



Pokonać bezdomność 2023

**Deinstytucjonalizacja usług, profilaktyka w gminach,
badania populacji**

Praca zbiorowa



**Ministerstwo Rodziny
i Polityki Społecznej**

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



Pokonać bezdomność 2023

**Deinstytucjonalizacja usług, profilaktyka w gminach,
badania populacji**

Praca zbiorowa

Zabrze 2023

Pokonać bezdomność 2023. Deinstytucjonalizacja usług, profilaktyka w gminach, badania populacji

Praca zbiorowa

Autorzy:

Małgorzata Jaskulska, Chrześcijańska Fundacja Rozwoju Osobistego RONDO
Paweł Jaskulski, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta
Marcin Kowalewski, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni
Aleksandra Krugły, Fundacja Habitat for Humanity Poland
Magdalena Mostowska, Uniwersytet Warszawski
Arkadiusz Nasiński, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta
Piotr Olech, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta
Katarzyna Przybylska, Fundacja Habitat for Humanity Poland
Małgorzata Sieńczyk, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta
Aneta Szarfenberg, Pracownia 3E
Ryszard Szarfenberg, Uniwersytet Warszawski
Anna Szubert, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu
Marcin Tylman, Fundacja Aktywizacji i Integracji
Karolina Więckiewicz, Fundacja Habitat for Humanity Poland
Jakub Wilczek, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności

Wydawca:

Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności
ul. Wolności 241, 41-800 Zabrze
www.bezdomnosc.pl
biuro@bezdomnosc.pl

© Copyright by Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności
Zabrze 2023

Przedruk materiałów w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą wydawcy.

ISBN 978-83-952805-7-3

Nakład: 750 egz.

Korekta, skład i opracowanie graficzne:

Jakub Wilczek

Druk i oprawa:

PPHU Kropka s.c. Joanna i Artur Sufranek
www.sufranki.pl

Zdjęcie na okładce:

Maria Ziegler / Unsplash

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

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
DEKLARACJA 2020	8
KARTA PRAW OSÓB DOŚWIADCZAJĄCYCH BEZDOMNOŚCI.....	10

PODRĘCZNIK – DEINSTYTUCJONALIZACJA USŁUG DLA OSÓB W KRYZYSIE BEZDOMNOŚCI

Założenia teoretyczne dla procesów deinstytucjonalizacji.....	15
Deinstytucjonalizacja usług w obszarze bezdomności – usługi w lokalnych społecznościach..	25
Ścieżki i scenariusze rozwoju usług mieszkaniowych	40
Przejście od schroniska do rozwiązań mieszkaniowych w Fundacji RONDO – krótka historia wielkiej zmiany	50
Partycypacja osób korzystających ze wsparcia w procesie przejścia od instytucji do rozwiązań mieszkaniowych	54
Partnerstwo międzysektorowe i współpraca międzyresortowa w kontekście realizacji deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności	61
Przygotowanie kadry do pracy w lokalnych społecznościach.....	68
Proces wspierania osób korzystających z rozwiązań mieszkaniowych	73
Wykorzystanie pustostanów na potrzeby rozwoju mieszkań dla osób w kryzysie bezdomności	87
Najem społeczny i społeczne agencje najmu w kontekście bezdomności.....	93
Finansowanie rozwoju usług mieszkaniowych	99
Profilaktyka bezdomności a usługi mieszkaniowe dla osób zagrożonych problemem bezdomności oraz pozostających w niepewności mieszkaniowej.....	106
Trening życia w mieszkaniu – Prewencja bezdomności w praktyce	113
Rozwiązania mieszkaniowe dla osób w kryzysie bezdomności w Gdańsku	120
Deinstytucjonalizacja a metoda Najpierw Mieszkanie	129
O instytucjach i deinstytucjonalizacji okiem eksperta przez doświadczenie.....	140
Deinstytucjonalizacja usług dla osób w kryzysie bezdomności w wymiarze regionalnym na przykładzie województwa wielkopolskiego	144
Diagnoza i lokalny plan rozwoju usług społecznych w obszarze przeciwdziałania zjawisku bezdomności na przykładzie małej gminy (Nowe)	148
Bibliografia	157
Spis tabel	164
Spis rysunków	164

PROFILAKTYKA BEZDOMNOŚCI W GMINACH – RAPORT Z BADANIA OGÓLNOPOLSKIEGO

Wprowadzenie – podstawowe założenia badania	167
Wyniki badania – etap pierwszy: badanie ankietowe	169
Wyniki badania – etap drugi: badanie jakościowe	175
Wnioski końcowe z badania	187
Rekomendacje	189
Bibliografia	192

REKOMENDACJE DO OGÓLNOPOLSKIEGO BADANIA LICZBY OSÓB BEZDOMNYCH

Wprowadzenie	195
Wnioski i rekomendacje	196
Badania bezdomności w rozwiązywaniu problemu bezdomności	201
Przegląd wybranych badań zagranicznych	221
Liczenie osób doświadczających bezdomności w Polsce – opinie praktyków	242
Opinie, wnioski i rekomendacje zgłoszone podczas webinarium	263
Bibliografia	267
Spis tabel	271
Spis rysunków	271

WSTĘP

Jakub Wilczek

W jubileuszowym – dziesiątym już – roku działalności Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, oddajemy w Państwa ręce kolejną publikację z cyklu *Pokonać bezdomność*. Jak w poprzednich latach, jest ona podsumowaniem całorocznych prac Federacji prowadzonych w ramach projektu finansowanego ze środków Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, w ramach programu *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym*. W tym roku kontynuujemy tematykę deinstytucjonalizacji usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności, w różnych jej aspektach.

Pierwsza część publikacji to pionierska próba stworzenia podręcznika deinstytucjonalizacji w obszarze bezdomności. Proces przechodzenia od usług w instytucjach do usług świadczonych w społecznościach lokalnych wciąż wiąże się w Polsce z wieloma niewiadomymi, liczymy jednak, że przedstawione informacje pomogą Państwu w planowaniu tego wieloaspektowego procesu w Państwa organizacjach i gminach. Podręcznik otwierają artykuły poświęcone teoretycznym podstawom deinstytucjonalizacji, jej umocowaniu w międzynarodowych i krajowych dokumentach strategicznych, operacjonalizacji tego procesu w kontekście zasad wynikających z tych dokumentów i wreszcie ścieżkom i scenariuszom rozwoju usług mieszkaniowych. Następnie przedstawiamy przykład zielonogórskiej Fundacji RONDO, która znajduje się w bardzo zaawansowanym stadium deinstytucjonalizacji – opisujemy wdrażany przez nią program mieszkaniowy, partycypacyjną formułę jego przygotowania oraz partnerstwo lokalne, w którego ramach ten proces się toczy. W następnych rozdziałach przedstawiamy założenia dotyczące przygotowania kadr instytucji i organizacji zajmujących się wsparciem osób w kryzysie bezdomności do deinstytucjonalizacji ich usług oraz obszary i zakres wsparcia świadczonego w usługach mieszkaniowych, z naciskiem na kilka wybranych form i narzędzi wsparcia – asystenturę, redukcję szkód i dialog motywujący. Kolejna część podręcznika to zagadnienia związane z pozyskiwaniem mieszkań do realizacji zdeinstytucjonalizowanych usług – adaptacja pustostanów, społeczne agencje najmu oraz źródła finansowania tworzenia zasobów mieszkaniowych niezbędnych do świadczenia usług w lokalnych społecznościach. Następnie skupiamy się na obszarze profilaktyki bezdomności, prezentując – oprócz podstaw teoretycznych – dobrą praktykę programu mieszkań treningowych dla młodzieży opuszczającej pieczę zastępczą oraz osób z niepełnosprawnością intelektualną w Nowem. Pozostając w obszarze dobrych praktyk, przenosimy się do Gdańska – w kolejnym rozdziale prezentujemy tamtejsze programy mieszkaniowe oraz ich umocowanie w bogatym zasobie miejskich dokumentów strategicznych poświęconych kwestii mieszkalnictwa i integracji społecznej osób doświadczających i zagrożonych bezdomnością. Kolejna część podręcznika to szczegółowy opis zasad programów Najpierw Mieszkanie, jako usługi mieszkaniowej bodaj najbliższej idei deinstytucjonalizacji usług dla osób w kryzysie bezdomności. Opis ten uzupełnia refleksja eksperta przez doświadczenie – osoby doświadczającej niegdyś bezdomności, a dziś aktywnie wspierającej zespół programu Najpierw Mieszkanie w Gdańsku w jego wysiłkach na rzecz reintegracji osób w kryzysie. Podręcznik zamyka rzut oka



na dokumenty wdrażające usługi zdeinstytucjonalizowane w skali regionu i gminy – prezentujemy założenia *Wielkopolskiego Planu Deinstytucjonalizacji i Rozwoju Usług Społecznych na lata 2023-2026* oraz *Planu deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie gminy Nowe na lata 2023-2030*. Liczymy, że wszystkie powyższe propozycje składające się na podręcznik, choć z pewnością nie wyczerpują całości zagadnienia, staną się dla Państwa wsparciem w wysiłkach na rzecz ulepszania lokalnych systemów pomocy i reintegracji, a także przyczynkiem do dalszej dyskusji o tym, jak powinien funkcjonować zdeinstytucjonalizowany system wsparcia osób w kryzysie bezdomności w Polsce.

Druga część publikacji to raport z ogólnopolskiego badania dotyczącego form profilaktyki bezdomności w gminach. Otwiera go informacja o badaniu ilościowym, w którym zebrano informacje z ponad 400 instytucji samorządowych w Polsce zajmujących się pomocą osobom w kryzysie bezdomności. Niestety obraz, jaki maluje się na podstawie zebranych danych, jest dość alarmujący – w Polsce usługi związane z profilaktyką bezdomności są niezwykle rzadkie, a do tego rozproszone i nieskoordynowane. Jest to niezwykle ważna informacja w kontekście procesu deinstytucjonalizacji usług, którego jednym z filarów powinno być właśnie zapobieganie wchodzeniu w bezdomność. Tym niemniej autorom badania udało się zebrać kilka dobrych praktyk w tym obszarze, które szczegółowo prezentowane są w drugiej części raportu. Sądzymy, że lektura wniosków i rekomendacji z tego badania może być ważna zarówno dla decydentów lokalnych i przygotowywanych przez nich lokalnych planów deinstytucjonalizacji, jak również (a może przede wszystkim) dla władz publicznych odpowiedzialnych za realizację *Strategii rozwoju usług społecznych*, której niezwykle istotnym komponentem w obszarze bezdomności jest właśnie profilaktyka.

Wreszcie trzecia część to niezwykle interesująca analiza badań nad populacją osób doświadczających bezdomności. Wiedza o wielkości tej populacji, jej cechach socjodemograficznych, rodzajach doświadczanej bezdomności, potrzebach czy formach otrzymywanej pomocy jest niezwykle istotna dla planowania wszelkich polityk przeciwdziałania bezdomności, w tym dla planowania deinstytucjonalizacji usług w skali lokalnej i krajowej. Raport z prac zespołu zajmującego się tym obszarem otwierają więc rozważania teoretyczne dotyczące badań populacyjnych oraz szczegółowa analiza zrealizowanych dotychczas *Ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych*, wraz z przeglądem zgłaszanych pod ich adresem postulatów oraz wdrażanych na przestrzeni lat zmian w metodologii badania. Kolejny rozdział raportu poświęcony jest przeglądowi badań zagranicznych – szwedzkich, norweskich, duńskich, belgijskich, fińskich, amerykańskich, irlandzkich, brytyjskich, niemieckich i węgierskich. Autorka bardzo szczegółowo analizuje różne aspekty poszczególnych z nich i podsumowuje rozdział propozycją kierunku rozwoju dla badań prowadzonych w Polsce, w oparciu o możliwości zidentyfikowane w bogatym zbiorze doświadczeń zagranicznych. Raport kończy informacja z badania opinii praktyków, którzy byli zaangażowani w poszczególne edycje *Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych* oraz wnioski z przeprowadzonego w czerwcu br. webinarium *Analiza badań populacji osób doświadczających bezdomności* poświęconego identyfikacji aktualnych postulatów i możliwości związanych z badaniami ogólnopolskimi. Również w przypadku tego obszaru tematycznego, liczymy, że sformułowane wnioski i rekomendacje posłużą lepszej organizacji badań w przyszłości – zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym – ale także lepszemu poznaniu populacji osób doświadczających bezdomności, co pozwoli na formułowanie trafniejszych rozwiązań w programach wsparcia kierowanych do tej grupy.

Tradycyjnie już, otwieramy naszą publikację *Deklaracją 2020* oraz *Kartą praw osób doświadczających bezdomności*. Niezmiennie uważamy bowiem, że te dwa dokumenty powinny być drogowskazami dla wszystkich inicjatyw wspierających osoby w kryzysie bezdomności, dlatego warto o nich przypominać. Jak co roku wierzymy, że zarówno wspomniane dokumenty, jak i cała zawartość merytoryczna niniejszej publikacji, dostarczone w niej dobre praktyki, analizy i znaczny zasób wiedzy, przyczynią się do poprawy jakości wsparcia osób doświadczających bezdomności oraz rozwoju i deinstytucjonalizacji lokalnych systemów przeciwdziałania bezdomności. Życząc przyjemnej lektury, mamy też nadzieję, że połączy nas w niej wspólne przekonanie o tym, że...

ROZWIĄZANIE PROBLEMU BEZDOMNOŚCI JEST MOŻLIWE!



DEKLARACJA 2020

W SPRAWIE PRYNCYPIÓW ROZWIĄZYWANIA PROBLEMU BEZDOMNOŚCI W POLSCE

Uznając, że:

- ☐ prawa osób będących w kryzysie bezdomności są często łamane, a ich dostęp do pomocy często jest ograniczany;
- ☐ obecny kształt polskiego systemu wspierania osób w kryzysie bezdomności pozwala świadczyć pomoc w postaci schronienia, ale rzadko prowadzi do pełnej i trwałej reintegracji, a obecna długość epizodów bezdomności jest nieakceptowalna;
- ☐ dla trwałego rozwiązania problemu bezdomności i zapobiegania jej powstawaniu niezbędne jest zapewnienie osobom doświadczającym tego problemu odpowiednich warunków mieszkaniowych;
- ☐ rozwiązywanie problemu bezdomności wymaga aktywnego zaangażowania aktorów spoza sektora pomocy społecznej;
- ☐ stygmatyzacja bezdomności oraz osób doświadczających tego problemu stanowi jedną z najważniejszych przeszkód w rozwijaniu skutecznych usług wsparcia i reintegracji;

my, zaangażowani w niesienie pomocy osobom w kryzysie bezdomności uczestnicy konferencji Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności „Pokonać bezdomność”, deklarujemy, iż poniższe zasady uznajemy za kluczowe dla skutecznego zmniejszenia skali i docelowo zakończenia problemu bezdomności w Polsce oraz wzywamy władze publiczne wszystkich szczebli do podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia efektywnego modelu rozwiązywania problemu bezdomności, opartego na poniższych pryncypiach i zawierających się w nich priorytetach:

I. POSZANOWANIE PRAW OSÓB W KRYZYSIE BEZDOMNOŚCI

Uznanie, że każdemu człowiekowi w kryzysie bezdomności przynależne są takie same prawa jak wszystkim innym ludziom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności prawo do mieszkania ratyfikowane przez Polskę w Międzynarodowym Pakiecie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ oraz prawo do opieki zdrowotnej ze szczególnym uwzględnieniem zdrowia psychicznego; promowanie idei **KARTY PRAW OSÓB DOŚWIADCZAJĄCYCH BEZDOMNOŚCI** i przyjmowanie jej w polskich miastach.

II. INKLUZYWNA DEFINICJA BEZDOMNOŚCI

Zmiana definicji bezdomności określonej w ustawie o pomocy społecznej oraz zmiany innych przepisów prawa zmierzające do uznania wszystkich sytuacji mieszkaniowych opisanych w Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS za podstawę do zapewnienia wsparcia opartego o prawo do mieszkania, a w konsekwencji wprowadzenie rozwiązań prawnych umożliwiających skuteczną prewencję bezdomności oraz wspierających grupy osób w kryzysie bezdomności o szczególnych potrzebach w sposób adekwatny do tych potrzeb.

III. DEINSTYTUCJONALIZACJA USŁUG

Przyjęcie strategii, rozwiązań prawnych i mechanizmów finansowych umożliwiających rozwój usług mieszkaniowych dla osób w kryzysie bezdomności (ze szczególnym uwzględnieniem podejścia Najpierw Mieszkanie) oraz zwiększanie zasobu tanich mieszkań na wynajem dla ogółu społeczeństwa, co umożliwi przejście od paradygmatu mieszkania będącego dobrem luksusowym do mieszkania będącego prawem człowieka.

IV. DEREJONIZACJA POMOCY

Zmiany prawne umożliwiające świadczenie pełnego zakresu pomocy migrującym osobom w kryzysie bezdomności, w tym pełnej reintegracji mieszkaniowej, w miejscu ich pobytu, a nie w miejscu ostatniego zameldowania, z którym osoby te najczęściej nie są od wielu lat związane – zgodnie z zagwarantowanym Konstytucją RP prawem wolności poruszania się i wyboru miejsca pobytu.

V. ROZWÓJ STREETWORKINGU

Wprowadzenie regulacji ustawowej i wsparcie finansowe usług streetworkingu jako obowiązkowego zadania własnego gminy w dużych i średnich miastach (a fakultatywnego w małych gminach); zapewnienie wysokiej jakości kształcenia streetworkerów oraz możliwości równoprawnego świadczenia streetworkingu przez ekspertów przez doświadczenie, którzy doświadczali bezdomności w przeszłości.

VI. WIEDZA OPARTA NA DOWODACH

Zapewnienie, że decyzje polityczne i systemowe dotyczące rozwiązywania problemu bezdomności oparte są na rzetelnej wiedzy dzięki rozwojowi i finansowaniu badań w obszarze bezdomności, a także wykorzystaniu rezultatów tych badań na wszystkich szczeblach i etapach procesów decyzyjnych; zapewnienie, że decyzje te są konsultowane z praktykami pomocy, zarówno ze środowisk pozarządowych, jak i samorządowych, a przede wszystkim z samymi osobami doświadczającymi bezdomności.

VII. KOORDYNACJA DZIAŁAŃ

Ustanowienie koordynacji międzyresortowej w przeciwdziałaniu bezdomności i oparcie polityki rozwiązywania problemu bezdomności o adekwatne strategie oraz o prawo do mieszkania i inne prawa zapisane w Karcie Praw Osób Doświadczających Bezdomności, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym.

VIII. DESTYGMATYZACJA BEZDOMNOŚCI

Przeciwdziałanie wszelkim formom dyskryminacji, stygmatyzacji i agresji wobec osób w kryzysie bezdomności – w życiu codziennym, w mediach, a także w systemie pomocy i wśród decydentów politycznych; zapewnienie skutecznej komunikacji społecznej pokazującej osoby w kryzysie bezdomności jako pełnoprawnych obywateli Rzeczypospolitej Polskiej zasługujących na pomoc wysokiej jakości; przeciwdziałanie identyfikowaniu kryzysu bezdomności jako własnego wyboru osób go doświadczających.



