheden af at nationale aktører kan tage initiativ til at udvikle et antal faste "monitoreringspakker" med fokus på forskellige kommuneprofiler. Der var dog især opbakning til en anbefaling af, at der på nationalt plan tages initiativ til at lette adgangen til anvendelse af relevante data fra Danmarks Statistik, Politiet m.m. for kommunerne – it-mæssigt og i øvrigt. Vurderingen er, at der er teknisk basis for ad denne vej at standardisere, forenkle og billiggøre etableringen af en monitorering, som passer til den enkelte kommunes behov og ambitionsniveau, og dermed samtidig også forbedre muligheden for, at erfaringer og modeller kan overføres på tværs af kommunerne. Deltagerne lagde vægt på, at det er kommuner m.m., som gratis leverer oplysningerne til de centrale systemer, hvorfor det kan ses som rimeligt, at de får let og billig adgang til deres egne data – naturligvis inden for de gældende persondataretlige regler.

*Bedre klarhed over retlige og etiske betingelser for dataadgang* – Der knytter sig klare juridiske såvel som etiske krav til adgang til samt sammenstilling og brug af de monitoreringsrelevante data, som løbende oparbejdes af forskellige aktører. De respektive dataejere bør derfor, hver for sig og i fællesskab, arbejde på at etablere tydelige retningslinjer for adgang og brug og dermed aktivt fremme, at et muligt monitorerings- og forebyggelsesmæssigt potentiale i data udnyttes inden for givne retlige og etiske rammer.

*Standardisering af kodning og indikatorer* – I forlængelse af ovenstående anbefaling pegede seminardeltagerne på, at der er behov for, at relevante nationale aktører tager initiativ til at sikre øget standardisering på en række områder. Konkret nævntes især den kodning af adresser og den afgrænsning af boligområder, som i dag i mange sammenhænge ikke

sker ud fra en ensartet GIS-standard,<sup>12</sup> samt opstilling af relevante fælles definitioner af indikatorer på alle de punkter, hvor det er muligt og hensigtsmæssigt.

*Styrket fundering i forskning og forebyggelsespraksis* – I en række tilfælde er de konkrete eksempler på monitoreringssystemer blevet udviklet og begrundet med særligt fokus på at skabe opdateret ledelsesinformation af høj kvalitet. Det er et vigtigt og relevant hensyn, men seminardeltagerne gav opbakning til i højere grad at knytte udviklingen på området an til forskning såvel som faglig praksis. På den ene side er der et oplagt behov for bedre forskningsmæssig viden om muligheder og begrænsninger i monitoreringsvirkemidlet, jf. resultatet af litteratursøgningen i forbindelse med dette projekt. Det kan være viden om erfaringerne med de enkelte systemer, men også anvendelse af monitoreringsdata i forskningsmæssige analyser. På den anden side ses der et behov for i højere grad at knytte udviklingen af monitorering an til praksis – til det brede felt af frontlinjemedarbejderes erfaringer, vidensbehov og udfordringer og mere overordnet til eksisterende tænkning og faglige ydelser på forebyggelsesområdet. Når kommunerne arbejder med udvikling af monitorering, bør det ske med udgangspunkt i tydeligt differentierede målgrupper for viden og analyser – politikere, chefer, frontmedarbejdere og førstelinjeledere, borgere og andre eksterne interessenter (forskere m.m.).

*Systemudvikling med udgangspunkt i veldefinerede forebyggelsesmæssige udfordringer* – I forlængelse af overstående var et centralt tema i diskussionerne, at man kan få det indtryk, at kommuner og andre aktører ikke fuldt ud har fået etableret en kobling mellem arbejdet med udvikling af monitorering og praktisk forebyggelsesindsats i en bred forståelse af dette begreb. Det typiske mønster er i hvert fald, at der findes bedre svar på, hvad et givet monitoreringssystem organisatoriske, tekniske og datamæssige karakteristika er, end på hvordan det i praksis understøtter virksom forebyggelse. Populært udtrykt bør enhver udviklingsproces starte med spørgsmålet "hvilke forebyggelsesmæssigt relevante udfordringer kan de data, som vi overvejer at generere, bidrage omkostningseffektivt til at håndtere på vidensbaseret grundlag? – og hvordan kan det konkret ske?" snarere end "hvordan kan det datasæt og -system, vi allerede har opbygget, yde et bidrag til styrket indsats i en praktisk forebyggelsesmæssig sammenhæng?".

