



Jak wdrażać usługi mieszkaniowe?

Krok po kroku



Zadanie współfinansowane ze środków Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
w ramach programu „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”

Krok 1: pozyskanie zasobu mieszkaniowego

W każdej gminie **warunki lokalowe są odmienne**, można jednak zaryzykować stwierdzenie, że zapewnienie zasobu lokalowego do realizacji usług mieszkaniowych będzie jednym z **najpoważniejszych problemów w uruchomieniu programów mieszkaniowych**. Oczywiście idealną sytuacją byłoby przeznaczenie na ten cel istniejącego zasobu komunalnego, jednak istnieje sporo gmin, które nie mają takiej możliwości lub w których zasób ten wymaga adaptacji. Alternatywą jest adaptacja na cele mieszkaniowe budynków niemieszkalnych (szkoły, przedszkola, obiekty usługowe i przemysłowe), istnieje oczywiście także możliwość budowy mieszkań „od zera”. Naturalnie wszystkie te możliwości wymagają kosztownych inwestycji, które mogą być czynnikiem odstrasającym od uruchamiania usług mieszkaniowych. Interesującą dobrą praktyką jest tu **wymiana „mieszkanie za grunt”** – porozumienie z prywatnym developerem, w ramach którego ten ostatni przekazuje część wybudowanych mieszkań gminie w zamian za nieodpłatne przekazanie gruntów gminnych pod kolejne inwestycje. W przypadku konieczności budowy lub adaptacji istniejących nieruchomości pod usługi mieszkaniowe należy więc wziąć pod uwagę dwa czynniki – możliwość pozyskania środków zewnętrznych na inwestycje – np. Fundusz Dopląt BGK, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, program „Za życiem” (lub skorzystanie ze schematu „mieszkanie za grunt”) oraz konieczność zarezerwowania odpowiedniego czasu związanego z procedurami przetargowymi i realizacją inwestycji.

Alternatywą jest pozyskanie (wynajem) **zasobu lokalowego z rynku prywatnego**. Należy tu jednak z kolei liczyć się z niechęcią właścicieli nieruchomości do wynajmowania mieszkań na cele społeczne (co może powodować znaczne opóźnienia), utrudnieniami w wyposażaniu mieszkań, ryzykiem związanym z niepłaceniem czynszu bądź dewastacją lokali, zwiększonymi kosztami świadczenia usługi związanymi z opłacaniem rynkowego czynszu. W takiej sytuacji wartym rozpatrzenia jest **model społecznej agencji najmu**.

Najprawdopodobniej, szczególnie przy przedsięwzięciach mieszkaniowych o dużej skali, najlepszym wyjściem okaże się skorzystanie z kilku, o ile nie wszystkich, przedstawionych powyżej możliwości. Mając już obraz zasobu planowanego do wykorzystania na usługi mieszkaniowe, należy wziąć pod uwagę dwa dodatkowe czynniki. Pierwszym jest **przystosowanie lokali do potrzeb osób niepełnosprawnych** ruchowo – mniejsza liczba lokali przystosowanych oznacza większą elastyczność w ich pozyskiwaniu i adaptacji (np. lokale na wyższych piętrach), z kolei większa ich liczba oznacza większą elastyczność w kwalifikacji uczestników programów mieszkaniowych – zależy to oczywiście od grup docelowych, należy jednak zakładać, że np. wśród osób bezdomnych znaczący odsetek użytkowników będzie miał trudności w poruszaniu się, w przypadku osób niesamodzielnych – niemal wszyscy. Drugim czynnikiem jest kwestia **lokalizacji mieszkań** – po pierwsze w aspekcie oddalenia od centrum miasta (tu dokonujemy wyboru pomiędzy łatwością dojazdu i możliwościami integracji, a np. ceną wynajmu w przypadku zasobu prywatnego). Po drugie kwestia **koncentracji mieszkań** – z jednej strony mamy tu koncepcję mieszkań rozproszonych, z drugiej, zespolonych. W pierwszym przypadku należy się liczyć z koniecznością dojazdów osób świadczących usługi do poszczególnych mieszkań, w drugim z zagrożeniem gettyzacji – mieszkania zespolone mogą być stosowane jedynie do wybranych grup docelowych (np. osoby niesamodzielne) lub w formule **mixu lokatorskiego**, konieczne jest unikanie zbyt dużej koncentracji mieszkań oraz zastosowanie pracy ze społecznością i animacji.