KARTA PRAW OSÓB DOŚWIADCZAJĄCYCH BEZDOMNOŚCI

Karta Praw Osób Doświadczających Bezdomności jest kompilacją podstawowych praw człowieka zaczerpniętych z aktów prawa europejskiego i międzynarodowego, specjalnie dostosowaną do sytuacji osób doświadczających bezdomności. Docelowo chcielibyśmy przyjęcia Karty w jak największej liczbie polskich miast, co stanowiłoby potwierdzenie ich zaangażowania w przestrzeganie praw człowieka. Opracowana przez FEANTSA Karta jest jedynie wzorem i stanowi elastyczny szablon, który można dostosować do każdego kontekstu lokalnego w Europie, z poszanowaniem podstawowych praw człowieka zapisanych w jej tekście. Głównym celem Karty jest ochrona podstawowych praw osób zmuszonych do życia na ulicy – nie stanowi ona afirmacji prawa do bezdomności, ale jest odpowiedzią na współczesną rzeczywistość, w której odpowiednie schronienie lub mieszkania nie są dostępne dla wszystkich obywateli. Chcemy podkreślić, że osoby doświadczające bezdomności mają takie same prawa jak każdy inny obywatel. Nikomu nie wolno odmawiać praw człowieka ze względu na jego lub jej bezdomność – każdy człowiek zasługuje na godne traktowanie.

27 lutego 2020 roku Rada Miasta Gdańska przyjęła uchwałę nr XX/532/20 w sprawie przyjęcia na terenie miasta Gdańska Karty Praw Osób Bezdomnych. Na stronie internetowej Federacji (www.bezdomnosc.pl) można pobrać poradnik wdrażania Karty dla podmiotów społecznych.

Pełna treść karty zaproponowana przez FEANTSA obejmuje następujące prawa:

I. PRAWO DO MIESZKANIA

Najważniejszym prawem osób w kryzysie bezdomności jest prawo do mieszkania. Usługi wspierające dostęp do odpowiedniego mieszkania muszą być dostępne dla wszystkich osób doświadczających bezdomności.

II. PRAWO DOSTĘPU DO GODNYCH WARUNKÓW TYMCZASOWEGO SCHRONIENIA

W sytuacjach, gdy odpowiednie mieszkania nie mogą być zapewnione natychmiastowo, wszystkie osoby w kryzysie bezdomności muszą mieć dostęp do usług schronienia tymczasowego dobrej jakości.

III. PRAWO DO KORZYSTANIA Z PRZESTRZENI PUBLICZNEJ I SWOBODNEGO PRZEMIESZCZANIA SIĘ W NIEJ

Osoby doświadczające bezdomności muszą mieć prawo korzystania z przestrzeni publicznej i poruszania się w niej bez dodatkowych restrykcji, których nie stosuje się wobec innych osób.

IV. PRAWO DO RÓWNEGO TRAKTOWANIA

Władze lokalne muszą zapewniać usługi niedyskryminujące osób, które nie mają domu. Personel tych usług musi stosować zasadę równego traktowania.

V. PRAWO DO ADRESU KORESPONDENCYJNEGO

Osoby w kryzysie bezdomności często doświadczają ograniczeń w dostępie do rynku pracy i usług publicznych ze względu na brak możliwości podania adresu korespondencyjnego. Osoby te muszą mieć dostęp do działającego adresu, pod którym będą mogły odbierać pocztę.

VI. PRAWO DOSTĘPU DO PODSTAWOWYCH URZĄDZEŃ SANITARNYCH

Osoby w kryzysie bezdomności muszą mieć dostęp do podstawowych urządzeń sanitarnych, w tym bieżącej (pitnej) wody, pryszniców i toalet. Urządzenia te muszą zapewniać możliwość dokonania czynności higienicznych w godnych warunkach.

VII. PRAWO DO USŁUG RATUJĄCYCH ŻYCIE

Osoby w kryzysie bezdomności muszą mieć prawo dostępu do usług ratujących życie: w tym usług socjalnych, ratownictwa medycznego, policji i straży pożarnej; na tych samych warunkach co każdy inny mieszkaniec miasta.

VIII. PRAWO DO UDZIAŁU W WYBORACH

Osoby doświadczające bezdomności muszą mieć możliwość dopisania się do spisu wyborców oraz wyrobienia dokumentów niezbędnych do poświadczenia ich tożsamości podczas wyborów bez dyskryminacji ze względu na sytuację mieszkaniową.

IX. PRAWO DO OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Osoby w kryzysie bezdomności muszą mieć takie samo prawo do ochrony swoich danych osobowych i możliwość kontroli ich przetwarzania w różnych rejestrach (np. zdrowotnych, mieszkaniowych, kryminalnych) jak każdy inny obywatel.

X. PRAWO DO PRYWATNOŚCI

Prawo do prywatności musi być respektowane i chronione w maksymalnym wymiarze możliwym do osiągnięcia w różnych typach zakwaterowania, w tym w placówkach zakwaterowania zbiorowego i w nieformalnych formach zakwaterowania.

XI. PRAWO DO PODEJMOWANIA CZYNNOŚCI NIEZBĘDNYCH DO PRZETRWANIA W GRANICACH OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWA

Osoby w kryzysie bezdomności muszą mieć możliwość podejmowania czynności niezbędnych do przeżycia w granicach obowiązującego prawa. Czynności takie jak zebranie czy poszukiwanie wyrzuconej żywności nie mogą być kryminalizowane, zakazywane lub arbitralnie ograniczane do określonych obszarów.



CZĘŚĆ

1

*Podręcznik – Deinstytucjonalizacja
usług dla osób w kryzysie bezdomności*

PODRĘCZNIK – DEINSTYTUCJONALIZACJA USŁUG DLA OSÓB W KRYZYSIE BEZDOMNOŚCI

*Małgorzata Jaskulska, Aleksandra Krugły, Arkadiusz Nasiński, Piotr Olech,
Katarzyna Przybylska, Anna Szubert, Marcin Tylman, Karolina Więckiewicz*

Redakcja: Piotr Olech, Jakub Wilczek

ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE DLA PROCESÓW DEINSTYTUCJONALIZACJI

Piotr Olech

Wstęp

Procesy deinstytucjonalizacji, czyli odchodzenia od wsparcia w instytucjach na rzecz wsparcia w lokalnych społecznościach, w różnych politykach publicznych i realizacji usług społecznych, dyskutowane są w Polsce od wielu lat. Jednocześnie brakuje w Polsce uzgodnionych i uspołnionych definicji dotyczących deinstytucjonalizacji, rozumienia terminu „instytucja”, a także określenia usług „środowiskowych” realizowanych w lokalnych społecznościach. W niniejszym materiale postaram się zebrać najważniejsze informacje i źródła związane z deinstytucjonalizacją, a także przyrzec się zasadom i wartościom tego procesu.

Definicje deinstytucjonalizacji w Polsce

*Strategia rozwoju usług społecznych*¹, która ma służyć opisowi procesów deinstytucjonalizacji, w gruncie rzeczy nie podaje jej definicji, a jeśli odnosi się do kwestii deinstytucjonalizacji, to określa ją w dość wąskim zakresie – np. „przyjmuje się, że usługi społeczne w przyszłości powinny mieć charakter bardziej zdeinstytucjonalizowany, co oznacza rozwój usług środowiskowych w miejscu zamieszkania”². Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu³ wprowadza także nie podaje kluczowych definicji, niemniej określa ścieżkę realizacji procesu deinstytucjonalizacji usług w Polsce w następujący sposób:

„Proces przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, w przypadku zdiagnozowanej sytuacji w naszym kraju, wymaga długofalowych działań – w perspektywie kilkudziesięcioletniej – obejmujących następujące

¹ *Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)*, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2022

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000767/O/M20220767.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

² *Ibidem*, str. 5

³ *Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Aktualizacja 2021-2027. Polityka publiczna z perspektywą do roku 2030*, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2021
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20210000843/O/M20210843.pdf> (dostęp: 7.11.2023)



etapy i bloki działań: zwiększenie podaży, dostępności oraz zapewnienie odpowiedniej jakości usług świadczonych w miejscu zamieszkania oraz w formach zdeinstytucjonalizowanych; przygotowanie i wdrożenie lokalnych i regionalnych planów rozwoju usług opieki długoterminowej; stopniowe przekształcanie a następnie ewentualne wygaszanie placówek stacjonarnych”⁴.

Oba dokumenty strategiczne odwołują się dość szeroko do *Ogólnoeuropejskich wytycznych dotyczących przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*⁵ i w gruncie rzeczy, to w tym dokumencie trzeba szukać definicji, kryteriów i obszarów dla procesu deinstytucjonalizacji.

Dokumentem najszerzej opisującym i definiującym deinstytucjonalizację w rzeczywistości polskiej polityki publicznej były *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020*⁶. Od 2023 roku dokumentem najbardziej aktualnym i odnoszącym się do obecnej perspektywy finansowej są *Wytyczne dotyczące realizacji projektów z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w regionalnych programach na lata 2021-2027*⁷. Tutaj deinstytucjonalizacja zdefiniowana została jako:

„Proces przejścia od opieki instytucjonalnej do usług świadczonych w społeczności lokalnej, wynikający z potrzeby respektowania praw podstawowych określonych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, str. 389), a także innych dokumentach międzynarodowych, w tym w szczególności Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, z późn. zm.) i Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. poz. 526, z późn. zm.). Proces ten wymaga rozwoju usług świadczonych w społeczności lokalnej, przeniesienia zasobów z opieki instytucjonalnej na poczet usług świadczonych w społeczności lokalnej, stopniowego ograniczenia usług w ramach opieki instytucjonalnej. Integralnym elementem deinstytucjonalizacji usług jest profilaktyka mająca zapobiegać umieszczaniu osób w opiece instytucjonalnej, a w przypadku dzieci – rozdzieleniu dziecka z rodziną i umieszczeniu w pieczy zastępczej lub w opiece instytucjonalnej”⁸.

⁴ Ibidem, s. 49

⁵ *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*, Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności, Bruksela 2012
<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/17881/12.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

⁶ *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020*
<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedsiwziec-w-obszarze-wlaczania-spoecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/> (dostęp: 7.11.2023)

⁷ *Wytyczne dotyczące realizacji projektów z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w regionalnych programach na lata 2021-2027*
<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/115353/Wytyczne-dotyczace-realizacji-projektow-z-EFS-podpisane.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

⁸ Ibidem, s. 7

W wytycznych tych zdefiniowano opiekę instytucjonalną jako usługi świadczone:

„a) w placówce opiekuńczo-pobytowej, czyli placówce wieloosobowego, całodobowego pobytu i opieki, w której liczba mieszkańców jest większa niż 8 osób, lub w której spełniona jest co najmniej jedna z poniższych przesłanek:

i) usługi nie są świadczone w sposób zindywidualizowany (dostosowany do potrzeb i możliwości danej osoby);

ii) wymagania organizacyjne mają pierwszeństwo przed indywidualnymi potrzebami mieszkańców;

iii) mieszkańcy nie mają wystarczającej kontroli nad swoim życiem i nad decyzjami, które ich dotyczą w zakresie funkcjonowania w ramach placówki;

iv) mieszkańcy są odizolowani od ogółu społeczności lub zmuszeni do mieszkania razem;

b) w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej lub interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 447, z późn. zm.) lub w innej placówce wieloosobowego, całodobowego pobytu lub opieki;

c) w placówce interwencyjnego zakwaterowania (noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych, ogrzewalnie).

Opieka instytucjonalna realizowana jest w szczególności w takich instytucjach jak:

a) dom pomocy społecznej, o którym mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;

b) zakład opiekuńczo-leczniczy i zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, o których mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561, z późn. zm.)”⁹.

Usługi w lokalnych społecznościach

W powyższych Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa..., zdefiniowano także usługi społeczne świadczone w społeczności lokalnej (czyli usługi zdeinstytucjonalizowane) jako:

„Usługi społeczne lub zdrowotne umożliwiające osobom niezależne życie w środowisku lokalnym, a dzieciom życie w rodzinie lub rodzinnej pieczy zastępczej. Usługi te zapobiegają odizolowaniu osób od rodziny lub społeczności lokalnej oraz umożliwiają podtrzymywanie więzi rodzinnych i sąsiedzkich. Są to usługi świadczone w sposób:

a) zindywidualizowany (dostosowany do potrzeb i możliwości danej osoby);

b) umożliwiający odbiorcom tych usług kontrolę nad swoim życiem i nad decyzjami, które ich dotyczą (w zakresie wsparcia dzieci uwzględnianie ich zdania);

c) zapewniający, że odbiorcy usług nie są odizolowani od ogółu społeczności lub nie są zmuszeni do mieszkania razem;

⁹ Ibidem, s. 9-10



d) gwarantujący, że wymagania organizacyjne nie mają pierwszeństwa przed indywidualnymi potrzebami osoby z niej korzystającej.

Warunki, o których mowa w lit. a-d, muszą być spełnione łącznie”¹⁰.

W katalogu usług społecznych i zdrowotnych świadczonych w społeczności lokalnej, zgodnie z powyższymi wytycznymi, znalazły się w szczególności:

„a) usługi opiekuńcze, obejmujące pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, zapewnienie kontaktów z otoczeniem, świadczone przez opiekunów faktycznych lub w postaci: sąsiedzkich usług opiekuńczych, usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania lub dziennych form usług opiekuńczych;

b) opieka wytchnieniowa w formie krótkookresowego (do 12 tygodni w roku) całodobowego lub dziennego pobytu;

c) usługi w rodzinnym domu pomocy, o którym mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;

d) usługi w ośrodkach wsparcia, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (zarówno w formie pobytu dziennego jak i całodobowego), o ile liczba miejsc całodobowego pobytu w tych ośrodkach nie jest większa niż 8;

e) usługi w gospodarstwach opiekuńczych w formie pobytu dziennego lub całodobowego, o ile liczba miejsc pobytu całodobowego w tych gospodarstwach nie jest większa niż 8;

f) usługi asystenckie, świadczone przez asystentów na rzecz osób z niepełnosprawnościami (oraz ich rodzin), umożliwiające stałe lub okresowe wsparcie tych osób w wykonywaniu podstawowych czynności dnia codziennego, niezbędnych do ich aktywnego funkcjonowania społecznego, zawodowego lub edukacyjnego;

g) usługi asystenckie dla innych grup niż osoby z niepełnosprawnościami, z wyłączeniem asystentury rodzinnej;

h) usługi pielęgniarstwa opieki długoterminowej domowej;

i) opieka paliatywna i hospicyjna w formach zdeinstytucjonalizowanych;

j) poradnictwo specjalistyczne, świadczone osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych;

k) usługi wspierania rodziny zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w tym:

i) praca z rodziną, w tym w szczególności asystentura rodzinna, konsultacje i poradnictwo specjalistyczne, terapia i mediacja; usługi dla rodzin z dziećmi, w tym usługi opiekuńcze i specjalistyczne, pomoc prawna, szczególnie w zakresie prawa rodzinnego; organizowanie dla rodzin spotkań mających na celu wymianę ich doświadczeń oraz zapobieganie izolacji, zwanych »grupami wsparcia« lub »grupami samopomocowymi«;

ii) pomoc w opiece i wychowaniu dziecka poprzez usługi placówek wsparcia dziennego w formie opiekuńczej i specjalistycznej oraz w formie pracy podwórkowej;

¹⁰ Ibidem, s. 19-20

- iii) pomoc rodzinie w opiece i wychowaniu poprzez wsparcie rodzin wspierających;
- l) usługi dla dzieci i młodzieży w formach dziennych i środowiskowych;
- m) usługi preadopcyjne i postadopcyjne;
- n) rodzinna piecza zastępcza, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego, o których mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a także usługi dla kandydatów do pełnienia funkcji rodzinnych form pieczy zastępczej;
- o) usługi w postaci mieszkań chronionych, usługi w postaci mieszkań wspomaganych, o ile liczba miejsc w mieszkaniu nie jest większa niż 7, usługi w ramach innych mieszkań z usługami/ze wsparciem;
- p) usługi interwencji kryzysowej, o których mowa w art. 47 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (schronienie nie może być udzielane w placówkach świadczących opiekę instytucjonalną);
- q) usługi przeciwdziałania przemocy, w tym przemocy w rodzinie na mocy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249, z późn. zm.) (schronienie nie może być udzielane w placówkach świadczących opiekę instytucjonalną)”¹¹.

Dla procesów deinstytucjonalizacji i obszaru bezdomności szczególne znaczenie mają usługi mieszkaniowe, które w wytycznych definiowane są w następujący sposób:

„Mieszkanie chronione – mieszkanie chronione, o którym mowa w art. 53 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268, z późn. zm.). Rodzaj i zakres wsparcia świadczonego w mieszkaniu chronionym oraz standard lokalu przeznaczonego na mieszkanie chronione określają akty wykonawcze wydane na podstawie tej ustawy;

mieszkanie wspomagane – usługa społeczna świadczona w społeczności lokalnej w postaci mieszkania lub domu, przygotowującego osoby w nim przebywające, przy wsparciu specjalistów, do prowadzenia niezależnego życia lub zapewniającego pomoc w prowadzeniu niezależnego życia. Mieszkanie lub dom może być prowadzone w formie mieszkania:

- a) treningowego, przygotowującego osoby w nim przebywające do prowadzenia niezależnego życia. Usługa ma charakter okresowy i służy określonym kategoriom osób w osiągnięciu częściowej lub całkowitej samodzielności, m.in. poprzez trening samodzielności, poradnictwo, pracę socjalną lub inne usługi aktywnej integracji;
- b) wspieranego, stanowiącego alternatywę dla opieki instytucjonalnej. Usługa ma charakter pobytu stałego lub okresowego (w przypadku potrzeby opieki w zastępstwie za opiekunów faktycznych) i służy osobom potrzebującym wsparcia w codziennym funkcjonowaniu lub osobom z niepełnosprawnościami”¹².

Warto odnotować, że wytyczne uwzględniają nie tylko mieszkania chronione i wspomagane, ale także inne formy usług mieszkaniowych, w tym przede wszystkim usługi w ramach innych mieszkań z usługami/ze wsparciem.

¹¹ Ibidem, s. 20-22

¹² Ibidem, s. 9



W momencie tworzenia niniejszego podręcznika wprowadzane były zmiany w ustawie o pomocy społecznej¹³ – zlikwidowano pojęcie mieszkań chronionych oraz wprowadzono w ich miejsce odrębnie mieszkania treningowe i mieszkania wspomagane. Definiowane są one w następujący sposób:

„Art. 53. 1. Osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie bezdomnej, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, okręgowy ośrodek wychowawczy, zakład poprawczy, schronisko dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, może być przyznane wsparcie w mieszkaniu treningowym lub wspomaganim.

2. Mieszkania, o których mowa w ust. 1, są formą pomocy społecznej przygotowującą, przy wsparciu specjalistów, osoby w nich przebywające do prowadzenia niezależnego życia lub wspierającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu. [...]

4. W mieszkaniu treningowym świadczy się usługi bytowe, pracę socjalną oraz naukę w obszarze rozwijania lub utrwalania niezależności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia niezależnego życia.

5. W mieszkaniu wspomaganim świadczy się usługi bytowe, pracę socjalną oraz pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania niezależności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości”.

Zmiany w ustawie o pomocy społecznej spowodują z pewnością potrzebę aktualizacji i zmodyfikowania wytycznych w zakresie usług mieszkaniowych, w katalogu różnych rozwiązań w tym zakresie znajdują się prawdopodobnie mieszkania treningowe, mieszkania wspomagane oraz mieszkania ze wsparciem/z usługami. Ze wszystkich tych rozwiązań mogą korzystać osoby doświadczające bezdomności, a także osoby nią zagrożone. Szerzej różne formy usług mieszkaniowych omówione zostały w kolejnej części podręcznika.