*Udvikling af monitorering med særligt fokus på at understøtte tidlig evidensbaseret indsats* – Seminaret konkluderede, at kommunerne bør tilstræbe, at monitoreringssystemerne i størst mulig grad gøres i stand til at levere data, som kan understøtte matchning mellem socialfaglige udfordringer og relevant, effektdokumenteret indsats, hvor en sådan findes. Særligt vigtigt er det at have fokus på at udvælge monitoreringsvariabler, så disse understøtter tidlig opsporing af målgrupper for effektive, forebyggende indsatser.

*Kritisk vurdering af forslag til monitorering* – Seminardeltagerne gav generelt støtte til en advarsel mod at overvurdere og oversælge monitoreringssystemer, som forebyggelsesmæssigt virkemiddel. Der er især en risiko for, at udviklingen af it-baserede systemer bliver et mål i sig selv. Udviklingsprocessen kan dermed skygge for det forhold, at virksom forebyggelsesindsats frem for alt afhænger af kvaliteten i den faglige indsats og koordination blandt medarbejdere i frontlinjen – hos kommuner, politi, boligsociale organisationer osv.

---

<sup>12</sup> Et muligt forum for denne proces kunne være stat og kommuners fælles forening FOTdanmark, som arbejder på at etablere et fællesoffentligt geografisk administrationsgrundlag (se [www.fotlandmark.dk](http://www.fotlandmark.dk)).

## 8 Sammenfatning

Rapportens data- og analysegrundlag omfatter fire elementer: En survey gennemført i kommunerne; en uddybende kortlægning af de kommunale monitoreringsinitiativer, som blev identificeret i forbindelse med surveyundersøgelsen; en videns- og litteratursøgning med fokus på de internationale erfaringer; samt referat og konklusioner fra det tværfaglige seminar i marts 2014.

### Survey i kommunerne

De centrale resultater af surveyundersøgelsen i landets kommuner er for det første, at monitorering er sat konkret på dagsordenen i ca. 15 % af kommunerne – i en del af tilfældene indtil videre kun som udviklingsprojekter eller -planer. Besvarelserne tyder for det andet på, at de resterende kommuner forholder sig relativt afventende til monitorering som forebyggelsesmæssigt virkemiddel – ca. halvdelen af svarpersonerne i denne kategori vurderer, at det er "i mindre grad sandsynligt", at kommunen vil tage konkrete skridt på området i de kommende 2-3 år. Omvendt er det kun en lille andel af svarpersonerne, som giver udtryk for, at tværgående monitorering slet ikke bør prioriteres i de kommende år.

De skeptiske kommuner begrundet deres synspunkt med, at nationale statistikker og undersøgelser er tilstrækkelige; at de socioøkonomiske forhold i udsatte boligområder vurderes som stabile; og/eller at kommunen har et godt indblik i, hvilke grupper af borgere der er i særlig risiko for at udvikle problemadfærd, heriblandt kriminalitet.

### Uddybende kortlægning af kommunale erfaringer og udviklingsplaner

Kortlægningens uddybende del peger på, at der generelt ikke er markant fokus på, hvordan de pågældende monitoreringssystemer kan understøtte forebyggelsen af kriminalitet m.m. Tydeligst fremstår denne kobling i forbindelse med Det Boligsociale Monitoreringssystem i Aarhus Kommune. Monitoreringssystemernes værdi som et element i det forebyggende arbejde er bl.a. betinget af, hvor opdaterede analyser systemet kan generere. I Aarhus og Odense Kommune opdateres data henholdsvis hvert kvartal og hver måned, hvormed de i højere grad kan bidrage til det forebyggende arbejde.

De kommunale eksempler på databaseret monitorering, der er identificeret i kortlægningsundersøgelsen, grupperer sig i to kategorier. Visse kommuner har enten alene eller i samarbejde med boligorganisationerne udviklet udbyggede monitoreringssystemer. Andre har udviklet monitoreringssystemer af en mere overordnet karakter. Kortlægningsundersøgelsen tyder på, at det er vanskeligt for kommunerne at finde en midterposition mellem disse to varianter.