Krok 2: zarządzanie zasobem mieszkaniowym

Po zabezpieczeniu zasobu lokalowego należy ustalić sposób zarządzania tym zasobem. Oznacza to **wyбір podmiotu zarządzającego** – gmina (np. zespół ds. bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego przy ośrodku pomocy społecznej współpracujący ściśle z podmiotami odpowiedzialnymi za politykę mieszkaniową gminy) czy podmiot zewnętrzny (np. społeczna agencja najmu prowadzony przez organizację pozarządową, lub w prostszym wariantcie – oddanie zasobu do dyspozycji organizacji np. poprzez zlecenie zadania). Następnie należy ustalić **zasady kwalifikacji** (naboru) do mieszkań oraz **sposób zawierania tytułu prawnego** do korzystania z mieszkań (decyzja administracyjna, skierowanie, umowa cywilnoprawna na świadczenie usług, umowa najmu). W kwestii naboru ważnym jest ustalenie możliwości osób korzystających w zakresie wyboru mieszkania, wpływu na jego wyposażenie, partycypacji w pracach adaptacyjnych (wykończenie mieszkania). Wybory dotyczące zarówno naboru, jak i formy prawnej tytułu do zajmowanego lokalu będą ściśle zależeć od grupy docelowej i stopnia jej wykluczenia społecznego.

Krok 3: zasady korzystania z mieszkań

Kolejnym krokiem będzie ustalenie zasad korzystania z mieszkań. W szczególności dotyczyć będzie to **partycypacji w kosztach** utrzymania mieszkania oraz regulaminu korzystania z mieszkania. Większość wyborów w tym obszarze zależeć będzie od szczegółowej analizy potrzeb i możliwości poszczególnych grup odbiorców wsparcia. Szczegółowego uregulowania wymaga zwłaszcza kwestia partycypacji w kosztach utrzymania – wysokości partycypacji (stała kwota czy określona część dochodu), możliwości przyznania mieszkańcowi **dotatku mieszkaniowego**, podstaw prawnych pobierania odpłatności od mieszkańców w sytuacji kiedy nie są oni stroną umowy najmu mieszkania, ewentualnej progresji wysokości partycypacji w miarę wycofywania wsparcia, sytuacji, w których dopuszczalne jest zawieszenie bądź zwolnienie mieszkańca z partycypacji, konsekwencji nieuiszczenia opłat ze strony mieszkańca. Wszystkie te decyzje powinny być **w sposób prosty i zrozumiały zapisane** w umowie wiążącej mieszkańca z podmiotem świadczącym usługi lub w regulaminie, który powinien być załącznikiem do umowy. Umowa lub regulamin powinny ponadto regulować kwestie związane z zakresem świadczonych usług, możliwością wstrzymania świadczenia usług (powody, dla których mieszkańca można usunąć z mieszkania), dalszymi losami mieszkańca usuniętego z mieszkania, zasadami dostępu do mieszkania dla osób świadczących usługi oraz innymi kwestiami związanymi z codziennym korzystaniem z mieszkania, w tym dotyczącymi współżycia społecznego.

Sporo kontrowersji budzą zapisy regulaminowe dotyczące abstynencji i zakazów odwiedzin w mieszkaniach – zaleca się tu raczej unikanie kategorycznych zakazów obwarowanych konsekwencjami w postaci usunięcia z mieszkania oraz pracę w nurcie redukcji szkód.

Krok 4: zakres usług

W zależności od grup odbiorców usług, mieszkania będą pełniły różną funkcję. Niezależnie od wyboru grup odbiorców, niezwykle ważne jest monitorowanie ich potrzeb tak, aby **na bieżąco dopasowywać do nich oferty pomocowe**. Ogólnie rzecz biorąc, z uwagi na odbiorcę wsparcia, można wyróżnić następujące funkcje mieszkań wpływające na świadczoną w nich paletę usług wsparcia:

- ✓ **reintegracyjno-treningowa** – dla osób wychodzących z bezdomności po przejściu przez placówki dla osób bezdomnych, w celu nabycia umiejętności związanych z samodzielnym korzystaniem z lokalu mieszkalnego i reintegracji ze społecznością (*transitional housing*);
- ✓ **reintegracyjno-opiekuńcza** – dla osób częściowo niesamodzielnymi, w celu świadczenia środowiskowych usług opiekuńczych i reintegracji zgodnie z możliwościami psychofizycznymi danej osoby (często z możliwością pobytu na czas nieokreślony);
- ✓ **reintegracyjno-prewencyjna** – dla osób wykluczonych mieszkaniowo, w celu zabezpieczenia przed wejściem w bezdomność i reintegracji ze społecznością (*rapid rehousing*);
- ✓ **reintegracyjno-interwencyjna** – dla osób w skrajnych formach bezdomności (najczęściej ulicznej), zaburzonych psychicznie i głęboko uzależnionych, w celu redukcji szkód, a w dalszej kolejności reintegracji ze społecznością zgodnie z możliwościami psychofizycznymi danej osoby (*housing first*).

Niezwykle ważnym jest, aby **oddzielić podział form świadczonej pomocy od samego lokalu** tzn., aby pozostawić możliwość łatwej zmiany funkcji pełnionej przez dany lokal w zależności od potrzeb. W miarę możliwości należy również pamiętać o możliwości przekształcania mieszkań w „docelowe” (komunalne, także z opcją najmu socjalnego) dla wybranych grup odbiorców, dla których możliwe jest stopniowe wycofywanie się ze wsparcia, czego przykładem może być **dobra praktyka mieszkań ze wsparciem realizowana w Gdańsku**.