Warto jeszcze powrócić i omówić kwestię opieki instytucjonalnej. Co ciekawe wytyczne europejskie, do których odwołują się polskie strategie i wytyczne definiują ją nieco inaczej niż wytyczne polskie dotyczące wydatkowania środków unijnych, wskazując zakład (opiekę instytucjonalną) jako „każdą placówkę opieki stacjonarnej, w której: pensjonariusze są odizolowani od ogółu społeczności lub zmuszeni mieszkać razem; pensjonariusze nie mają wystarczającej kontroli nad swoim życiem i nad decyzjami, które ich dotyczą; oraz wymagania organizacyjne mają zazwyczaj pierwszeństwo przed indywidualnymi potrzebami mieszkańców”¹⁴.

W samej definicji zakładu (opieki instytucjonalnej) nie ma określenia wielkości placówki. Zamiast definiować zakład na podstawie rozmiaru, czyli liczby mieszkańców, w raporcie tym mówi

¹³ Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1693)

¹⁴ Ogólnoeuropejskie wytyczne..., op. cit., s. 9-10

się o „kulturze instytucjonalnej”. Europejskie wytyczne w następujący sposób odwołują się do kwestii liczby miejsc i osób:

„Rozmiar jest zarazem ważnym czynnikiem przy rozwijaniu nowych usług świadczonych przez społeczności lokalne. Mniejsze skupiska miejsc zamieszkania, o bardziej spersonalizowanym charakterze, częściej dają użytkownikom usług możliwość wyboru i decydowania o własnym życiu, pozwalając świadczyć usługi ukierunkowane na ich potrzeby. Opracowując strategie przejścia od opieki instytucjonalnej do usług świadczonych na poziomie lokalnych społeczności, niektóre kraje decydują się ograniczyć maksymalną liczbę użytkowników, którzy mogą zostać umieszczeni w tym samym środowisku, np. liczbę mieszkańców jednego mieszkania lub budynku. Takie podejście może pomóc w dopilnowaniu, aby przy świadczeniu nowych usług nie doszło do odtworzenia kultury instytucjonalnej. Należy jednak zauważyć, że niewielki rozmiar obiektów mieszkalnych nie gwarantuje sam w sobie eliminacji kultury instytucjonalnej. Na świadczone usługi wpływa wiele innych czynników, jak np. możliwość dokonywania wyborów przez pensjonariuszy, poziom i jakość udzielanego wsparcia, sposobność uczestnictwa w życiu społeczności oraz wdrożone systemy zapewnienia jakości. W niektórych przypadkach ludzie mogą zostać zmuszeni do poddania się określonej terapii, aby uzyskać dostęp do usług świadczonych na poziomie lokalnych społeczności. W takich przypadkach kultura instytucjonalna przeżywa, mimo że same usługi nie muszą mieć charakteru instytucjonalnego”¹⁵.

Jednocześnie usługi w lokalnych społecznościach, zgodnie z europejskimi wytycznymi, powinny być realizowane w oparciu o szerszy zestaw zasad (według ustalonego międzynarodowego konsensusu), wśród których wymieniono następujące:

- ❑ „pełne uczestnictwo w życiu społeczności – usługi powinny umożliwiać użytkownikom indywidualnym i rodzinom uczestnictwo w życiu społeczności na równych zasadach z innymi osobami;
- ❑ wybór i kontrola – ta zasada jest następstwem rezygnacji z traktowania osób korzystających z usług jako »przedmiotów opieki« i specjalistów jako »ekspertów« w opiece nad nimi; chodzi o uznanie prawa użytkowników i ich rodzin do decydowania o swoim życiu oraz kontroli nad wsparciem, jakie otrzymują;
- ❑ wsparcie ukierunkowane na potrzeby osób – punktem wyjścia powinny stać się potrzeby i preferencje osób, a wsparcie musi być dostosowane do ich indywidualnej sytuacji i umożliwiać dokonywanie osobistych wyborów; oznacza to, że użytkownicy i ich rodziny powinni również aktywnie uczestniczyć w projektowaniu oraz ocenie usług;
- ❑ ciągłość świadczenia usług – wsparcie powinno być świadczone przez cały okres, gdy jest ono potrzebne, oraz modyfikowane w zależności od zmieniających się potrzeb i preferencji użytkowników;
- ❑ rozdzielenie miejsca zamieszkania od wsparcia – rodzaj i poziom otrzymywanego wsparcia nie powinien być uzależniony od miejsca zamieszkania, lecz od potrzeb oraz wymagań danej osoby; usługi należy świadczyć niezależnie od miejsca zamieszkania;
- ❑ rozproszone mieszkania zamiast kampusu/skupiska – rozproszone mieszkania oznaczają mieszkania i domy tego samego rodzaju i rozmiaru jak zamieszkiwane przez większość ludzi, rozmieszczone równomiernie w dzielnicach mieszkalnych wśród reszty populacji”¹⁶.

¹⁵ Ibidem, s. 26

¹⁶ Ibidem, s. 94-95



Celowo przytoczono tu rozumienie terminów opieki instytucjonalnej oraz usług w lokalnych społecznościach z wytycznych europejskich, bowiem mają one istotne znaczenie dla dalszych rozważań związanych z obszarami i kryteriami określania czym jest wsparcie instytucjonalne, a czym wsparcie „środowiskowe”. Zastosowanie miękkich i jakościowych warunków i zasad opisujących czym są usługi świadczone w społeczności lokalnej, wskazuje na pożądaną charakterystykę usług zdeinstytucjonalizowanych. Zwraca także uwagę na zagrożenie odtwarzania kultury instytucjonalnej w rozwiązaniach środowiskowych, takich jak np. mieszkania wspomagane, gdzie wprowadzone zasady i reguły mogą potencjalnie zaprzeczać zasadom deinstytucjonalizacji.

Na koniec tej części warto odwołać się jeszcze do innych wytycznych związanych z realizacją prawa do mieszkania¹⁷, a także wytycznych w zakresie deinstytucjonalizacji¹⁸, przygotowanych przez ONZ. Niewątpliwie kwestie prawa do mieszkania dla każdego człowieka, a także kwestie prawa do niezależnego życia i włączenia do społeczności, są ze sobą powiązane. Wytyczne dotyczące wdrażania prawa do odpowiednich warunków mieszkaniowych zawarte są w sprawozdaniu ONZ, które koncentruje się na kluczowych wymogach skutecznej, opartej na prawach reakcji na pojawiające się wyzwania. Wytyczne dostarczają państwom zestaw środków wykonawczych w kluczowych obszarach budzących obawy, w tym w zakresie bezdomności i niedostępności cenowej mieszkań, migracji, eksmisji, zmian klimatu, modernizacji nieformalnych osiedli, nierówności i regulacji biznesu. Prawo do mieszkania, zgodnie z przytaczanymi wytycznymi, powinno być zdefiniowane jako prawo do życia w domu w spokoju, bezpieczeństwie i godności, i obejmować ochronę praw lokatorów, dostępność usług, przystępność cenową, zdolność do celów mieszkaniowych, dostępność fizyczną, odpowiednią lokalizację i adekwatność kulturową.

Drugie wytyczne stanowią przewodnik i wsparcie dla państw-stron *Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami* w ich wysiłkach na rzecz realizacji prawa tych osób do niezależnego życia i włączenia do społeczności, a także mają być podstawą do planowania procesów deinstytucjonalizacji i zapobiegania instytucjonalizacji. Warto tu zauważyć, że choć dotyczą one wprost usług kierowanych do osób z niepełnosprawnościami, można (i należy) traktować je jako wiążące w zakresie deinstytucjonalizacji usług kierowanych do innych grup wymienionych w *Strategii rozwoju usług społecznych*, w tym osób w kryzysie bezdomności – tym bardziej, że w tej ostatniej grupie osoby z niepełnosprawnościami występują bardzo licznie. Wytyczne wzywają państwa-strony Konwencji (w tym Polskę) między innymi do zniesienia wszelkich form instytucjonalizacji, zaprzestania umieszczania nowych osób w instytucjach oraz powstrzymania się od inwestowania w instytucje. Wytyczne stwierdzają jednocześnie, że nie ma uzasadnienia dla utrwalania instytucjonalizacji. Państwa-strony nie powinny wykorzystywać braku wsparcia i usług w społeczności, ubóstwa lub stygmatów do uzasadniania ciągłego utrzymywania instytucji lub opóźniania ich zamknięcia. Planowanie integracyjne, badania, projekty pilotażowe lub potrzeba reformy prawa nie powinny być wykorzystywane do opóźniania reformy lub ograniczania natychmiastowych działań wspierających integrację w społecznościach.

¹⁷ Wytyczne dotyczące wdrażania prawa do odpowiednich warunków mieszkaniowych; *Sprawozdanie Specjalnej Sprawozdawczynie ds. odpowiednich warunków mieszkaniowych jako elementu prawa do odpowiedniego poziomu życia oraz prawa do niedyskryminacji w tym kontekście* (tłum. OFRPB), ONZ 2020 https://drive.google.com/file/d/1JaR7mÜgE_4dLd2IJT0cC7ziAXY7_AtKQ/view (dostęp: 7.11.2023)

¹⁸ Wytyczne dotyczące deinstytucjonalizacji, w tym w nagłych przypadkach; Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami ONZ, 2022 <https://www.ohchr.org/en/documents/legal-standards-and-guidelines/crpd-c5-guidelines-deinstitutionalization-including> (dostęp: 7.11.2023)

Oba powyższe dokumenty są dla siebie komplementarne i niewątpliwie bardzo jednoznaczne. Zauważyć jednocześnie należy, że oba dokumenty są też niezwykle aktualne i pokazują, jak zmienia się podejście do procesów deinstytucjonalizacji na poziomie międzynarodowym. Wytyczne ONZ nieco inaczej niż wytyczne europejskie i polskie definiują procesy instytucjonalizacji i deinstytucjonalizacji. Otóż kwestie instytucjonalizacji definiowane są następująco:

„Istnieją pewne elementy definiujące instytucję, takie jak obowiązkowe dzielenie się asystentami z innymi oraz brak lub ograniczony wpływ na to, kto zapewnia pomoc; izolacja i segregacja od samodzielnego życia w społeczeństwie; brak kontroli nad codziennymi decyzjami; brak wyboru dla zainteresowanych osób, z kim żyją; sztywność rutyny niezależnie od osobistej woli i preferencji; identyczne działania w tym samym miejscu dla grupy osób podlegających określonej władzy; paternalistyczne podejście do świadczenia usług; nadzór nad warunkami mieszkaniowymi; oraz nieproporcjonalna liczba osób z niepełnosprawnościami w tym samym środowisku.

Instytucjonalizacja osób z niepełnosprawnościami odnosi się do każdego pozbawienia wolności ze względu na samą niepełnosprawność lub w połączeniu z innymi przyczynami, takimi jak »opieka« lub »leczenie«. Osadzanie ze względu na niepełnosprawność ma zazwyczaj miejsce w instytucjach, do których zaliczają się między innymi instytucje pomocy społecznej, zakłady psychiatryczne, szpitale długoterminowe, domy pomocy i domy opieki, zabezpieczone oddziały dla osób z demencją, specjalne szkoły z internatem, ośrodki rehabilitacyjne inne niż ośrodki środowiskowe, domy tymczasowe, domy grupowe, rodzinne domy dla dzieci, domy chronione, zakłady psychiatrii sądowej, domy przejściowe, schroniska, kolonie i inne skupione placówki. Placówki zdrowia psychicznego, w których dana osoba może zostać pozbawiona wolności do celów takich jak obserwacja, opieka lub leczenie i/lub zatrzymanie zapobiegawcze, są formą instytucjonalizacji.

Wszystkie instytucje, w tym te prowadzone i kontrolowane przez podmioty niepubliczne, powinny zostać objęte reformami deinstytucjonalizacyjnymi. Brak, reforma lub usunięcie jednego lub większej liczby elementów instytucjonalnych nie mogą być wykorzystywane do scharakteryzowania placówki jako opartej na społeczności. Dzieje się tak na przykład w placówkach, w których niepełnosprawni dorośli w dalszym ciągu podlegają zastępczemu procesowi decyzyjnemu lub obowiązkowemu leczeniu, lub gdzie mają wspólnych asystentów; gdy placówki zlokalizowane są »we wspólnocie«, w których usługodawcy ustalają rutynę i odmawiają autonomii; lub »domy«, w przypadku których ten sam usługodawca łączy w sobie zakwaterowanie i wsparcie”¹⁹.

Warto tutaj zwrócić uwagę, że ONZ jednoznacznie wskazuje na potrzebę oddzielenia mieszkania od wsparcia, rezygnacji z obowiązku terapii i poddawania się leczeniu, konieczności rozproszenia rozwiązań mieszkaniowych i osadzenia ich w społeczności, zindywidualizowania asystentury osobistej, a przede wszystkim oparcia się na wyborze, decyzjach i samostanowieniu osoby korzystającej ze wsparcia we wszystkich obszarach jej funkcjonowania. Jednocześnie wytyczne te dookreślają procesy deinstytucjonalizacji w następujący sposób:

„Deinstytucjonalizacja obejmuje wzajemnie powiązane procesy, które powinny koncentrować się na przywróceniu osobom z niepełnosprawnościami autonomii, wyboru i kontroli w zakresie tego, jak, gdzie i z kim decydują się żyć.

¹⁹ *Ibidem*, s. 2-3 (tłumaczenie własne)



Procesami deinstytucjonalizacji powinny kierować osoby z niepełnosprawnościami, w tym dotknięte instytucjonalizacją, a nie osoby zaangażowane w zarządzanie lub utrwalanie instytucji. Należy unikać praktyk naruszających artykuł 19 Konwencji, takich jak odnawianie placówek, dodawanie większej liczby łóżek, zastępowanie dużych instytucji mniejszymi, zmiana nazw instytucji lub stosowanie standardów, takich jak zasada najmniej restrykcyjnej alternatywy w ustawodawstwie dotyczącym zdrowia psychicznego”²⁰.

Pojęcia instytucjonalizacji, opieki, usług w lokalnych społecznościach, a także procesów deinstytucjonalizacji należy rozumieć i interpretować w szerszym kontekście niż wyłącznie poprzez krajowe dokumenty strategiczne, programowe i operacyjne w zakresie wydatkowania środków europejskich. Kluczowe są dokumenty strategiczne i wytyczne ONZ, a także Unii Europejskiej – mają one znaczenie pierwotne i fundamentalne. Szczęólnego znaczenia nabierają tutaj zasady, wartości i wymogi dla realizacji usług w lokalnych społecznościach, a także cechy i wyróżniki opieki instytucjonalnej.

²⁰ *Ibidem*, s. 3 (tłumaczenie własne)

DEINSTYTUCJONALIZACJA USŁUG W OBSZARZE BEZDOMNOŚCI – USŁUGI W LOKALNYCH SPOŁECZNOŚCIACH

Piotr Olech

W niniejszym materiale postaram się przełożyć generalne zagadnienia deinstytucjonalizacji na obszar usług kierowanych do osób doświadczających bezdomności i osób znajdujących się w sytuacji wykluczenia mieszkaniowego. Materiał niniejszy będzie próbą zoperacjonalizowania procesów deinstytucjonalizacji na zagadnienia związane z rozwiązywaniem problemu bezdomności, a także określeniem obszarów i kryteriów tego procesu.

Grupa odbiorców

Na początku warto odnieść się i wskazać różnorodne grupy odbiorców w kontekście rozwoju usług w lokalnych społecznościach oraz realizacji procesów deinstytucjonalizacji w obszarze bezdomności. Oczywiście dla wszystkich usług realizowanych w Polsce kluczowa będzie definicja bezdomności z ustawy o pomocy społecznej²¹. Jednak, jak wskazuje wiele instytucji i organizacji, definicja ta nie wyczerpuje i nie odzwierciedla złożoności i wielowymiarowości problemu bezdomności²². Ponownie, warto tutaj odwołać się do wytycznych w zakresie wykorzystywania środków europejskich²³, gdzie dość szeroko i – wydaje się, że na potrzeby realizacji procesów deinstytucjonalizacji, optymalnie – zdefiniowano grupę odbiorców usług społecznych:

„Osoba w kryzysie bezdomności, dotknięta wykluczeniem z dostępu do mieszkań lub zagrożona bezdomnością [to] osoba:

a) bezdomna w rozumieniu art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, czyli osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowane na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania;

b) znajdująca się w sytuacjach określonych w Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS²⁴ w kategoriach operacyjnych: bez dachu nad głową, bez mieszkania, w niezabezpieczonym mieszkaniu, w nieodpowiednim mieszkaniu;

c) zagrożona bezdomnością – osoba znajdująca się w sytuacji wykluczenia mieszkaniowego zgodnie z typologią ETHOS, osoba bezpośrednio zagrożona eksmisją lub utratą

²¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593 z późn. zm.)

²² Stanowiska Federacji i inne dokumenty, strona internetowa Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności

<https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/stanowiska> (dostęp: 7.11.2023)

²³ Wytyczne dotyczące realizacji (...) na lata 2021-2027, op. cit.

²⁴ Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, FEANTSA https://www.feantsa.org/download/pl_7386404743356865659.pdf (dostęp: 7.11.2023)



mieszkania, a także osoba wcześniej doświadczająca bezdomności, zamieszkująca mieszkanie i potrzebująca wsparcia w utrzymaniu mieszkania”.

Deinstytucjonalizacja usług w obszarze bezdomności

Przyjmując perspektywę polskich dokumentów strategicznych oraz wytycznych, można byłoby przyjąć, że deinstytucjonalizacja usług społecznych kierowanych do osób doświadczających bezdomności jest procesem przejścia od opieki instytucjonalnej do usług świadczonych w społeczności lokalnej. W obszarze rozwiązywania problemu bezdomności, deinstytucjonalizacja oznacza zatem proces zapobiegania bezdomności oraz wychodzenia z bezdomności poprzez rozwój usług świadczonych w społeczności lokalnej i jednocześnie oraz stopniowe ograniczanie pomocy instytucjonalnej, co w skrócie obejmuje:

- ☐ prewencję (profilaktykę), szczególnie kryzysową i ratunkową (zob. definicje poniżej), rozumianą jako zapobieganie bezdomności oraz zapobieganie nawracającej bezdomności, a także przeciwdziałanie umieszczaniu w instytucjach i długoterminowemu pobytowi w nich;
- ☐ transformację usług instytucjonalnych w usługi świadczone w społeczności lokalnej, czyli zmiany w zakresie instytucjonalnego wsparcia w ośrodkach pobytu, w tym zmniejszanie liczby miejsc w placówkach i jednocześnie dostosowanie warunków i zasad świadczenia wsparcia do zasad deinstytucjonalizacji, a także zamykanie i przekształcanie miejsc w instytucjach w rozwiązania mieszkaniowe;
- ☐ tworzenie i realizację usług społecznych dla osób wychodzących z bezdomności w społecznościach lokalnych, w tym przede wszystkim: usług mieszkaniowych (m.in. według metody Najpierw Mieszkanie), pracy socjalnej, streetworkingu, asystentury, usług opiekuńczych, konsultacji i poradnictwa specjalistycznego, terapii i mediacji.

W przypadku bezdomności można byłoby przyjąć, że profilaktyka (czy bardziej prewencja) może polegać na możliwie najszybszym zapewnieniu mieszkania osobom w kryzysie bezdomności znajdującym się w interwencyjnych placówkach, tj. korzystającym z usług niskoprogowych (ogrzewalni lub noclegowni) lub na zapewnieniu dostępu do mieszkania bezpośrednio z ulicy, przestrzeni publicznych i miejsc niemieszkalnych, z pominięciem instytucji, tj. schronisk. Prewencja może (i powinna) odnosić się także do osób zagrożonych bezdomnością znajdujących się w sytuacji wykluczenia mieszkaniowego zgodnie z *ETHOS*, czyli *Europejską Typologią Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego*²⁵, do której pośrednio odwołują się także wspomniane wcześniej *Wytyczne dotyczące realizacji projektów z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w regionalnych programach na lata 2021-2027*²⁶. W tej grupie z pewnością można w realiach polskich wymienić następujące sytuacje:

- ☐ zagrożenie eksmisją czy wysiedleniem;
- ☐ posiadanie wyroku eksmisyjnego;
- ☐ zagrożenie i doświadczanie przemocy domowej;

²⁵ *Ibidem*; zob. też: J. Wilczek, *Przewodnik po typologii ETHOS*, strona internetowa Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualno%C5%9Bci/art_20200725_ethos (dostęp: 7.11.2023)

²⁶ *Wytyczne dotyczące realizacji (...) na lata 2021-2027*, op. cit.