Monitoreringssystemerne i Aarhus og Odense samt, som udviklingsprojekter, i Frederiksberg og Randers kommuner repræsenterer eksempler på førstnævnte løsning. Kommunerne har udviklet eller er i færd med at udvikle systemer, der primært anvender kommunens egne data, hvilket muliggør en løbende opdatering af data og helt aktuelle analyser. Dette giver et grundlag for rettidigt at kunne tilrettelægge og igangsætte en målrettet boligsocial indsats. Disse monitoreringssystemers bredde og dybde understøtter endvidere alt andet lige en mere helhedsorienteret og koordineret indsats, end det er tilfældet ved brug af data fra Danmarks Statistik. Fælles for systemerne er, at de primært fungerer som et strategisk ledelsesværktøj, der kan give et overblik over den boligsociale udvikling samt dokumentere et eventuelt behov for indsats. Monitoreringssystemerne har derfor en central rolle i forbindelse med målretning af indsats og ressourceallokering på det boligsociale område. Monitoreringssystemerne bidrager bl.a. til udarbejdelsen af og opfølgningen på

helhedsplaner. Samtidig er det gældende for monitoreringssystemerne i både Odense og Aarhus Kommune, at disse er udarbejdet i tæt samarbejde med boligorganisationerne, og de boligsociale aktører er derfor også en væsentlig målgruppe, der aktivt anvender monitoreringsdata.

I Københavns, Svendborg, Aalborg, Høje Taastrup og Gladsaxe kommuner er monitoreringen organiseret med sigte på overordnede dataudtræk på områdeniveau på en række faste parametre primært med udgangspunkt i data fra Danmarks Statistik. Begrænsningerne i form af dels manglende dataaktualitet og dels ufleksible indikatorer, bevirker, at disse systemer ikke i samme grad må vurderes som anvendelige i forhold til det kriminalitetsforebyggende arbejde. Disse monitoreringssystemers primære formål er at understøtte byudvikling og områdefornyelse, og det har ikke været kommunernes fokus at udvikle monitoreringssystemer, der kunne bidrage til det kriminalitetsforebyggende arbejde.

De beskrevne monitoreringssystemer er alle organiseret med udgangspunkt i et boligsocialt fokus. Datamaterialet er derfor struktureret til geografiske afgrænsede enheder, hvilket er meningsfuldt, når målet er at understøtte det boligsociale arbejde. Denne organisering kan imidlertid begrænse systemernes anvendelsesmuligheder i forhold til et målgruppe- eller problemorienteret fokus. I Aarhus og Odense kommuner er der dog muligheder for og ambitioner om, at monitoreringssystemerne på længere sigt i højere grad også skal anvendes i forbindelse med indsats- og effektevalueringer. Odense Kommunes udviklingsprojekt KOMspot, der bl.a. indbefatter udvikling af et it-system, giver således et bud på brug af tværgående databaseret monitorering, der også tænkes anvendt målrettet på individ- eller gruppeniveau.

### **International videns- og litteratursøgning**

Videns- og litteratursøgningen viser på den ene side, at tværgående monitorering foreløbig ikke er genstand for væsentlig forsknings- eller evalueringsmæssig interesse. Hverken en systematisk databasesøgning eller en mere fleksibel og åben søgning med søgemaskine m.m. gav nogen resultater, der matchede søgningens udvælgelseskriterium. En væsentlig årsag til fraværet af en international forskningslitteratur på området er formentlig, at det danske personnummersystem er stort set unikt i en international sammenhæng – det er umiddelbart primært muligheden for at foretage en sikker kobling mellem forskellige datatyper på individniveau, som åbner for et forskningsmæssigt anvendelsesperspektiv.

Søgningen afdækkede dog en håndfuld eksempler på monitoreringssystemer svarende til det overordnede udvælgelseskriterium i tre forskellige lande – USA, Australien og Holland. Alle de fem identificerede systemer har et tydeligt boligområdeperspektiv, og hovedparten er offentligt tilgængelige i form af GIS-brugerflader. I betragtning af resultatet af litteratursøgningen er det tankevækkende, at flere af systemerne drives af dataenheder med en universitetsforankring. For så vidt angår denne kortlægningsundersøgelses særlige fokus – forebyggelse af kriminalitet – er der ikke tegn på, at dette anvendelsesmotiv står centralt i forbindelse med de internationale systemer. Årsagen skal nok bl.a. findes i, at systemernes datagrundlag dels typisk stilles til rådighed med stor forsinkelse, dels ikke omfatter indikatorer, der må vurderes som væsentlige i denne sammenhæng, herunder i form af relevante kriminalitetsdata.