Po określeniu typu świadczonej pomocy należy wypełnić ją treścią, tj. **dobrac zakres usług adekwatny do potrzeb odbiorcy** i umocować go w dokumencie strukturyzującym współpracę z mieszkańcem (może to być kontrakt socjalny lub indywidualny program wychodzenia z bezdomności, jak również inna forma używana lokalnie i tylko w usługach mieszkaniowych – np. indywidualny plan działania). Usługi związane z modelem mieszkaniowym można uszeregować według następujących kategorii:

- ✓ praca socjalna,
- ✓ usługi asystenckie – pomoc w nauce wykonywania codziennych czynności,
- ✓ usługi aktywizacyjne – nabywanie umiejętności związanych z samodzielnym funkcjonowaniem społecznym (ze szczególnym uwzględnieniem treningu budżetowego i wpajania zasady, że najważniejszym wydatkiem jest zawsze zapłacenienie za mieszkanie), aktywizacja zawodowa (w tym szkolenia i staże zawodowe), animacja społeczności lokalnej,
- ✓ usługi opiekuńcze,
- ✓ usługi specjalistyczne – np. poradnictwo psychologiczne, doradztwo prawne, terapia uzależnień, terapia rodzinna,
- ✓ wyżywienie (w uzasadnionych przypadkach),
- ✓ usługi związane z bieżącym utrzymaniem lokalu – np. bieżące naprawy i remonty.

Według powyższego podziału należy również rozpatrywać kwestię **zatrudnienia kadry niezbędnej do realizacji usług** – tzn. asystentów, specjalistów ds. aktywizacji, osób świadczących usługi opiekuńcze, osób świadczących usługi zewnętrzne, osób zajmujących się utrzymaniem mieszkania w dobrym stanie technicznym. Oczywiście, jak wskazuje np. dobra praktyka społecznych agencji najmu, niektóre z tych zadań można łączyć.

Krok 5: umocowanie wybranego modelu w prawie miejscowym

W celu zapewnienia **podstaw prawnych** oraz **trwałości funkcjonowania** wybranego modelu mieszkaniowego, należy zapisać najważniejsze jego elementy dotyczące sposobu pozyskiwania zasobu lokalowego, zarządzania lokalami, zasad kwalifikacji i udziału w programie oraz okresu i zakresu świadczonych usług w formie **aktu prawa miejscowego** (uchwały rady gminy lub, w wyjątkowych sytuacjach, zarządzenia wójta, burmistrza lub prezydenta). Może to nastąpić np. po zweryfikowaniu rezultatów pilotażu pierwszych rozwiązań mieszkaniowych. Należy dążyć do tego, aby usługi mieszkaniowe realizowane były w formie **lokalnego programu mieszkalnictwa społecznego** (jak ma to miejsce np. w Gdańsku) oraz aby znalazły umocowanie także w dokumentach strategicznych gminy (strategii rozwiązywania problemów społecznych).

Krok 6: ewaluacja

Niezwykle istotnym, a często pomijanym, elementem programów mieszkaniowych jest ich ewaluacja. Należy prowadzić działania zmierzające do oceny stopnia realizacji założonych rezultatów wdrażanych rozwiązań pod kątem trafności, skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości. Pozyskana w ten sposób wiedza jest niezbędna nie tylko do **korygowania wdrażanych lokalnie rozwiązań**, ale także do budowania szeroko dostępnej i opartej o dowody **bazy wiedzy o rozwiązaniach mieszkaniowych**, co pozwoli na upowszechnianie modelu mieszkaniowego w kolejnych gminach, a w konsekwencji stopniowe przechodzenie od modelu instytucjonalnego do mieszkaniowego w skali całego kraju.

Powyższe opracowanie jest częścią publikacji „Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym”¹ wydanej przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności w 2019 r. w ramach zadania współfinansowanego ze środków Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ramach programu „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”, w której można znaleźć opisy dobrych praktyk z zakresu usług mieszkaniowych.

Organizacje i instytucje zainteresowane procesem wdrażania usług mieszkaniowych odsyłamy także do publikacji „Podręcznik – model Gminny standard wychodzenia z bezdomności”² i standardu mieszkalnictwa w nim zawartego. Opracowanie to zawiera szczegóły niezbędne do przygotowania i wprowadzenia usług mieszkaniowych w rozwiązywaniu problemu bezdomności.

Obie ww. publikacje dostępne są na stronie www.bezdomnosc.pl



¹ *Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym*, red. P. Olech, L. Węsierska-Chyc, J. Wilczek; Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2019

² *Podręcznik model Gminny standard wychodzenia z bezdomności*, red. Ł. Browarczyk, P. Olech, R. Stenka; Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2014