- ☐ opuszczanie instytucji (np. zakładów penitencjarnych, szpitali i placówek ochrony zdrowia, instytucji opieki, ośrodków pobytu całonocnego, placówek opiekuńczo-wychowawczych);
- ☐ zamieszkiwanie „kątem” u znajomych lub rodziny z powodu braku własnego lokalu;
- ☐ bezumowny (niezalegalizowany) najem lokalu;
- ☐ zakwaterowanie w ośrodkach dla cudzoziemców, w tym uchodźców;
- ☐ nielegalne zajmowanie lokalu i/lub przestrzeni (*squatting*);
- ☐ zamieszkiwanie miejsc lub lokali nieprzeznaczonych do stałego zamieszkiwania;
- ☐ zamieszkiwanie w lokalach mieszkalnych substandardowych i/lub przeludnionych.

W ujęciach teoretycznych prewencja bezdomności może być klasyfikowana następująco:

- ☐ „uniwersalna – powszechne zapobieganie lub minimalizowanie ryzyka bezdomności w całej populacji (np. dostęp do usług społecznych, polityka mieszkaniowa, programy dochodu minimalnego);
- ☐ strumieniowa – prewencja na wczesnym etapie, od początku koncentruje się na grupach wysokiego ryzyka, takich jak zagrożeni bezdomnością młodzi ludzie, i ryzykownych zmianach/przejęciach, takich jak opuszczenie pieczy zastępczej, systemu penitencjarnego lub szpitali zajmujących się zdrowiem psychicznym (np. krytyczne interwencje czasowe);
- ☐ kryzysowa – zapobieganie bezdomności, która może wystąpić w przewidywalnym okresie (np. interwencje zapobiegające eksmisjom);
- ☐ ratunkowa – pomoc w sytuacjach awaryjnych, wsparcie dla osób zagrożonych bezdomnością, w szczególności bezdomnością uliczną (np. zapewnienie pilnego dostępu do tymczasowego zakwaterowania);
- ☐ nawrotowa – zapobieganie nawrotom bezdomności, zwłaszcza bezdomności ulicznej (np. zapewnienie stałego zakwaterowania w ramach programów takich jak *Najpierw Mieszkanie*)”²⁷.

W takim podejściu wszystkie formy rozwoju usług w lokalnych społecznościach dla osób zagrożonych bezdomnością, w tym dla młodzieży wychodzącej z pieczy zastępczej czy osób z zaburzeniami psychicznymi opuszczających leczenie szpitalne, uznawane są za formę prewencji bezdomności i prewencji instytucjonalizacji.

W kontekście osób już doświadczających bezdomności największe znaczenie mają usługi związane z mieszkaniem: treningowymi i wspomaganiem (choć w przypadku tych drugich przepisy i zasady utrudniają dostęp i korzystanie z nich przez osoby w kryzysie bezdomności), *streetworking* i inne usługi *outreach*, usługi asystenckie (asystentura indywidualna dla osób w kryzysie bezdomności), praca socjalna czy usługi opiekuńcze. Ponadto, zastosowanie w przypadku osób doświadczających bezdomności mają także usługi, które wskazane zostały dla obszaru wsparcia rodziny, tj. konsultacje i poradnictwo specjalistyczne, terapia i mediacja, placówki wsparcia dziennego. Katalog usług w polskich wytycznych²⁸ jest otwarty, zatem trzeba uznać, że jak najbardziej mogą się w nim znaleźć także inne usługi o charakterze środowiskowym. Przykładem mogą być usługi *streetworkerskie*, czyli uliczna praca środowiskowa w miejscach niemieszkalnych, w których przebywają osoby doświadczające bezdomności, czy właśnie asystentura, czyli

²⁷ Kwestionariusz *Homelessness and housing exclusion at local level*, OECD, 2023 (tłumaczenie własne)

²⁸ Wytyczne dotyczące realizacji (...) na lata 2021-2027, op. cit.



indywidualne towarzyszenie osobom w kryzysie bezdomności w drodze do wyjścia z tego kryzysu. Jednocześnie inne usługi, takie jak rodzinne domy pomocy, usługi w małych ośrodkach wsparcia, w domach pomocy społecznej czy usługi w systemie wsparcia rodziny i pieczy zastępczej w postaci placówek opiekuńczo-wychowawczych, mają fundamentalne znaczenie dla prewencji bezdomności. Badania przyczyn bezdomności wyraźnie pokazują, że wiele osób w tym kryzysie ma doświadczenia pobytu w instytucjach dla osób starszych, osób z niepełnosprawnościami, osób z zaburzeniami psychicznymi, zakładach karnych czy instytucjach pieczy zastępczej i opieki nad dziećmi.

W ujęciu pełnym, bardziej szczegółowym i precyzyjnym, można byłoby przyjąć, że w obszarze rozwiązywania problemu bezdomności, przez deinstytucjonalizację rozumie się proces zapobiegania oraz wychodzenia z bezdomności poprzez ograniczanie pomocy instytucjonalnej, na rzecz usług świadczonych w społeczności lokalnej, który obejmuje:

- ❑ prewencję (profilaktykę), szczególnie kryzysową i ratunkową, rozumianą jako zapobieganie bezdomności oraz zapobieganie nawracającej bezdomności, a także przeciwdziałanie długoterminowemu pobytowi i zapewnianiu schronienia w instytucjach:
 - różnorodne formy wsparcia ukierunkowane na zapobieganie bezdomności i w konsekwencji umieszczaniu w instytucjach całodobowego pobytu dla osób w kryzysie bezdomności, w tym m.in. zapobieganie bezdomności osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej (mieszkania substandardowe lub miejsca nieprzeznaczone do zamieszkiwania);
 - prewencja na wczesnym etapie, skupiająca się na grupach wysokiego ryzyka, takich jak młodzi ludzie, osoby w procesach ryzykownych zmian, takich jak opuszczanie pieczy zastępczej, instytucji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych lub szpitali zajmujące się zdrowiem psychicznym (np. krytyczne interwencje czasowe);
 - prewencja kryzysowa, czyli zapobieganie bezdomności, która może wystąpić w przewidywalnym okresie (np. interwencje zapobiegające eksmisjom lub wsparcie dla osób doświadczających przemocy);
 - prewencja ratunkowa, czyli doraźne wsparcie dla osób bezpośrednio zagrożonych bezdomnością, zwłaszcza na ulicy i w przestrzeni publicznej;
 - różnorodne formy wsparcia ukierunkowane na przejście osób doświadczających bezdomności z interwencyjnych placówek (np. ogrzewalni, noclegowni) do usług społecznych świadczonych w społeczności lokalnej, m.in. mieszkań wspomaganych i innych usług mieszkaniowych (w tym realizowanych metodą Najpierw Mieszkanie), ośrodków wsparcia poniżej 8 miejsc (realizujących wsparcie według kryteriów usługi środowiskowej), z wykorzystaniem streetworkingu i innych usług outreach realizowanych w przestrzeni pobytu tych osób;
 - różnorodne formy wsparcia ukierunkowane na bezpośrednie przejście osób w kryzysie bezdomności ulicznej do usług społecznych świadczonych w społeczności lokalnej m.in. streetworking, inne usługi outreach realizowane w środowisku pobytu osób w bezdomności, mieszkania wspomagane, w tym chronione, inne usługi mieszkaniowe, w tym metoda Najpierw Mieszkanie, ośrodki wsparcia poniżej 8 miejsc (realizujące wsparcie według kryteriów usługi środowiskowej);

- zapobieganie nawracającej bezdomności, zwłaszcza bezdomności ulicznej (np. zapewnienie stałego zakwaterowania w ramach programów Najpierw Mieszkanie);
- ❑ transformację i zmiany w zakresie instytucjonalnego wsparcia w ośrodkach pobytu:
 - stopniowe zmniejszanie liczby miejsc w ośrodkach pobytu zapewniających schronienie (tj. noclegowniach, schroniskach, schroniskach z usługami opiekuńczymi, domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży) do 8 oraz zmiany w zakresie sposobu realizacji wsparcia według kryteriów usług społecznych świadczonych w społecznościach lokalnych;
 - transformacja interwencyjnych placówek oraz ośrodków pobytu zapewniających schronienie (tj. noclegowni, schronisk, schronisk z usługami opiekuńczymi, domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży) w rozwiązania mieszkaniowe, tj. mieszkania wspomagane i chronione, i inne usługi mieszkaniowe (w tym realizowane metodą Najpierw Mieszkanie);
 - wygaszanie i zamykanie placówek (np. schronisk) i tworzenie innych rozwiązań mieszkaniowych zgodnie z zasadami i wytycznymi dla usług realizowanych w lokalnych społecznościach;
- ❑ tworzenie i realizacja usług społecznych świadczonych w społecznościach lokalnych dla osób wychodzących z bezdomności:
 - wdrażanie i realizowanie różnorodnych form wsparcia ukierunkowanych na proces wychodzenia z bezdomności oraz przejścia od wsparcia instytucjonalnego do usług społecznych świadczonych w społecznościach lokalnych, w tym m.in. mieszkania wspomagane i chronione, inne usługi mieszkaniowe (w tym realizowane metodą Najpierw Mieszkanie), ośrodki wsparcia poniżej 8 miejsc (realizujące wsparcie według kryteriów usługi środowiskowej), streetworking, asystentura, usługi opiekuńcze, konsultacje i poradnictwo specjalistyczne, terapia i mediacja.

Jednocześnie, za formy instytucjonalne w obszarze rozwiązywania problemu bezdomności trzeba byłoby uznać wszystkie placówki i miejsca (niezależnie od kubatury i liczby miejsc), które nie są ukierunkowane na potrzeby osoby w kryzysie bezdomności, ani zbliżone swoim charakterem do warunków środowiska domowego i rodzinnego w społeczności lokalnej, które przejawiają jednocześnie cechy typowe dla kultury instytucjonalnej – m.in. brak indywidualnego traktowania, sztywne procedury, brak osobistego charakteru przestrzeni, ograniczanie decyzyjności i wyboru, izolowanie od społeczności i zmuszanie do mieszkania razem z innymi osobami, uniemożliwianie samodzielności i niezależności oraz indywidualnego i stałego kontaktu z osobami znaczącymi (bliskimi), stawianie wymagań organizacyjnych ponad indywidualnymi potrzebami mieszkańców. W obszarze bezdomności zagadnienia te mogą mieć odniesienie m.in. do zasad związanych z abstynencją, trzeźwością, wolnością wyboru, samostanowieniem, intymnością i prywatnością czy izolacją i separacją.

Biorąc powyższe pod uwagę, do opieki instytucjonalnej proponuję zakwalifikować nie tylko w oczywisty sposób zinstytucjonalizowane placówki wieloosobowego całodobowego pobytu i opieki (tj. schroniska, schroniska z usługami opiekuńczymi, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży), ale także placówki zapewniające interwencyjne schronienie w postaci noclegowni. W praktyce bowiem, dla wielu osób w kryzysie bezdomności noclegownie stanowią stałe miejsce zamieszkania, mimo iż w założeniu powinny świadczyć wsparcie interwencyjne



i tymczasowe – m.in. wyłącznie w godzinach nocnych. Tymczasem wiele noclegowni oferuje swoje wsparcie całodobowo (szczególnie w okresie zimowym) lub oferuje usługi dzienne w postaci świetlicy czy centrum dziennego, stając się tym samym placówkami całodobowego pobytu. Za włączeniem noclegowni do zakresu opieki instytucjonalnej przemawia także rozumienie wytycznych europejskich, które jasno mówią o każdej formie opieki stacjonarnej, świadczonej w jednym miejscu, a nie tylko o instytucjach całodobowego pobytu.

Z drugiej strony jednak, warto zwrócić uwagę, że rozwiązania prawdziwie interwencyjne realizowane w placówkach zbiorowego pobytu, będą prawdopodobnie zawsze potrzebne i niezbędne. Powodem jest choćby potrzeba ochrony zdrowia i życia, konieczność zapewnienia schronienia w okresie oczekiwania na rozwiązania mieszkaniowe czy zrealizowanie interwencji na czas kryzysu. Kwestia zinstytucjonalizowania w placówkach interwencyjnych powinna być zatem rozpatrywana z perspektywy długości pobytu. Wydaje się, że jeśli okres pobytu w placówce interwencyjnej przekracza trzy miesiące, możemy mówić o instytucjonalizacji.

Zasady, obszary i warunki dla usług w lokalnych społecznościach w zakresie bezdomności

W tym miejscu proponuję przyrzeć się polskim i europejskim zasadom usług społecznych realizowanych w lokalnych społecznościach. Należy tu przypomnieć, że zgodnie z polskimi wytycznymi są to usługi świadczone w sposób:

„a) zindywidualizowany (dostosowany do potrzeb i możliwości danej osoby) oraz jak najbardziej zbliżony do warunków odpowiadających życiu w środowisku domowym i rodzinnym;

b) umożliwiający odbiorcom tych usług kontrolę nad swoim życiem i nad decyzjami, które ich dotyczą;

c) zapewniający, że odbiorcy usług nie są odizolowani od ogółu społeczności lub nie są zmuszeni do mieszkania razem;

d) gwarantujący, że wymagania organizacyjne nie mają pierwszeństwa przed indywidualnymi potrzebami mieszkańców.

Warunki, o których mowa w lit. a-d, muszą być spełnione łącznie”²⁹.

Europejskie wytyczne nieco inaczej je definiują, inaczej rozkładają także akcenty. Główne zasady to:

- ☐ „pełne uczestnictwo w życiu społeczności;
- ☐ wybór i kontrola;
- ☐ wsparcie ukierunkowane na potrzeby osób;
- ☐ ciągłość świadczenia usług;
- ☐ rozdzielenie miejsca zamieszkania od wsparcia;
- ☐ rozproszone mieszkania zamiast kampusu/skupiska”³⁰.

Problemem pozostaje kwestia interpretacji co dokładnie oznaczają powyższe zasady i warunki realizacji usług w lokalnych społecznościach? Jeszcze ważniejsze jest pytanie, jak takie kryteria

²⁹ Wytyczne dotyczące realizacji (...) na lata 2021-2027, op. cit.

³⁰ Ogólnoeuropejskie wytyczne..., op. cit.

weryfikować i kontrolować? Polskie wytyczne nie wyjaśniają wprost co dokładnie oznaczają te cztery punkty określające sposoby realizacji usług środowiskowych. Zoperacjonalizowanie i skonkretyzowanie znaczenia warunków realizacji usług w lokalnych społecznościach, szczególnie w kontekście bezdomności, jest więc poważnym wyzwaniem.

Warto tutaj postawić otwarte pytanie: czy w zdeinstytucjonalizowanych usługach świadczonych w lokalnych społecznościach, w szczególności mieszkaniowych, dopuszczalne jest wprowadzanie poniższych ograniczeń:

- ☐ zakaz opuszczania usługi (placówki);
- ☐ zakaz spożywania alkoholu i innych substancji odurzających;
- ☐ możliwość natychmiastowego usunięcia z mieszkania/placówki w przypadku łamania zapisów regulaminu lub umowy;
- ☐ zakaz odwiedzin;
- ☐ ograniczenie możliwości odwiedzin (np. tylko w wybranych godzinach);
- ☐ zakaz nocowania dla gości;
- ☐ brak możliwości wpływu na to z kim osoby korzystające z usługi zamieszkują w sali, pokoju czy mieszkaniu;
- ☐ obowiązek poddawania się leczeniu i używania przepisanych leków;
- ☐ brak wpływu osób korzystających z usługi na jej tryb funkcjonowania, w tym sztywna rutyna działania przedkładana nad osobistą wolę i preferencje tych osób;
- ☐ obowiązek informowania pracowników programu o nocowaniu poza usługą;
- ☐ obowiązek wpuszczenia pracowników programu bez wcześniejszego umawiania się;
- ☐ obowiązek uczestnictwa w terapii, zajęciach wspólnoty lub innych formach wsparcia grupowego;
- ☐ zakaz lub ograniczenie możliwości samodzielnego wyposażania lokalu/pokoju.

Proponuję poniżej omówić każdą z przytoczonych wcześniej polskich zasad oddzielnie, choć niewątpliwie wzajemnie się one uzupełniają, a niekiedy ich zakresy mogą być tożsame. W uzupełnieniu i w relacji do polskich zasad, na końcu tej części omówię europejskie zasady realizacji usług w lokalnych społecznościach.

Zindywidualizowanie

Pierwszy z warunków dotyczy indywidualizacji wsparcia. W praktyce oznacza to jak największe dopasowanie wsparcia do potrzeb i możliwości osoby korzystającej. Oznacza to, że potrzeby tej osoby mają bezwzględne pierwszeństwo w planowaniu i oferowaniu pomocy. Osoba korzystająca ze wsparcia i jej potrzeby pozostają w centrum zainteresowania, a usługi dostosowują się do niej – nigdy odwrotnie. Można tutaj wyodrębnić kilka kluczowych punktów:

- ☐ Środowisko domowe i rodzinne. Zindywidualizowanie wsparcia do potrzeb i możliwości danej osoby połączone zostało z kierunkiem pomocy jak najbardziej zbliżonym do warunków odpowiadających życiu w środowisku domowym i rodzinnym. Jest to jasna wskazówka dla realizatorów wsparcia, że indywidualizacja powinna być zawsze powiązana z ogólnymi i zwyczajowymi zasadami, które dotyczą rodzin i gospodarstw domowych.



- ❑ Orientacja na osobę. Planowanie zorientowane na osobę zasadniczo polega na organizowaniu zindywidualizowanego wsparcia i leczenia w sposób skupiony na danej osobie. Odzwierciedla to więc zasadę wyboru i kontroli dla użytkowników usług – wszystkie usługi podążają za wolą i potrzebami tych osób.
- ❑ Indywidualny plan. Zindywidualizowanie usług może polegać na tworzeniu i realizowaniu indywidualnego planu rozwoju i działań, plan ten jednak musi być prowadzony i zarządzany przez osobę, której dotyczy lub przynajmniej przy znaczącym jej udziale.
- ❑ Projektowanie usług. Osoby korzystające z usług muszą także mieć udział w projektowaniu tych usług, jak również realną możliwość ich oceny.
- ❑ Asystencja. Jednym z kluczowych kryteriów zindywidualizowania usługi może być objęcie danej osoby indywidualną i osobistą asystencją, co oznacza także, że osoba ta nie jest zmuszana do korzystania z grupowej pomocy i dzielenia się pracownikami wsparcia z innymi osobami w czasie poświęconym tej osobie. Korzystający ze wsparcia mają prawo do indywidualnej asystencji, która w określonym czasie skupiona jest tylko i wyłącznie na ich potrzebach.
- ❑ Intensywność wsparcia. Kryterium zindywidualizowania usługi wsparcia może być częstotliwość i intensywność spotkań dobrana według potrzeb i wyboru osoby korzystającej.
- ❑ Wybór osoby wspierającej. Innym wątkiem w tym zakresie może być także możliwość wyboru osób wspierających przez osobę korzystającą z pomocy.
- ❑ Rutyna dnia. Indywidualizacja może być także powiązana z tym, kiedy wsparcie jest realizowane i na ile dostosowane jest do indywidualnych potrzeb, na przykład do rutyny dnia i aktywności zawodowej czy społecznej osób korzystających z pomocy.
- ❑ Dostępność czasowa. Indywidualizacja wsparcia powinna odnosić się do zróżnicowanego i dostosowanego do danej osoby czasu dostępności usług wsparcia. Kwestia czasu i okresu dostępności wsparcia może także uwzględniać możliwość korzystania ze wsparcia przez 24 godziny i 7 dni w tygodniu, szczególnie kiedy osoby objęte tym wsparciem wymagają wielowymiarowej pomocy ze względu na różne kryzysy.
- ❑ Liczba osób otrzymujących wsparcie przypadająca na jedną osobę wspierającą (*caseload*). Ten wymiar indywidualizacji wsparcia uzależniony jest z jednej strony od potrzeb wsparcia samych osób korzystających, a z drugiej strony – od wyzwań i problemów, z którymi zmagają się te osoby. Naturalnie, im mniej osób wspieranych przypada na jednego pracownika wsparcia, tym wyższy poziom zindywidualizowania usługi.
- ❑ Zakres wsparcia. Ostatnim kluczowym wymiarem zindywidualizowania usługi pozostaje jej zakres. Powinien być on możliwie wszechstronny i wielowymiarowy. Nie oznacza to jednak osłabiania sprawczości osoby wspieranej i wyręczania jej z aktywności, które chce i może podejmować. Ta kwestia z kolei prowadzi do zasady wyboru, stanowienia i decyzyjności.