### **Tværfaglig analyse**

Som led i projektet er der afholdt et tværfagligt seminar med deltagelse af en kreds af inviterede videns- og fagpersoner – dvs. kommunale fagfolk, repræsentanter for boligorgani-

sationerne, forskere samt repræsentanter for centraladministrationen. Seminardagsordenen omfattede et antal formidlende oplæg, men gav desuden anledning til en drøftelse af centrale problemstillinger i forhold til en videre udvikling af monitoreringsindsatsen. Den tværfaglige drøftelse mandede ud i følgende overordnede anbefalinger og opmærksomhedspunkter:

- *Let central dataadgang som vej til overførsel og tilpasset brug af erfaringer* – Der bør tages nationalt initiativ til at lette adgangen til anvendelse af relevante data fra Danmarks Statistik, Politiet m.m. for kommunerne – it-mæssigt og i øvrigt. Deltagerne lagde vægt på, at det er kommuner m.m., som gratis leverer oplysningerne til de centrale systemer, hvorfor det kan ses som rimeligt, at de får let og billig adgang til deres egne data.
- *Bedre klarhed over juridiske og etiske betingelser for dataadgang* – De enkelte dataejere bør, hver for sig og i fællesskab, arbejde på at etablere tydelige retningslinjer for adgang til og brug af relevante data fremmes inden for givne juridiske og etiske rammer.
- *Standardisering af kodning og indikatorer* – Der bør tages nationalt initiativ til at sikre øget standardisering på en række områder. Det gælder især kodning af adresser og afgrænsning af boligområder samt opstilling af relevante fælles definitioner af monitoreringsindikatorer.
- *Styrket fundering i forskning og forebyggelsespraksis* – Til dato har de socialfagligt relevante monitoreringsaktiviteter primært sigtet på at generere ledelsesinformation. Udviklingen på området bør fremover i højere grad knytte an til forskning såvel som faglig praksis. På den ene side er der et oplagt behov for bedre forskningsmæssig viden om muligheder og begrænsninger i forbindelse med monitoreringsvirkemidlet. På den anden side ses der et behov for i højere grad at knytte udviklingen af monitorering an til frontlinjepsikis og -viden.
- *Udgangspunkt i forebyggelsesmæssige udfordringer* – Der er brug for at etablere en tættere kobling mellem arbejdet med udvikling af monitorering og praktisk forebyggelsesindsats. En udviklingsproces bør starte med spørgsmålet "hvilke forebyggelsesmæssigt relevante udfordringer kan de data, som vi overvejer at generere, bidrage omkostningseffektivt til at håndtere på vidensbaseret grundlag?".
- *Særligt fokus på at understøtte tidlig evidensbaseret indsats* – Kommunerne bør tilstræbe, at monitoreringssystemerne i størst mulig grad gøres i stand til at levere data, som kan understøtte matchning mellem socialfaglige udfordringer og relevant, effektivt dokumenteret indsats, hvor en sådan findes, herunder via tidlig opsporing.
- *Kritisk vurdering af forslag til monitorering* – Der er en risiko for at overvurdere og oversælge monitoreringssystemer som forebyggelsesmæssigt virkemiddel. Den tekniske udviklingsproces kan skygge for det forhold, at virksom forebyggelsesindsats frem for alt afhænger af kvaliteten i den tværfaglige indsats og koordination blandt medarbejdere i frontlinjen.

## Bilag: Søgeord

Søgeord anvendt i den engelsksprogede del af litteratursøgningen. Søgningerne på de skandinaviske sprog benyttede et tilsvarende sæt af blokopdelte søgeord.

Søgeblokke	Søgeord
<b>Blok 1</b>	Criminality Crime Criminal Delinquency Delinquent Offending Offender Violence Violent
<b>Blok 2</b>	Prevention Preventive Prevent Pre-emptive Pre-empt Counteracting Counteract Counter Countering Avoidance Avoid
<b>Blok 3</b>	Monitoring Monitor Survey* Surveillance Observing Observation Observe Track Tracking Overseeing Oversee
<b>Blok 4</b>	Data Database Data-sharing Information Info Intelligence System Statistic Statistical
<b>Blok 5</b>	Identification Identify Tracking Track Detection Detecting Detect

	Tracing Trace Assessment Assess
--	--

Note: \* Søgeordet indgik ikke i den opfølgende søgning.