Kontrola i wybór

Kontrola osoby wspieranej nad swoim życiem i decyzjami, które jej dotyczą, odnosi się przede wszystkim do zasady wyboru, samostanowienia i decyzyjności. Usługi realizowane w lokalnych

społecznościach muszą uznawać prawo osób wspieranych do podejmowania decyzji dotyczących własnego życia i kontroli nad otrzymywanymi usługami. Można wymienić tutaj kilka kluczowych praktycznych punktów:

- ❑ Głos osób uczestniczących. Osoby korzystające z usług muszą być wysłuchane, a ich opinie i decyzje uszanowane.
- ❑ Wolność zagospodarowania przestrzeni. Osoby wspierane powinny mieć możliwość wyboru, gdzie chcą mieszkać, jak chcą urządzić i udekorować swoje domy oraz organizować swoje harmonogramy, rutyny i codzienne zajęcia.
- ❑ Wybór usług. Osoby korzystające ze wsparcia mogą wybrać rodzaj, częstotliwość i czas trwania otrzymywanych specjalistycznych usług.
- ❑ Współpraca i partnerstwo. Usługi powinny być zorientowane na potrzeby każdej osoby wspieranej i określać jej drogę realizacji indywidualnych planów. W ten sposób relacje między kadrą wsparcia a osobami uczestniczącymi przybierają formę współpracy. W takiej relacji zespół wspierający docenia doświadczenia i zainteresowania każdego odbiorcy, pomagając mu odkrywać, uzyskiwać informacje i oceniać różne możliwości, pracując razem, aby osiągnąć cele i działania, które dana osoba uważa za istotne.
- ❑ Decydowanie o własnych potrzebach. Podstawowe zasady wyboru i kontroli przez osoby korzystające z usług, koncentrują się na umożliwieniu tym osobom decydowania o ich potrzebach i sposobach ich zaspokajania. W praktyce oznacza to między innymi wysoką indywidualizację wsparcia, upodmiotowienie, wysłuchanie i uszanowanie perspektywy danej osoby, elastyczne i dostosowane wsparcie, aktywne motywowanie i zachęcanie do zmiany oraz spersonalizowanie oferty pomocy.
- ❑ Samostanowienie osób wspieranych. Samostanowienie jest postrzegane jako punkt wyjścia do odbudowy życia osoby dotkniętej kryzysem. Kluczowym aspektem jest tu wspólny proces decyzyjny między osobą korzystającą ze wsparcia a usługodawcą.
- ❑ Dobrostan. Jednocześnie w pracy z każdą osobą należy równoważyć potrzebę wyboru i kontroli nad usługami z motywowaniem i wspieraniem zaangażowania w proces zdrowienia i dobrostanu. Docelowo bowiem usługi realizowane w lokalnych społecznościach powinny zakładać poprawę zdrowia, dobrobytu i szans życiowych każdej wspieranej osoby, dając możliwość trwałego wyjścia z problemów i dążenia do niezależności życiowej.
- ❑ Wielość rozwiązań. W kontekście poruszanych powyżej zagadnień, kluczowa dla kontroli i decyzyjności pozostaje kwestia wyboru miejsca pobytu czy życia – oferowanie w procesie wsparcia wielu możliwości, zamiast ograniczania się do jednej opcji.
- ❑ Brak działań przymusowych. W ocenie poziomu kontroli nad własnym życiem może i powinno mieć znaczenie także zagadnienie braku działań przymusowych, w tym zobowiązania do leczenia się i przyjmowania leków czy zobowiązania do abstynencji i trzeźwości.
- ❑ Dialog motywujący. Jednym z kryteriów oceny realizacji zasady wyboru i kontroli jest przeszkolenie i praktyczne stosowanie dialogu motywującego w codziennej pracy kadry wspierającej.
- ❑ Partycypacja. W końcu, fundamentalnego znaczenia dla decyzyjności i samostanowienia osób korzystających ze wsparcia nabiera poziom partycypacji tych osób w tworzeniu i zarządzaniu usługami. Usługi powinny nie tylko zapewniać dostęp do informacji czy realizować procesy konsultacji, ale aktywnie włączać odbiorców wsparcia do



współtworzenia, realizacji i współzarządzania usługami. W praktyce jedną z wielu opcji może być włączenie osób w proces decyzyjny, funkcjonowanie i działalność samorządów osób uczestniczących czy włączenie w zespół wspierający ekspertów przez doświadczenie (*peer support workers*).

Włączenie w społeczność

Zasada realizacji usług w społeczności zapewniająca, że odbiorcy usług nie są odizolowani od ogółu społeczności, nie oznacza jedynie unikania fizycznego zamknięcia i separacji osób wspieranych od lokalnych społeczności. Inne sytuacje, takie jak zakaz opuszczania usługi/placówki, zakaz odwiedzin, ograniczenie możliwości odwiedzin (np. tylko w wybranych godzinach) czy zakaz nocowania dla gości, również mają fundamentalny wpływ na poziom izolacji od społeczności. W praktyce brak izolacji można interpretować na wiele sposobów:

- ❑ Brak segregacji. Przede wszystkim włączenie w społeczność oznacza, że wszyscy ludzie mogą mieć dostęp do zasobów tej społeczności i sprawiedliwie uczestniczyć w różnych obszarach jej życia, nie będąc pogrupowanymi według różnicujących kryteriów. Usługi w lokalnych społecznościach muszą zatem kierować się zasadą równości np. w uzyskiwaniu czy odnawianiu dokumentów, w dostępie do świadczeń zdrowia fizycznego i psychicznego, w łączeniu odbiorców wsparcia z usługami socjalnymi i w odblokowaniu wsparcia społecznego, w rozwiązywaniu problemów prawnych (na przykład kwestie długów), a także w realizacji projektów edukacyjnych, szkoleń zawodowych lub zatrudnienia.
- ❑ Dostęp do zasobów w społeczności. Mieszkanie w domu położonym w skonsolidowanych i zintegrowanych dzielnicach³¹ jest podstawowym elementem integracji i niezbędnym warunkiem dostępu do innych zasobów społeczności. Na przykład posiadanie adresu w danej społeczności pozwala na zarejestrowanie się w instytucjach i organizacjach lokalnych, co w konsekwencji zapewnia dostęp do zestawu usług, jakie te instytucje oferują tylko osobom w nich zarejestrowanym (np. kluby osiedlowe, centra aktywności, domy sąsiedzkie).
- ❑ Sąsiedztwo i lokalne wspólnoty. Innym wymiarem zasady włączenia w społeczność mogą być kwestie związane z istnieniem sąsiedztwa i relacji między mieszkańcami, a także sieci wsparcia i oparcia społecznego.
- ❑ Ogólnodostępność usług. Usługi w lokalnych społecznościach muszą zapewniać dostęp do innych, istniejących już w społeczności usług i zasobów dla wszystkich innych obywateli i obywaterek. Korzystanie z usług społecznych, takich jak ośrodki zdrowia, usługi socjalne i inne lokalne organizacje, jest bardziej efektywnym sposobem zarządzania dostępnymi zasobami i przyczyniania się do promowania integracji w społeczności.

³¹ Skonsolidowane i zintegrowane dzielnice to miejsca w których mieszkańcy mają dostęp do transportu publicznego, instytucji publicznych a także dostęp do niezbędnych i zróżnicowanych usług. Dzielnice te tworzą przestrzeń dla rozwoju sąsiedztw i lokalnych społeczności. Są to zwykle osiedla mieszkaniowe wraz z infrastrukturą – miejsca, w którym mieszkańcy mogą nie tylko nocować, ale też relaksować się po pracy i skorzystać z większości usług.

- ❑ Zlokalizowanie usług. Brak izolacji od społeczności można także interpretować poprzez odpowiednie zlokalizowanie usług – umiejscowienie, które zapewnia dostęp do transportu publicznego, infrastruktury społecznej i innych usług publicznych.
- ❑ Wyrównywanie szans. Istotnym wskaźnikiem dla włączenia w społeczność jest terytorialna dostępność i usuwanie wszelkich barier, które mogą być przeszkodą w równym z innymi mieszkańcami korzystaniu z przestrzeni i dostępie do usług publicznych.
- ❑ Marginalizacja. Kolejnym obszarem istotnym dla włączenia w społeczność może być poziom marginalizacji dzielnicy, a także natężenie problemów społecznych w danym miejscu.
- ❑ Różnorodność mieszkańców. Ostatecznie, dla braku izolacji od społeczności znaczenie ma odsetek osób z podobnymi problemami i potrzebami wsparcia zamieszkujących w tym samym budynku, sąsiedztwie, osiedlu czy dzielnicy. Nadreprezentacja różnych kryzysów w tym samym środowisku może być, i zwykle jest, jedną z cech usług instytucjonalnych.

Indywidualne zamieszkiwanie

Zasada braku przymusu zamieszkiwania razem z innymi (obcymi) osobami jest w gruncie rzeczy zasadą priorytetu dla indywidualnego i samodzielnego zamieszkiwania. Brak możliwości wpływu na to z kim (i czy w ogóle z kimś) zamieszkuje się wspólnie w danej przestrzeni jest jednym z elementów definiujących instytucjonalizację. Rozwiązania mieszkaniowe w tym zakresie powinny mieć zatem generalnie charakter indywidualny – powinny być przeznaczone dla pojedynczych osób, par lub rodzin, zgodnie z wyborem każdej osoby wspieranej. Tutaj można wymienić kilka istotnych punktów:

- ❑ Bezpieczeństwo. Indywidualne zamieszkiwanie zapewnia poczucie bezpieczeństwa, prywatności, tożsamości i kontroli nad codziennymi czynnościami, które są niezbędne w procesie zdrowienia.
- ❑ Ognisko domowe. Indywidualne zamieszkiwanie jest bezpośrednio powiązane z zasadą dążenia do tworzenia warunków jak najbardziej rodzinnych i domowych. W takich właśnie warunkach zwykle zamieszkuje zdecydowana większość ludzi – nikt nie jest zmuszany do zamieszkiwania z obcymi osobami.
- ❑ Nie tylko placówki stacjonarne. Brak wpływu na to z kim osoby wspierane przebywają i wspólnie zamieszkuje dotyczy nie tylko placówek stacjonarnych, ale także często mieszkań wspomaganych. Oczywiście inna jest sytuacja, kiedy mieszkańcy samodzielnie wybierają zamieszkiwanie z innymi osobami, na przykład ze względu na potrzebę bycia z innymi i przynależności do grupy. Czasem motywacją może być lęk przed samotnością i izolacją, a często wcześniejsze doświadczenia zamieszkiwania grupowego czy wspólnotowego.
- ❑ Realny wybór. W przypadku realizacji zasady braku przymusu zamieszkiwania z innymi osobami, istnieje konieczność stworzenia rzeczywistej możliwości wyboru i alternatywy dla rozwiązań grupowych lub realizowanych w zgrupowanych skupiskach mieszkań.
- ❑ Prywatność i intymność. Indywidualne zamieszkiwanie zapewnia wysoki poziom prywatności i intymności, trudny do uzyskania w mieszkaniu grupowym, współdzielonym z innymi osobami, które nie są rodziną czy osobami bliskimi. Ma to bezpośrednie po-



wiązanie z możliwością realizacji wielu potrzeb społecznych, w tym swobodnego zapraszania czy nocowania gości, rozwoju rodziny, budowania relacji romantycznych, a także spełnienia potrzeb seksualnych.

- ❑ Prawa i odpowiedzialności. Kwestią powiązaną z indywidualnym zamieszkiwaniem jest rodzaj umowy, na podstawie której odbiorcy wsparcia korzystają z usług, w tym z mieszkań. Usługi mieszkaniowe w lokalnych społecznościach, szczególnie te przewidujące zamieszkanie indywidualne, powinny być oparte o standardowe umowy najmu z całym zakresem praw i obowiązków lokatorskich. Stosowanie innych rodzajów umów oczywiście wydaje się możliwe, szczególnie umów cywilnoprawnych, jednak ważne jest, by umowy te były możliwie jak najbardziej zbliżone do standardowych umów najmu.
- ❑ Oczekiwanie na zamieszkanie. Innym kryterium powiązanim z brakiem przymusu do wspólnego zamieszkiwania z innymi osobami, może być także okres oczekiwania na zamieszkanie. Oczywiście optymalną sytuacją jest, kiedy oferta i możliwość zamieszkania jest natychmiastowa i realizowana od razu – tak powinno się dziać w programach Najpierw Mieszkanie. Jednak najczęściej od oferty zamieszkania indywidualnego do jej realizacji może upłynąć nieco czasu. W takiej sytuacji dobrze byłoby, aby okres oczekiwania na zamieszkanie nie był dłuższy niż kilka tygodni (w programach Najpierw Mieszkanie do dwóch tygodni). W tym czasie osoby korzystające ze wsparcia mogą zdecydować się na doraźne zamieszkiwanie wspólnie z innymi (obcymi) osobami – także w placówkach interwencyjnych. Istotne jednak w takiej sytuacji jest zapewnienie krótkiego okresu zamieszkiwania w takich rozwiązaniach i możliwie jak najszybsze zamieszkanie w docelowym, indywidualnym mieszkaniu.

Potrzeby indywidualne przed wymogami organizacyjnymi

Zasada realizacji usług w lokalnych społecznościach odwołująca się do prymatu indywidualnych potrzeb nad wymogami organizacyjnymi, odnosi się przede wszystkim do podporządkowania ram i zasad realizacji usług potrzebom danej osoby. W tym kontekście warto wymienić kilka istotnych punktów:

- ❑ Organizacja usługi. Realizacja wsparcia powinna być elastyczna i dostosowana do osób korzystających.
- ❑ Zasady korzystania z przestrzeni i miejsca. Uregulowania odnoszące się do swobody korzystania z miejsca pobytu i zamieszkania, możliwości opuszczania usługi, przyjmowania gości, nocowania poza miejscem pobytu czy samodzielnego decydowania o tym kto może wejść do miejsca zamieszkania – wszystkie one dotyczą kwestii pierwszeństwa indywidualnych potrzeb. Podobnie dostosowanie usługi do trybu, schematu i rutyny dnia codziennego w istocie realizuje tę samą zasadę.
- ❑ Używanie substancji psychoaktywnych. Innym, być może kontrowersyjnym, zagadnieniem jest kwestia możliwości używania substancji psychoaktywnych przez osoby korzystające z usług mieszkaniowych. Wydaje się, że indywidualną potrzebą może być właśnie spożywanie alkoholu czy używanie innych substancji psychoaktywnych, jeśli osoby te tak wybierają. Organizacja usługi powinna to przewidzieć. Wymóg organizacyjny wprowadzający zakaz spożywania i używania substancji psychoaktywnych ogranicza ryzyka dla organizacji prowadzącej usługi, może jednak w istocie zaburzać zasadę priorytetu dla indywidualnych potrzeb danej osoby. Jest to szczególnie istotne dla osób,

które nie wybierają drogi abstynencji i trzeźwości, a bardziej redukcji szkód i minimalizowania ryzyka, których uzależnienie w danym momencie jest zbyt głębokie, aby mogły sobie pozwolić na całkowitą i natychmiastową abstynencję.

- ❑ Własny klucz. Inną kwestią mogą być regulacje związane z dostępem do miejsca pobytu lub zamieszkania, dotyczące posiadania własnego klucza i awaryjnych kluczy w dyspozycji realizatora usługi, a także warunki i możliwości korzystania z nich, jak również zasady związane z wpuszczaniem nieumówionych pracowników.
- ❑ Interwencje. Kolejnym zagadnieniem kluczowym dla zrównoważenia potrzeb i wymogów organizacyjnych są zasady i reguły interweniowania w sytuacjach zagrożenia zdrowia i życia, a także współpracy ze służbami porządkowymi i wymiarem sprawiedliwości. Należy zdecydowanie odróżniać ryzyka dla bezpieczeństwa osoby wspieranej (ale także wspierającej!) od ryzyka dla organizacji realizującej usługi wsparcia – np. związanego ze zniszczeniem mieszkania czy sprzętów zapewnionych przez organizację, a także ryzyka negatywnych interakcji z sąsiadami.
- ❑ Mobilność usług. Innym zagadnieniem jest organizacja wsparcia według indywidualnych potrzeb osób uczestniczących, w tym dostęp do niezbędnej, awaryjnej pomocy przez 24 godziny i 7 dni w tygodniu. Charakter potrzeb osób korzystających z usług w lokalnych społecznościach może wymagać szerokiej dostępności różnych specjalistów i zróżnicowanego wsparcia, a także mobilności usług. Uwarunkowania i reguły świadczenia usługi powinny to uwzględniać i przewidywać.
- ❑ Kontynuacja wsparcia. Specyfika poszczególnych grup odbiorców może także wymagać oferowania kolejnych usług w innych lokalizacjach w przypadku niepowodzenia i trudności w utrzymaniu wsparcia w dotychczasowej usłudze.
- ❑ Udział w leczeniu. Wreszcie, wymogi regulaminowe dotyczące obowiązku przyjmowania leków czy udziału w leczeniu, uczestnictwa w terapii, zajęciach wspólnoty lub innych formach wsparcia grupowego – wszystkie one mogą mieć wpływ na pierwszeństwo wymogów organizacyjnych nad indywidualnymi potrzebami.

Omówione powyżej sposoby i zasady realizacji usług w lokalnych społecznościach nie wyczerpują całego spektrum możliwości ich operacjonalizacji i wdrażania w życie. Polskie wytyczne w chwili obecnej odnoszą się do pięciu³² omówionych powyżej kluczowych warunków jakościowych realizacji tych usług. Jednak wytyczne europejskie pokazują, że szczegółowych zasad i kryteriów wdrażania usług w lokalnych społecznościach może być więcej i często są one równie ważne. Warto więc przynajmniej przytoczyć poniżej i krótko omówić te, które wprost nie znalazły się w polskich wytycznych lub ujęte zostały w inny sposób.

Pełne uczestnictwo w życiu społecznym

Zasada ta dotyczy przede wszystkim zasady niedyskryminacji, równego traktowania i równych szans. Usługi w lokalnych społecznościach powinny umożliwiać użytkownikom indywidualnym

³² Zasadę „zapewnienia, że odbiorcy usług nie są odizolowani od ogółu społeczności lub nie są zmuszeni do mieszkania razem” rozbito w powyższej analizie na dwie części – włączenie w społeczność i indywidualne zamieszkiwanie; stąd pięć kluczowych warunków, mimo iż polskie wytyczne podają cztery zasady.



i rodzinom uczestnictwo w życiu społeczności na zasadach równych z innymi osobami. Zasada ta koresponduje z brakiem izolacji od społeczności i włączaniem w społeczność.

Ciągłość świadczenia usług

Jest to warunek mówiący o realizacji usług w taki sposób, aby wsparcie było świadczone tak długo, jak jest ono potrzebne oraz o modyfikowaniu usług w zależności od zmieniających się w czasie potrzeb i preferencji użytkowników. Programy usług w lokalnych społecznościach powinny zapewniać ciągłe i długoterminowe wsparcie. Zobowiązaniem realizatorów jest wspieranie osób uczestniczących tak długo, jak tego chcą i potrzebują. Doświadczenia wielu usług pokazują, że okres oraz intensywność korzystania ze wsparcia dla poszczególnych osób jest bardzo zróżnicowany. Niemniej ważne jest, aby osoby korzystające z usług wiedziały i były pewne, że wsparcie i pomoc są bezterminowe i dostępne tak długo jak tylko potrzebują – możliwe, że przez wiele lat. Powyższa zasada koresponduje bardzo mocno z indywidualizacją wsparcia, wskazuje jednak wyraźnie na potrzebę uwzględnienia długoterminowej perspektywy pomocy.

Oddzielenie miejsca zamieszkania od wsparcia

Rodzaj i poziom otrzymywanego wsparcia nie powinny być uzależnione od miejsca zamieszkania, lecz od potrzeb oraz wymagań danej osoby. Usługi należy więc świadczyć niezależnie od miejsca zamieszkania. W praktyce może to oznaczać, że usługi mogą „wędrować” pomiędzy miejscami przebywania i zamieszkiwania tej osoby. Może się na przykład zdarzyć, że osoba korzystająca z usług w lokalnych społecznościach wymagać będzie czasowej opieki instytucjonalnej. Realizatorzy powinni wówczas zapewnić możliwość kontynuacji i powrotu do usług, a także uczestniczyć w procesie przygotowania do opuszczenia instytucji.

W niektórych programach usług w lokalnych społecznościach oddzielenie mieszkania od wsparcia i leczenia może mieć nieco inne i szersze znaczenie. Pojęcie to może być rozumiane jako nieuzależnianie prawa do korzystania z mieszkania od udziału i sukcesów w procesie leczenia i innych formach wsparcia. Niedopuszczalną jest zatem sytuacja przyznawania mieszkania np. wyłącznie osobom podejmującym leczenie uzależnień czy aktywizację zawodową. W tym sensie mieszkanie także pozostaje oddzielone od leczenia i wsparcia.

Rozproszone mieszkania zamiast kampusu (skupiska)

Wytyczne europejskie zwracają uwagę na potrzebę stosowania rozproszonych rozwiązań mieszkaniowych zamiast zgrupowanych i skupionych w jednym miejscu zespołów mieszkań. Rozproszone mieszkania oznaczają mieszkania i domy tego samego rodzaju i rozmiaru jak zamieszkiwane przez większość ludzi, rozmieszczone równomiernie w dzielnicach mieszkalnych wśród reszty populacji. Kampusy czy skupiska oznaczają wyspecjalizowane kompleksy budynków bądź domów dla osób wymagających wsparcia, zgrupowane na pewnych osiedlach lub ulicach. Z tych dwóch koncepcji to mieszkania rozproszone zapewniają lepszą jakość życia mieszkańcom. W niektórych programach przyjmuje się, że mieszkania są rozproszone w różnych dzielnicach danego miasta (a więc mieszkania nie mogą znajdować się w tym samym budynku, czy nawet przy tej samej ulicy). W innych przyjmuje się, że nie więcej niż 20% lokali w budynku

mieszkalnym może zostać przeznaczonych na potrzeby programu mieszkań ze wsparciem. Powyższa zasada koresponduje z wartościami odnoszącymi się do włączenia społecznego, braku izolacji, a także prymatu rozwiązań rodzinnych i domowych.

Podsumowując, zasady realizacji usług w lokalnych społecznościach mają charakter wielowymiarowy i złożony, wzajemnie się dopełniają, a ich operacjonalizacja i interpretacja może być poważnym wyzwaniem w zakresie określenia co jeszcze jest opieką instytucjonalną, a co jest już usługą środowiskową. Polskie wytyczne definiują warunki i kryteria wdrażania usług w lokalnych społecznościach nieco inaczej niż wytyczne europejskie, które w tym względzie są szersze i bardziej kompleksowe. Wydaje się więc, że najwięcej korzyści przyniesie interpretowanie ich w sposób łączny.



ŚCIEŻKI I SCENARIUSZE ROZWOJU USŁUG MIESZKANIOWYCH

Piotr Olech

Rozwiązania i usługi mieszkaniowe są kluczowe dla realizacji procesów deinstytucjonalizacji usług kierowanych do osób doświadczających bezdomności. W realiach polskich możemy je podzielić na rozwiązania w ogólnym systemie mieszkalnictwa – oparte o ustawę o ochronie praw lokatorów (mieszkania społeczne, w tym komunalne i najem socjalny, najem mieszkań od prywatnych właścicieli) oraz na rozwiązania w systemie pomocy i integracji społecznej – oparte o ustawę o pomocy społecznej (dawne mieszkania chronione o profilu treningowym i wspieranym, obecnie mieszkania treningowe i mieszkania wspomagane). Możliwe są także rozwiązania mieszane, na przykład łączące usługi w systemie mieszkalnictwa z usługami w systemie pomocy i integracji społecznej (mieszkania ze wsparciem/z usługami, mieszkania najmowane w ramach społecznych agencji najmu).

Wytyczne w zakresie realizacji projektów ze środków europejskich³³, które promują i wspierają procesy deinstytucjonalizacji i rozwoju usług w lokalnych społecznościach, wskazują, że kluczowe są mieszkania wspomagane definiowane w następujący sposób:

„Usługa społeczna świadczona w społeczności lokalnej w postaci mieszkania lub domu, przygotowującego osoby w nim przebywające, przy wsparciu specjalistów, do prowadzenia niezależnego życia lub zapewniającego pomoc w prowadzeniu niezależnego życia. Mieszkanie lub dom może być prowadzone w formie mieszkania:

a) treningowego, przygotowującego osoby w nim przebywające do prowadzenia niezależnego życia. Usługa ma charakter okresowy i służy określonym kategoriom osób w osiągnięciu częściowej lub całkowitej samodzielności, m.in. poprzez trening samodzielności, poradnictwo, pracę socjalną lub inne usługi aktywnej integracji;

b) wspieranego, stanowiącego alternatywę dla opieki instytucjonalnej. Usługa ma charakter pobytu stałego lub okresowego (w przypadku potrzeby opieki w zastępstwie za opiekunów faktycznych) i służy osobom potrzebującym wsparcia w codziennym funkcjonowaniu lub osobom z niepełnosprawnościami”³⁴.

Warto odnotować, że wytyczne uwzględniają nie tylko mieszkania chronione (obecnie zlikwidowane) i mieszkania wspomagane, ale także inne formy usług mieszkaniowych, w tym przede wszystkim usługi w ramach mieszkań z usługami/ze wsparciem.

W momencie tworzenia niniejszego podręcznika wprowadzono zmiany w ustawie o pomocy społecznej³⁵, w których zlikwidowano pojęcie mieszkań chronionych oraz wprowadzono odrębnie mieszkania treningowe i mieszkania wspomagane. Definiowane są one w następujący sposób:

³³ Wytyczne dotyczące realizacji (...) na lata 2021-2027, op. cit.

³⁴ Ibidem, s. 9

³⁵ Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej..., op. cit.

„Art. 53. 1. Osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie bezdomnej, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, okręgowy ośrodek wychowawczy, zakład poprawczy, schronisko dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, może być przyznane wsparcie w mieszkaniu treningowym lub wspomagany.

2. Mieszkania, o których mowa w ust. 1, są formą pomocy społecznej przygotowującą, przy wsparciu specjalistów, osoby w nich przebywające do prowadzenia niezależnego życia lub wspierając te osoby w codziennym funkcjonowaniu.

3. Mieszkania, o których mowa w ust. 1, mogą być prowadzone przez:

1) każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej;

2) organizację pozarządową, o której mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy, prowadzące działalność w zakresie pomocy społecznej, pieczy zastępczej lub integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – na zasadach określonych w art. 25.

4. W mieszkaniu treningowym świadczy się usługi bytowe, pracę socjalną oraz naukę w obszarze rozwijania lub utrwalania niezależności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia niezależnego życia.

5. W mieszkaniu wspomagany świadczy się usługi bytowe, pracę socjalną oraz pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania niezależności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości.

6. Mieszkanie wspomagane jest przeznaczone w szczególności dla:

1) osoby niepełnosprawnej, w tym osoby niepełnosprawnej fizycznie lub osoby z zaburzeniami psychicznymi;

2) osoby w podeszłym wieku lub przewlekle chorej”.

W związku ze zmianami w ustawie o pomocy społecznej, z pewnością opublikowane zostanie rozporządzenie określające standardy dla mieszkań treningowych i mieszkań wspomaganych, ponadto spodziewane są zmiany w wytycznych dotyczących wykorzystywania środków europejskich do realizacji usług w lokalnych społecznościach – oczekiwać można, że w wytycznych również zostaną wprowadzone mieszkania treningowe, mieszkania wspomagane, a także, że pozostaną w nich mieszkania ze wsparciem i z usługami.

Uregulowania prawne, istniejące strategie, programy oraz wytyczne, a przede wszystkim dotychczasowa praktyka realizacji usług mieszkaniowych, pokazują, że istnieje wiele możliwości i wariantów realizacji i wdrażania mieszkaniowych usług w lokalnych społecznościach. Różnorodność usług mieszkaniowych pokazuje tabela 1:



Podział usług mieszkaniowych ze względu na:	
Uregulowania prawne i systemowe	Polityka mieszkaniowa, ustawa o ochronie praw lokatorów
	Polityka pomocy i integracji społecznej, ustawa o pomocy społecznej
Cel	Uzyskanie samodzielności/niezależności
	Utrzymanie i wsparcie w samodzielności/niezależności
Okres/Czas	Krótkoterminowo/tymczasowe
	Długoterminowo/stałe
Charakter	Grupowe
	Indywidualne
Lokalizacja	Zgrupowane/skupione
	Rozproszone
Podstawy korzystania	Kontrakt/umowa korzystania/decyzja/umowa użyczenia
	Umowa najmu
Zasady	Instytucjonalne
	Domowe/środowiskowe
Wsparcie	Doraźne
	Intensywne

Tabela 1. Typologia usług mieszkaniowych. Źródło: opracowanie własne

Jak widać mamy do czynienia z bardzo różnymi usługami mieszkaniowymi. Które z nich mają bardziej charakter instytucji, a które bardziej usług w lokalnych społecznościach? Formalnie przecież mieszkania mają formułę zdeinstytucjonalizowaną. Jeśli jednak w rozwiązaniach zdeinstytucjonalizowanych widzimy możliwość realizacji mieszkań grupowych, to dla jakiej liczby osób w jednym miejscu i na jakich warunkach? Jeśli dopuszczamy możliwość funkcjonowania mieszkań skupionych w jednym miejscu, to jaka powinna być ich maksymalna liczba w budynku i ile miejsc w poszczególnych mieszkaniach, a także na jakich zasadach powinno być realizowane wsparcie? Na ile w kryteriach deinstytucjonalizacji rozwiązań mieszkaniowych operować maksymalną liczbą mieszkań, a na ile maksymalną liczbą osób i miejsc? Czy powinna istnieć możliwość łączenia placówki instytucjonalnej z usługami mieszkaniowymi w lokalnej społeczności w jednym budynku? Czy rozwiązania tymczasowe, krótkoterminowe, treningowe mogą być uznawane za usługi w lokalnych społecznościach? Wreszcie, w oparciu o jakie umowy osoby wspierane powinny korzystać z mieszkań? Wszystkie te pytania muszą być zadawane i wokół nich powinna się toczyć debata.

Z mojej perspektywy, najważniejsze jest spełnianie kluczowych wartości i zasad realizacji usług w lokalnych społecznościach – indywidualizacji, prymatu potrzeb osoby wspieranej, wolności wyboru i samostanowienia, braku izolacji i włączenia społecznego. Moja osobista perspektywa, pomimo tego, że bardzo związana z rozwojem i praktycznym wdrażaniem metody Najpierw Mieszkanie, pozostaje otwarta. Otóż uważam, że w duchu deinstytucjonalizacji i rozwoju usług

w lokalnych społecznościach warto byłoby zachować różnorodność rozwiązań, które – wzajemnie się uzupełniając – tworzyłyby możliwości realnego wyboru dla osób w kryzysie bezdomności. Jestem zwolennikiem zarówno indywidualnych, jak i grupowych rozwiązań, oczywiście z zachowaniem kluczowej roli woli i decyzji osób wspieranych, a także przy ograniczeniu maksymalnej liczby mieszkańców mieszkań grupowych. Jestem zwolennikiem zarówno rozwiązań rozproszonych, jak i zgrupowanych, oczywiście przy obostrzeniach wskazanych we wcześniejszym rozdziale. Nie istnieje jedno rozwiązanie, jeden model, który pasowałby każdemu, w każdym czasie i w każdym miejscu. Jestem zatem zwolennikiem zróżnicowanych rozwiązań. Akceptacja dla rozwiązań realizowanych w lokalnych społecznościach, ale z pewnymi cechami instytucji, nie może jednak oznaczać ograniczenia wyboru osób korzystających ze wsparcia i braku alternatyw. Jednocześnie uważam, że warto postawić nieprzekraczalną granicę definicyjną między tym co jest opieką instytucjonalną a usługą w lokalnej społeczności. Ramy dla tej granicy powinny wyznaczać jednak przede wszystkim prawa człowieka, zasady związane z wyborem, samostanowieniem i decyzyjnością osób korzystających ze wsparcia, zindywidualizowaniem wsparcia i kierowaniem się potrzebami tych osób, a także zasady włączenia w społeczność oraz braku izolacji i separacji opisane w poprzednim rozdziale. Uważam, że perspektywa ograniczenia liczby i zakresu działań opieki instytucjonalnej w bezdomności jest w Polsce realna i możliwa, jednak pod warunkiem rozwoju zróżnicowanych usług w lokalnych społecznościach. Niewątpliwie procesy deinstytucjonalizacji są jedyną drogą do skutecznego rozwiązywania problemu bezdomności.

Dyskusja o deinstytucjonalizacji w Polsce wyraźnie pokazuje, że brakuje konsensusu co do jasnych i czytelnych granic między tym, co jest jeszcze opieką instytucjonalną, a co już usługą w społecznościach lokalnych. Życie społeczne najczęściej toczy się gdzieś pomiędzy różnymi skrajnościami. Wydaje się, że deinstytucjonalizacja i procesy przejścia od opieki instytucjonalnej do usług w lokalnych społecznościach znajdują się właśnie w takiej sytuacji. Na jednym krańcu osi mamy opiekę instytucjonalną w niemal totalnych placówkach stacjonarnych, na drugim – usługi w społecznościach lokalnych identyczne lub niezwykle zbliżone do domowych, rodzinnych i w pełni środowiskowych warunków. Jest całe spektrum i olbrzymie zróżnicowanie usług, które znajdują się gdzieś na osi, pomiędzy skrajnościami. Część z nich bliżej jednej strony, część – bliżej drugiej. Pytanie, gdzie postawić wyraźną granicę na osi – kiedy jesteśmy jeszcze w opiece instytucjonalnej, a kiedy już w usłudze w lokalnej społeczności? Czy istnieją kryteria i zasady obowiązkowe i czy istnieją warunki nieobligatoryjne dla procesów deinstytucjonalizacji? Kluczowa kwestia to wielkość, ale także jakość usług. Po pierwsze duże kontrowersje budzi zagadnienie wielkości placówek całodobowych – zakwalifikowanie ich do usług realizowanych w społecznościach lokalnych wymaga bowiem zmniejszenia liczby miejsc do 8. Kryterium to jest umowne, nie ma go w wytycznych europejskich, każdy kraj ma w tym względzie dowolność i niewątpliwie należy zauważyć, że w Polsce rozwiązanie to było wynikiem wielu dyskusji i kompromisów. Omawiane powyżej zasady usług zdeinstytucjonalizowanych wyraźnie pokazują, że rozmiar i wielkość placówki ma znaczenie, jednak dużo ważniejsza jest kultura organizacyjna usługi i zasady w niej realizowane. Spełnienie łącznie wszystkich wymogów dla usług realizowanych w lokalnych społecznościach stanowi wyzwanie już w rozwiązaniach mieszkaniowych. Wyzwanie to wydaje się z pewnością jeszcze trudniejsze dla ośrodków wsparcia zapewniających całodobowe wsparcie, nawet ograniczonych do 8 miejsc. Otwartym pozostaje pytanie, czy jest to w ogóle możliwe, szczególnie stosując rozszerzone rozumienie zasad przyjęte w rekomendacjach europejskich.



Rozważania te są szczególnie istotne w procesie przekształcania i transformacji placówek stacjonarnych dla osób w kryzysie bezdomności, np. schronisk, w zespoły mieszkań wspomaganych lub mniejsze zdeinstytucjonalizowane ośrodki wsparcia. Często przywoływana w kontekście skuteczności rozwiązywania problemu bezdomności Finlandia zdecydowała się zlikwidować schroniska i często w tych samych budynkach, gdzie wcześniej istniały placówki, powstały zespoły samodzielnych i indywidualnych mieszkań ze wsparciem, jednak liczące nawet 80 lub 100 lokali mieszkalnych (zawsze jednak indywidualnych). Tymczasem polskie wytyczne w zakresie wydatkowania środków europejskich wskazują, że usługi mieszkaniowe, szczególnie mieszkania wspomagane, nie mogą oferować więcej niż 7 miejsc, z zastrzeżeniem, że w przypadku nieruchomości, w której znajduje się do 7 lokali łącznie, mieszkania wspomagane lub inne mieszkania z usługami/ze wsparciem mogą stanowić 100% lokali. Oznacza to, że w danej nieruchomości może łącznie znajdować się nawet 49 miejsc w mieszkaniach grupowych i skupionych w jednym miejscu. Tymczasem, w przypadku mieszkań indywidualnych, tych miejsc (i mieszkań) może być w jednej nieruchomości co najwyżej 7. Jednak z mojej perspektywy i doświadczeń wynika, że możliwe jest prowadzenie w pełni środowiskowych usług w jednej nieruchomości liczącej do 30 indywidualnych mieszkań, optymalnie z zastosowaniem i zapewnieniem różnorodności mieszkańców (miks lokatorskiego). Dopuszczenie tworzenia w jednej nieruchomości większej liczby mieszkań i miejsc (jednak wyłącznie w mieszkaniach indywidualnych!) jest kluczowe w kontekście realnego podejścia do przekształcania i ograniczania miejsc w placówkach instytucjonalnych w usługi w lokalnych społecznościach. Z pewnością pozwoliłoby to na przyspieszenie oraz ograniczenie kosztów tworzenia tych usług, przy jednoczesnym zachowaniu opisanych we wcześniejszym rozdziale kluczowych warunków.

W przeglądzie różnych rozwiązań usług mieszkaniowych realizowanych w lokalnych społecznościach, można pokazać najważniejsze typy rozwiązań mieszkaniowych, z oczywistym zastrzeżeniem, że nie wyczerpuje to całego spektrum opcji i możliwości. Mieszkania wspomagane i ze wsparciem mogą być prowadzone z różnorodnym zakresem wsparcia, w różnych formach i miejscach. Poniżej przeanalizowano wielość potencjalnych konfiguracji i podziałów.

Cel wsparcia:

- ☐ nauka i uzyskanie niezależności życiowej,
- ☐ utrzymanie i wsparcie niezależności życiowej.

Jednym z czynników różnicujących jest cel usługi mieszkaniowej – są rozwiązania mieszkaniowe, w których celem jest nauka i uzyskanie niezależności życiowej, są też rozwiązania dążące do utrzymania i wsparcia niezależności życiowej. Przy czym termin „niezależne życie” często bywa używany wymiennie z terminem „życie w społeczności” i wcale nie musi oznaczać wykonywania czynności samodzielnie czy samowystarczalności. Niezależne życie wiąże się raczej ze zdolnością do dokonywania wyborów i podejmowania decyzji w zakresie miejsca zamieszkania, współmieszkańców oraz sposobu organizacji życia. Niezależność zatem wcale nie oznacza braku potrzeby wsparcia.

Systemy wsparcia:

- ☐ model drabinkowy (w pierwszej kolejności leczenie),
- ☐ model mieszkaniowy (w pierwszej kolejności mieszkanie).

Zróznicowanie mieszkań zależy tu od modelu pracy z osobami wychodzącymi z kryzysu bezdomności. W modelu drabinkowym najpierw realizowany jest proces leczenia i wsparcia, rozwiązywane problemy wykluczenia społecznego (obligatoryjnie), osoby korzystające ze wsparcia

w tym modelu przechodzą od rozwiązań tymczasowych do rozwiązań długoterminowych, samodzielnych i niezależnych. Tutaj problem bezdomności rozwiązywany jest na końcu drogi reintegracji, a system wsparcia opiera się na koncepcji abstynencji i trzeźwości. W modelu mieszkaniowym, realizowanym według metody Najpierw Mieszkanie, osoby objęte wsparciem mogą natychmiast przejść do docelowych, długoterminowych, indywidualnych i samodzielnych rozwiązań mieszkaniowych, bez konieczności przechodzenia przez rozwiązania tymczasowe i doraźne. Tutaj problem bezdomności rozwiązywany jest na samym początku, a dalej – już w mieszkaniu – realizowany jest proces reintegracji społecznej i zawodowej (nie jest on jednak warunkiem koniecznym). W tej opcji system opiera się na redukcji szkód i ograniczaniu spożycia substancji psychoaktywnych.

Lokalizacja rozwiązań mieszkaniowych:

- ☐ zgrupowane,
- ☐ rozproszone.

Koleją możliwością podziału rozwiązań mieszkaniowych jest kwestia lokalizacji – są mieszkania skupione w jednym miejscu (może być to dom lub blok mieszkalny), są też rozwiązania rozproszone (w różnych domach i blokach mieszkalnych, w różnych lokalizacjach).

Tytuł do korzystania z mieszkań:

- ☐ kontrakt, umowa korzystania, decyzja, użyczenie (mieszkania wspomagane),
- ☐ umowa najmu (mieszkania ze wsparciem).

Czynnikiem różnicującym może być także tytuł do korzystania z mieszkania – z jednej strony tytułem tym może być kontrakt, umowa korzystania, decyzja administracyjna, umowa użyczenia, z drugiej strony może to być standardowa umowa najmu wraz z pełnią praw lokatorskich (przykład mieszkań wspomaganych w Stargardzie³⁶, gminie chyba najbardziej doświadczonej w prowadzeniu usług mieszkaniowych w Polsce).

Zasady funkcjonowania:

- ☐ zasady instytucjonalne,
- ☐ zasady domowe, rodzinne.

Następną linią podziału mieszkań mogą być zasady obowiązujące w mieszkaniach – mogą one mieć charakter bardziej instytucjonalny (różne ograniczenia związane z prywatnością i intymnością, a także z prowadzeniem relacji społecznych czy z używaniem substancji psychoaktywnych) lub bardziej domowy, rodzinny i środowiskowy.

Zakres wsparcia:

- ☐ intensywny,
- ☐ doraźny,
- ☐ inny (w tym mieszany lub zmienny).

³⁶ Zob.: A. Kmieć-Łuciuk, *Program „Potrzebny Dom” – mieszkalnictwo wspomagane w Stargardzie*, w: J. Wilczek (red.), *Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2017
<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Programy%20mieszkaniowe%20w%20przeciwdzia%C5%82aniu%20bezdomno%C5%9Bci%202017.pdf> (dostęp: 7.11.2023)



Podziału można także dokonać z uwagi na intensywność wsparcia w mieszkaniu – może ono być zarówno niewielkie i doraźne, a także bardzo szerokie i zintensyfikowane.

Charakter mieszkań:

- ☐ mieszkania grupowe,
- ☐ mieszkania indywidualne.

Osiąg podziału usług mieszkaniowych może być kwestia ich charakteru – są rozwiązania grupowe (kilka osób nietworzących wspólnie gospodarstwa domowego w mieszkaniu wspomagany, zgodnie z wytycznymi EFS nie więcej niż 7 osób), są też rozwiązania indywidualne (mieszkania samodzielne i niezależne, gwarantujące intymność i prywatność).

Zakres czasowy:

- ☐ mieszkania tymczasowe, krótkoterminowe,
- ☐ mieszkania długoterminowe, docelowe.

Kryterium podziału rozwiązań mieszkaniowych jest też czas korzystania z nich – są rozwiązania krótkoterminowe i tymczasowe oraz rozwiązania długoterminowe i na stałe, w rozumieniu tak długo, jak są tylko potrzebne.

Jak widać mamy do czynienia z bardzo różnymi usługami mieszkaniowymi. Podział na mieszkania treningowe i wspomagane nie wyczerpuje bogactwa różnych rozwiązań mieszkaniowych, stąd możliwe są różne połączenia i konfiguracje. Poniżej przedstawiono rekomendowane ścieżki do rozważenia w rozwoju opcji mieszkaniowych. Możliwe jest zastosowanie mieszane i łączne przedstawionych powyżej zmiennych, w zależności od potrzeb grupy docelowej i możliwości organizacji czy instytucji realizującej usługi.

Tymczasowe mieszkania wspomagane grupowe

Pierwszą proponowaną formą są grupowe i tymczasowe mieszkania wspomagane dla maksymalnie 3 osób w mieszkaniu. Możliwe jest funkcjonowanie mieszkań wspomaganych w domu (zespole mieszkań), wtedy liczba osób w domu z mieszkaniami wspomaganyymi może być większa. W domu z mieszkaniami wspomaganyymi nie powinno przebywać jednak więcej niż 7 osób. Możliwe jest przekroczenie liczby osób, jednak proponuję, aby nie było to więcej niż 9 osób (tam gdzie nie wchodzi w grę wytyczne EFS), ze względu na potrzebę zachowania środowiskowego charakteru domu z mieszkaniami wspomaganyymi. Rekomenduje się maksymalnie dwie osoby w pokoju, jednak optymalnym rozwiązaniem w przypadku mieszkania wspomagane grupowego byłoby wyodrębnienie jednego pokoju dla każdej osoby, tak by zapewnić minimum poczucia intymności i prywatności (mieszkańcy będą jednak musieli współdzielić przestrzeń dzienną, kuchnię czy łazienkę). Mieszkania w rozwiązaniu tymczasowym mogą być realizowane w dwóch opisanych poniżej wariantach.

- ☐ Wariant interwencyjny, czyli tymczasowy – na okres realizacji interwencji (nie więcej niż 3 miesiące) i przejścia do innego rozwiązania mieszkaniowego. W rozwiązaniu tym możliwe i rekomendowane byłoby stworzenie przestrzeni łączącej mieszkania wspomagane z przestrzenią integracyjną (wspólnotową), a także miejscem, gdzie na stałe funkcjonowałyby osoby pracujące w organizacji lub instytucji udzielającej wsparcia.
- ☐ Wariant treningowy – także przejściowy, choć potencjalnie w dłuższym okresie (do 2 lat), z ofertą aktywizacji społecznej i zawodowej oraz treningu niezależności życiowej,

a następnie przejścia do bardziej niezależnej formy zamieszkiwania. Wstępne założenia dotyczące wsparcia procesu treningowego to zapewnienie asystentury, pracy socjalnej, usług opiekuńczych, pielęgnacyjnych, psychologicznych i terapeutycznych.

Możliwe byłoby przejście z interwencji do funkcji treningowej. Formy wsparcia to przede wszystkim indywidualna asystentura, pogłębiona praca socjalna a także wsparcie specjalistyczne (prawne, opiekuńcze, lekarskie, pielęgnacyjne, psychiatryczne, psychologiczne, terapeutyczne i inne). Rekomendowana forma udostępnienia mieszkania to kontrakt, umowa korzystania lub decyzja administracyjna. Mieszkania te prowadzone byłyby bardziej w modelu instytucjonalnym, drabinkowym, z zasadami i regulaminem bliższym placówkom. Mieszkania powinny być udostępniane przez organizację lub instytucję prowadzącą usługę (własność) lub w formie pośrednictwa udostępniania mieszkań (najem z wolnego rynku albo z zasobu komunalnego).

Długoterminowe mieszkania wspomagane grupowe

Są to mieszkania, w których okres pobytu wynosi powyżej 2 lat, przeznaczone dla maksymalnie 2 osób w jednym mieszkaniu, z założeniem, że jedna osoba zajmuje jeden pokój i współdzielona jest przestrzeń pokoju dziennego oraz łazienka i kuchnia. Możliwe byłoby też opcjonalnie prowadzenie jednego mieszkania dla maksymalnie 3 osób, mieszkanie wówczas powinno być duże, minimum 4 pokojowe, tak by zapewnić intymną i prywatną przestrzeń w indywidualnym pokoju, a także przestrzeń integracyjną i wspólną. Mieszkania tego typu powinny być przeznaczone dla osób, które wymagają dłuższego treningu niezależności życiowej, a także dla osób, które wymagają długoterminowej pomocy i wsparcia. W tego typu mieszkaniach powinna być także dostępna opcja pobytu stałego, tak długo jak osoby korzystające wymagają wsparcia. Rozwiązanie to jest możliwe do zastosowania także dla osób, które pomimo dostępności opcji indywidualnego zamieszkania, wybierają, chcą i potrzebują zamieszkiwania z innymi osobami o podobnych doświadczeniach. Mieszkania wspomagane grupowe mogą być dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Wydaje się możliwe realizowanie długoterminowych mieszkań wspomaganych zintegrowanych w domu (mieszkania zespolone). Wówczas takich mieszkań nie powinno być więcej niż 3 z założeniem, że w domu zamieszkiwać będzie maksymalnie 6 osób i zapewniona zostanie przestrzeń integracyjna oraz miejsce dla kadry wspierającej. Formy wsparcia to przede wszystkim indywidualna asystentura, pogłębiona praca socjalna, a także wsparcie specjalistyczne (prawne, opiekuńcze, lekarskie, pielęgnacyjne, psychiatryczne, psychologiczne, terapeutyczne i inne). W mieszkaniach tego typu powinien być prowadzony trening niezależności dostosowany do możliwości i potrzeb osób korzystających, a także oferta aktywizacji społecznej i zawodowej, zgodnie z potrzebami i preferencjami tych osób. Rekomendowana forma udostępnienia mieszkania to kontrakt, umowa korzystania lub decyzja administracyjna. Mieszkania mogłyby być prowadzone w modelu pomostowym, z jednej strony w modelu instytucjonalnym, drabinkowym, z zasadami i regulaminem bliższym placówkom, z drugiej strony – z elementami usługi w lokalnej społeczności, zasadami środowiskowymi. Mieszkania powinny być udostępniane przez organizację/instytucję prowadzącą usługę (własność) lub w formie pośrednictwa udostępniania mieszkań (najem z wolnego rynku albo z zasobu komunalnego).

Długoterminowe mieszkania wspomagane indywidualne

Podobnie jak w poprzednim przypadku, okres zamieszkiwania w niniejszej propozycji wynosiłby powyżej 2 lat, jednak byłyby to samodzielne i niezależne mieszkania dla pojedynczych



osób, par lub rodzin, zgodnie z ich potrzebami i preferencjami. Mieszkanie musiałoby składać się minimum z jednego pokoju, łazienki oraz kuchni. Mieszkania tego typu powinny być przeznaczone dla osób, które albo posiadają już spore kompetencje do prowadzenia niezależnego życia, z mniejszym zakresem wsparcia albo dla osób, które nie chcą, nie potrafią lub nie mogą przebywać w grupowych mieszkaniach (lub tradycyjnych placówkach), potrzebują indywidualnej i samodzielnej przestrzeni (np. ze względu na zaburzenia psychiczne i/lub uzależnienia) i jednocześnie wymagają intensywnego wsparcia w prowadzeniu niezależnego życia. Mieszkania mogą mieć rozproszony, jak i zgrupowany charakter. W przypadku mieszkań zgrupowanych w jednym miejscu (dom), rekomenduje się, aby nie było ich więcej niż 30 w jednym budynku, jednak w przypadku korzystania ze środków europejskich należy pamiętać o ograniczeniu do 7 mieszkań w jednym budynku. W przypadku mieszkań zespolonych, do rozważenia (opcjonalnie) byłaby przestrzeń integracyjna oraz przestrzeń dla kadry wspierającej. Formy wsparcia to przede wszystkim indywidualna asystentura, pogłębiona praca socjalna a także wsparcie specjalistyczne (prawne, opiekuńcze, lekarskie, pielęgnacyjne, psychiatryczne, psychologiczne, terapeutyczne i inne). W mieszkaniach powinien być prowadzony trening niezależności dostosowany do możliwości i potrzeb osób korzystających, a także oferta aktywizacji społecznej i zawodowej zgodnie z potrzebami i preferencjami tych osób. Intensywność wsparcia powinna zależeć od potrzeb i wyboru osób korzystających. Rekomendowana forma udostępnienia mieszkania to użyczenie, kontrakt lub decyzja administracyjna. Do rozważenia możliwość przekształcenia mieszkania wspomaganego w mieszkanie ze wsparciem (zob. poniżej) z własną umową najmu – z biegiem czasu i w miarę postępów w procesie zdrowienia, dobrostanu i integracji społecznej. Mieszkania tego typu powinny być realizowane w oparciu o zasady bliższe usługom w lokalnych społecznościach oraz warunkom domowym i rodzinnym (w tym bez zakazu spożywania substancji psychoaktywnych, w nurcie redukcji szkód). Potencjalnie mogłyby to być więc także mieszkania prowadzone zgodnie z metodą Najpierw Mieszkanie (która w pełni realizuje zasady usług świadczonych w lokalnych społecznościach). Mieszkania z tej grupy, podobnie jak we wcześniejszych rekomendacjach, powinny być udostępniane przez organizację lub instytucję świadczącą usługi (własność) lub w formie pośrednictwa udostępniania mieszkań (najem z wolnego rynku albo z zasobu komunalnego).

Docelowe indywidualne mieszkania ze wsparciem

Ostatnia proponowana grupa form wsparcia to mieszkania docelowe, czyli na stałe – tak długo jak tego potrzebują osoby objęte wsparciem organizacji lub instytucji. Mieszkania powinny być samodzielne i niezależne, to znaczy dla indywidualnych osób, ewentualnie dla par i rodzin. Standard mieszkania powinien obejmować minimalnie jeden pokój, łazienkę i kuchnię. Preferowanym tytułem prawnym do korzystania z lokalu powinna być umowa najmu lub podnajmu, z pełną ochroną praw lokatorskich (w tym w zakresie ochrony przed eksmisją). Mieszkania powinny być udostępniane przez gminę jako komunalne lub organizację czy instytucję świadczącą usługę (własność) lub w formie pośrednictwa najmu mieszkań (np. społeczna agencja najmu, mieszkania albo z wolnego rynku albo z zasobu komunalnego). Ta forma wsparcia przeznaczona powinna być dla osób, które posiadają już spore kompetencje do prowadzenia niezależnego życia, z mniejszym zakresem wsparcia. Optymalnie powinna być świadczona jako mieszkania rozproszone, jednak możliwe jest także zgrupowanie w jednym miejscu. W przypadku skupiska mieszkań zgrupowanych w jednym miejscu mieszkań (dom), rekomenduje się, aby nie było ich więcej niż 30 w jednym budynku, jednak w przypadku korzystania ze środków europejskich

należy pamiętać o ograniczeniu do 7 mieszkań w jednym budynku. W przypadku mieszkań zespolonych do rozważenia byłaby przestrzeń integracyjna oraz przestrzeń dla kadry wspierającej. Formy wsparcia to przede wszystkim indywidualna asystentura, pogłębiona praca socjalna, a także wsparcie specjalistyczne (prawne, opiekuńcze, lekarskie, pielęgnacyjne, psychiatryczne, psychologiczne, terapeutyczne i inne). W mieszkaniach powinien być prowadzony trening niezależności dostosowany do możliwości i potrzeb osób korzystających, a także oferta aktywizacji społecznej i zawodowej, zgodnie z potrzebami i preferencjami tych osób. Intensywność wsparcia w zależności od potrzeb i wyboru osób korzystających. Mieszkania tego typu powinny być prowadzone wyłącznie zgodnie z zasadami usług świadczonych w lokalnych społecznościach i w warunkach domowych i rodzinnych (w tym bez zakazu spożywania substancji psychoaktywnych, w nurcie redukcji szkód).

Podsumowując, w drodze do deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności istnieje wiele ścieżek, scenariuszy i szlaków, nie ma jednej drogi dla tych procesów. Bogactwo i różnorodność opcji usług mieszkaniowych jest siłą, a nie słabością. Usługi w lokalnych społecznościach mogą mieć różny charakter, intensywność, skalę i zasięg. Oczywiście kluczowe pozostają wytyczne międzynarodowe, europejskie i krajowe, szczególnie te zwracające uwagę na prawa człowieka, wolność wyboru i decyzyjność osób korzystających ze wsparcia, zindywidualizowanie tegoż wsparcia i włączenie społeczne. Te zasady i wartości wyznaczać powinny granicę między rozwiązaniami instytucjonalnymi a usługami w lokalnych społecznościach. Musimy równocześnie pamiętać, że procesy deinstytucjonalizacji mogą i powinny być wdrażane z wykorzystaniem nie tylko środków europejskich, ale przede wszystkim z wykorzystaniem funduszy krajowych. Deinstytucjonalizacja jest bowiem procesem ograniczania wsparcia w instytucjach i rozwijania wsparcia w lokalnych społecznościach umocowanym na poziomie krajowych strategii i programów.



PRZEJŚCIE OD SCHRONISKA DO ROZWIĄZAŃ MIESZKANIOWYCH W FUNDACJI RONDO – KRÓTKA HISTORIA WIELKIEJ ZMIANY

Małgorzata Jaskulska

Kroki do Domu to nazwa programu rozwijanego przez Chrześcijańską Fundację Rozwoju Osobistego RONDO w Zielonej Górze, której misją jest budowanie wspólnoty z osobami w kryzysie bezdomności poprzez prowadzenie schroniska, mieszkań treningowych oraz innych programów wsparcia w przywracaniu im godności. Wierzymy, że kompleksowa, mądra, oparta na wierze w Boga służba drugiemu człowiekowi jest najlepszym sposobem na poprawę jakości jego życia oraz społeczności lokalnej. Przy tak sformułowanej misji, celem prezentowanego programu musiało być stworzenie osobom w kryzysie bezdomności oraz innym osobom zagrożonym wykluczeniem mieszkaniowym ścieżki prowadzącej do stałego, godnego miejsca zamieszkania – miejsca, które można nazwać domem.

Kroki do Domu to także opis naszej drogi, którą przeszli mieszkańcy schroniska i kadra Fundacji. Nasza pomoc ewoluowała od udzielania spontanicznej pomocy osobom w potrzebie, do tworzenia stałych form wsparcia i rozwijania autorskiego podejścia i programu działania. Można powiedzieć, że o ile na początku celem było udzielenie schronienia, to z czasem stało się nim poszukiwanie drogi do domu dla tych, którzy go potrzebują. Poniżej przedstawiamy przebieg tej drogi i jej efekty.

Impuls duchowy a schronisko z programem wsparcia

Grupa inicjatywna Fundacji rozpoczęła swoje działania w połowie 2015 roku od spotkania z panem Piotrem, pierwszym mieszkańcem schroniska. To dzięki nawiązaniu tej relacji powstała Fundacja, a następnie jej pierwsze dzieło, jakim była noclegownia.

Warto zauważyć, że w Zielonej Górze (mieście, gdzie jest największy odsetek osób w kryzysie bezdomności w województwie lubuskim) funkcjonowała wówczas tylko miejska noclegownia dla 100 osób. Nasza noclegownia na początku była utrzymywana z darowizn i ze współpracy z ośrodkami pomocy społecznej. Jednak cały nasz wysiłek skupiony był na budowaniu samopomocowej wspólnoty i tworzeniu godnych warunków życia.

W 2018 roku noclegownia została przekształcona w schronisko. Przyczyny były dwie – po pierwsze zmieniły się regulacje prawne dotyczące świadczenia pomocy osobom w kryzysie bezdomności i standardy tych usług. Ważniejsze jednak było to, że nowy rodzaj placówki umożliwił rozszerzenie form wsparcia dla osób potrzebujących. Poza dotychczasowym schronieniem i wyżywieniem, zgodnie ze standardem konieczne było:

- ☐ „zapewnienie usług aktywizacyjnych ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, uzyskanie samodzielności życiowej i wyjście z bezdomności;
- ☐ wzmacnianie aktywności społecznej poprzez:
 - trening umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych;
 - trening umiejętności interpersonalnych i umiejętności rozwiązywania problemów;

- uczestnictwo w grupach wsparcia;
- *uzyskanie samodzielności życiowej i wyjście z bezdomności poprzez:*
 - zajęcia przygotowujące do podjęcia zatrudnienia;
 - trening gospodarowania własnym budżetem;
 - trening prowadzenia gospodarstwa domowego;
 - uczestnictwo w zajęciach centrum lub klubu integracji społecznej”³⁷.

Odpowiadało to również na potrzeby dość nielicznej kadry, która wymagała dodatkowego wsparcia specjalistów: psychologa, terapeuty, prawnika, pracownika socjalnego, superwizora. Zmieniał się też profil klienta – z osoby bez dachu nad głową potrzebującej głównie zaspokojenia potrzeb egzystencjalnych, na osobę gotową do udziału w programie reintegracji społeczno-zawodowej. Moment zwrotny w tych działaniach wywołały słowa Janka – jednej z osób częściowo usamodzielnionych (Jan w tamtym czasie był od dwóch lat trzeźwy, po terapii, pracował w spółce miejskiej na umowę o pracę, spłacił długi, ukończył szkołę średnią, samodzielnie wynajmował mieszkanie, prowadził grupę piłki nożnej, do której zapraszał mieszkańców schroniska, a kadra Fundacji mówiła, że można na nim polegać jak na Zawiszy – pomagał w każdej organizowanej akcji) – „*do szczęścia brakuje mi tylko i aż domu*”. Ich skutkiem było rozpoczęcie planowania kolejnego etapu usamodzielniania – mieszkań treningowych. W konsekwencji zwróciliśmy się do Urzędu Miasta w Zielonej Górze z prośbą o przydzielenie Fundacji lokalu do remontu z przeznaczeniem na pierwsze w mieście mieszkanie treningowe dla osób w kryzysie bezdomności. Było to mieszkanie remontowane wspólnie z mieszkańcami schroniska, dzięki wsparciu w postaci darowizny Fundacji Malak. Ojciec Adam Szustak, który w 2019 roku, po rekolekcjach w Zielonej Górze i spotkaniu z mieszkańcami schroniska, ogłosił zbiórkę na trzy domy, w tym nasz, przekazał ją właśnie przez tę Fundację. W remont i meblowanie zaangażowane były także rodziny naszego zespołu, znajomi oraz lokalni przedsiębiorcy. Otwieraliśmy mieszkanie w czasie pandemii COVID-19, co dodatkowo utrudniło ten proces. Mimo to odwiedziło nas w tym czasie ok. 70 osób. Mieszkanie jest piękne, ma 4 pokoje i ogród. Swoją tymczasową dom znalazły w nim 3 osoby. Dzisiaj mieszkanie to ma dodatkowo ważną funkcję dla innych mieszkańców schroniska – urealnia proces przejścia od schroniska do mieszkania i wzmacnia potrzebę własnego domu.

W późniejszym okresie powstały kolejne mieszkania, które funkcjonują w różnych częściach miasta, w różnych formach najmu – dwa są wynajmowane komercyjnie, dwa dzięki współpracy z Ochotniczym Hufcem Pracy i kolejne, szóste, otrzymane od miasta, które aktualnie remontujemy.

Projekt norweski i budowanie wspólnoty

Obecnie schronisko zapewnia całodobowe schronienie, wyżywienie oraz wsparcie specjalistów – psychologa, terapeuty, prawnika, pracownika socjalnego i księdza. Jego podstawowym celem jest usamodzielnienie osób w kryzysie bezdomności. Ważną zmianą jest jednak wprowadzenie, wspólnie z mieszkańcami, indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności. To zespół działań, które wspomagają powrót osób z doświadczeniem bezdomności do życia w rodzinie

³⁷ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni (Dz.U. 2018 poz. 896)



i społecznościach lokalnych, dbanie o relacje z ludźmi, odpowiedzialność za własny los. Efektem tych działań jest przesunięcie nacisku z poszukiwania schronienia w placówce na budowanie potrzeby posiadania własnego mieszkania.

Wielopokojowe mieszkanie treningowe, daje szansę na minimalizowanie lęku osób, które mieszkają w placówkach i nie kojarzyły domu z bezpieczeństwem. Ważnym momentem było rozpoczęcie realizacji projektu *Kroki do Domu. Udomowienie usług dla osób w kryzysie bezdomności*. Jego celem było stworzenie nowej ścieżki wsparcia w zakresie świadczenia usług społecznych w mieszkaniach, zgodnie z ideą deinstytucjonalizacji. Była to odpowiedź na potrzebę prowadzenia mieszkań wspomaganych i odejścia od form instytucjonalnych. Projekt był realizowany z dotacji programu *Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy* finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię, w ramach Funduszy EOG. Jego skutkiem miało być opracowanie długoterminowej strategii rozwoju Fundacji, jako odpowiedzi na specyfikę problemu i potrzeby osób w kryzysie bezdomności, z wykorzystaniem nowych możliwości i inspiracji, a także nowego kierunku polityki społecznej, jakim jest deinstytucjonalizacja.

Deinstytucjonalizacja w ramach projektu to pięć intensywnych lat pracy nad przejściem od rozwiązań placówkowych do usług mieszkaniowych. Dodatkowo budowano współpracę z mieszkańcami, sąsiadami i lokalnymi instytucjami, której celem było wypracowanie dobrych warunków do wspierania osób w kryzysie bezdomności w środowisku lokalnym. W tym okresie rozwinęliśmy działania integracyjne. Schronisko organizuje cykliczne spotkania sąsiedzkie. Osoby w kryzysie bezdomności są nie tylko ich uczestnikami, lecz także pomysłodawcami i organizatorami. Liczba zaangażowanych – mieszkańców, sąsiadów, sympatyków – jest imponująca, to około 250 osób. Oprócz spotkań sąsiedzkich organizowane są również wydarzenia kulturalne i edukacyjne. Schronisko współpracuje z licznymi instytucjami i organizacjami w zakresie budowania pozytywnego postrzegania osób w kryzysie bezdomności i udzielania im pomocy. Szczególnym momentem było zaangażowanie mieszkańców w realizację tych przedsięwzięć integracyjnych oraz włączenie ich w pracę nad przygotowaniem programu *Kroki do Domu*. Ostatecznie okazało się, że mieszkańcy byli głównymi uczestnikami – ekspertami tego procesu, co dodatkowo wzmocniło ich samych. Pytanie ich o potrzeby, udział w szkoleniach, wizytach studyjnych, wspólne opracowywanie poszczególnych etapów programu, prezentacja efektów projektu i ich udział w konferencjach prasowych, doprowadziły do ukształtowania w nich liderów zmiany i rzeczników naszego programu. Obecnie nasi mieszkańcy sami siebie reprezentują i zabierają głos we własnej sprawie.

Projekt skończył się 30 września 2023 roku i jego rezultatami są:

- ☐ partycypacyjnie opracowany program *Kroki do Domu*;
- ☐ Strategia Rozwoju Fundacji na lata 2023-2028 wyznaczająca kierunki deinstytucjonalizacji świadczonych usług;
- ☐ zwiększenie przygotowania kadry do realizacji usług w lokalnych społecznościach;
- ☐ aktywizacja mieszkańców.

Kryzys i program rozwoju mieszkalnictwa społecznego

W styczniu 2023 roku przyszedł największy kryzys organizacyjny. Inflacja, podniesienie czynszu i wzrost kosztów zatrudnienia przy niewiele zwiększonej dotacji, doprowadziły do problemów finansowych schroniska. W Strategii Rozwoju Fundacji wytyczyliśmy etapy zmian, których głównym kierunkiem było stopniowe wygaszanie działalności schroniska i rozwój usług

mieszkaniowych. Wspomniany kryzys i brak możliwości dalszego utrzymania placówki doprowadziły do realizacji innego scenariusza. W ramach spotkań zespołu na początku roku zdecydowaliśmy o przyspieszeniu zakończenia działalności schroniska i skupieniu się na realizacji zadań wyłącznie w formie zdeinstytucjonalizowanej. Ważnymi czynnikami tej decyzji była gotowość kadry, wsparcie eksperckie, zdobyta wiedza i przyglądanie się na wizytach studyjnych dobrym praktykom i doświadczeniom innych. Byliśmy przekonani, że choć się boimy, możemy to zrobić. Równie ważną rolę odegrał stały dialog z mieszkańcami i ich zgoda na ten scenariusz. Mieszkańcy nie tylko przychyliili się do tej decyzji, ale zaufali nam i wspierają nas w jej realizacji. Tym sposobem prowadzone przez nas schronisko przestanie funkcjonować w grudniu 2023 roku. Od nowego roku będziemy realizować usługi wyłącznie w mieszkaniach.

Losy naszych mieszkańców i ich opinie wskazują, że w pomaganiu potrzebne jest podejście kompleksowe. Obecnie wyzwaniem jest znalezienie miejsca na realizację pierwszego kroku w wychodzeniu z kryzysu bezdomności – zespołu tymczasowych mieszkań interwencyjnych nazywanych przez nas „Domem Matką”. Ma to być miejsce, gdzie osoby „z ulicy” uzyskają wsparcie w mieszkaniach interwencyjnych, tak jak wskazuje *Strategia rozwoju usług społecznych*³⁸. Drugą jego ważną funkcją będzie zabezpieczenie osób już usamodzielnionych w przypadku nagłych kryzysów oraz dalsze tworzenie „rondowej” wspólnoty.

Przeprowadzone zmiany odpowiadają nie tylko na realne potrzeby naszych mieszkańców, ale również na najnowsze zmiany legislacyjne i oczekiwania w zakresie skuteczności działań w rozwiązywaniu problemu bezdomności.

³⁸ *Strategia rozwoju usług społecznych..., op. cit.*



PARTYCYPACJA OSÓB KORZYSTAJĄCYCH ZE WSPARCIA W PROCESIE PRZEJŚCIA OD INSTYTUCJI DO ROZWIĄZAŃ MIESZKANIOWYCH

Małgorzata Jaskulska

Czym jest partycypacja?

Przygotowanie i prowadzenie procesu przejścia od rozwiązań instytucjonalnych do mieszkaniowych, powinno być prowadzone z zaangażowaniem bezpośrednich odbiorców wsparcia. W naszym przypadku są to osoby w kryzysie bezdomności, do których te rozwiązania są kierowane. Ich włączenie w proces realizacji takiego projektu budzi oddolną inicjatywę i zwiększa zaangażowanie. Pozwala też na urealnienie oczekiwań i akceptację dla planowanych zmian, bowiem każda tak zasadnicza zmiana budzi lęk w tej grupie odbiorców. Na jego ograniczenie będzie wpływać wspólnie wypracowana wizja zmiany, co zwiększa szanse na jej powodzenie.

Według ekspertów OECD³⁹ interakcje sfery publicznej i obywateli, które składają się na pojęcie partycypacji, przyjmują następujące formy:

- ☐ informowanie – jest to jednokierunkowa relacja, w której organizacja „wytwarza” i dostarcza informacje o rozwiązywaniu jego odbiorcom; odbywa się to dwoma drogami: pasywną (dostęp do informacji wyłącznie na żądanie osób zainteresowanych) i aktywną (przedstawiciele organizacji udostępniają informacje z własnej inicjatywy);
- ☐ konsultacje – to dwukierunkowa relacja, w której odbiorcy dostarczają organizacji informacji zwrotnych dotyczących diskutowanych rozwiązań;
- ☐ aktywne uczestnictwo – relacja bazująca na partnerstwie z organizacją, w której odbiorcy aktywnie angażują się w proces tworzenia strategii rozwoju danego rozwiązania, a co ważniejsze – odgrywają istotną rolę w proponowaniu i kształtowaniu dialogu z tym związanego.

Jak wynika z przedstawionego wyszczególnienia, zaangażowanie społeczności lokalnych nie powinno służyć jedynie realizacji prawa obywateli (w tym przypadku – mieszkańców naszego schroniska) do bycia informowanym. Podstawowym celem zaangażowania jest włączanie ich w proces tworzenia nowych rozwiązań.

Taka sytuacja miała miejsce dwa lata temu w projekcie *Kroki do Domu. Udomowienie usług dla osób w kryzysie bezdomności*, realizowanym przez Chrześcijańską Fundację Rozwoju Osobistego RONDO w Zielonej Górze. Sama nazwa projektu odzwierciedla jego zasadniczy cel, czyli stworzenie osobom w kryzysie bezdomności oraz innym osobom zagrożonym wykluczeniem mieszkaniowym, ścieżki prowadzącej do stałego, godnego miejsca zamieszkania – miejsca, które można nazwać domem. Głównym zadaniem było wypracowanie nowego podejścia, nowej

³⁹ *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation, OECD Public Management Policy Brief*, „PUMA Policy Brief” 2001, nr 10
<https://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/35063274.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

ścieżki wsparcia w zakresie świadczenia usług społecznych w mieszkaniach, zgodnych z ideą deinstytucjonalizacji. Efektem było wypracowanie programu, a jego główne założenia zaprezentowano poniżej:

Kroki do Domu – program przejścia od modelu wsparcia instytucjonalnego do modelu wsparcia w lokalnych społecznościach w Fundacji RONDO w Zielonej Górze, czyli przejście od schroniska do rozwiązań mieszkaniowych w duchu deinstytucjonalizacji.

Program dotyczył wypracowania ścieżki przejścia od schroniska dla osób w kryzysie bezdomności do rozwiązań mieszkaniowych prowadzonych w lokalnych społecznościach.

Najważniejsze zadania programu:

1. Przygotowanie i wdrożenie planu przejścia od wsparcia w schronisku do rozwiązań mieszkaniowych.
2. Przygotowanie kadry do pracy i realizacji usług w lokalnych społecznościach.
3. Rozwój wszechstronnych usług mieszkaniowych dla osób dotychczas zamieszkujących schronisko.
4. Realizacja procesu wygaszania działań oraz zamknięcia schroniska.
5. Przejście mieszkańców do rozwiązań mieszkaniowych i zapewnienie kompleksowego wsparcia zgodnie z indywidualnymi potrzebami.
6. Realizacja procesów wsparcia w mieszkaniach, a także potencjalne zmiany w zakresie miejsca zamieszkania.

Podczas pracy nad programem położono nacisk na partycypację, czyli potrzebę aktywnego i podmiotowego uczestnictwa mieszkańców schroniska oraz mieszkań treningowych prowadzonych przez Fundację RONDO na wszystkich etapach, od planowania do wdrażania rozwiązania „od instytucji do mieszkania”.

Włączenie mieszkańców w proces tworzenia programu i decydowania o zasadach jego realizacji było oparte o pięć modułów działań:

- ☐ diagnoza,
- ☐ warsztaty z mieszkańcami i kadra,
- ☐ panele eksperckie,
- ☐ krajowe i zagraniczne wizyty studyjne,
- ☐ konferencje prezentujące program *Kroki do Domu*.

Diagnoza

Pierwszym etapem była diagnoza, czyli zgromadzenie i interpretacja danych służących opracowaniu programu przejścia od modelu schroniskowego do modelu mieszkaniowego w działalności Fundacji RONDO. Diagnozę przeprowadzono w 2021 roku z użyciem wywiadów indywidualnych i wywiadów fokusowych z kadra i mieszkańcami. Przeprowadzono także analizę dokumentów. Celem badań była ocena narzędzi i metod pracy schroniska. Drugim zasadniczym



celem badania była analiza potencjału Fundacji i potrzeb mieszkańców w kontekście wprowadzenia modelu mieszkaniowego.

Istotą badań było uzyskanie, podczas indywidualnych wywiadów z mieszkańcami, informacji dotyczących rodzajów usług uznawanych przez nich za najważniejsze w kontekście rozwiązania ich problemu bezdomności. Mieszkańcy opowiadali o tym, czego im brakuje i co im nie służy w dotychczasowym programie wsparcia. Sposób prowadzenia diagnozy – w formie spacerów badawczych⁴⁰ – pozwolił osobom w kryzysie bezdomności na swobodne wypowiadanie się i zmniejszenie poziomu lęku. Dzięki takiemu nieszablonowemu podejściu możliwe było uzyskanie informacji nie tylko o potrzebach i oczekiwaniach wobec Fundacji, ale również o indywidualnej gotowości do zmiany i korzystania z nowego rodzaju usług.

Dla poznania perspektywy osób doświadczających różnych form bezdomności, do badań zaproszono zarówno mieszkańców schroniska, jak i mieszkań treningowych, a także osoby już samodzielne oraz kadrę Fundacji. Istotnym celem wywiadów i dyskusji w ramach spacerów badawczych było wyodrębnienie kategorii adresatów obecnej i przyszłej pomocy, po to by następnie zaplanować dla nich adekwatne warianty rozwiązań mieszkaniowych.

Kolejnym krokiem podjętym w ramach diagnozy było ustalenie potencjałów naszej Fundacji, która weszła na ścieżkę zmiany profilu działalności z placówkowego na mieszkaniowy i wyzwani z tym związanych. Dzięki uczestnictwu w diagnozie osób w kryzysie bezdomności uzyskano informacje potrzebne do podejmowania strategicznych decyzji dotyczących obecnych i przyszłych odbiorców usług wsparcia w nowym programie. Istotną rolą osób w kryzysie bezdomności było wypracowanie rekomendacji w zakresie realizacji nowych, skutecznych rozwiązań mieszkaniowych zgodnych z ideą deinstytucjonalizacji.

Warsztaty

Drugi moduł obejmował opracowanie poszczególnych etapów procesu przejścia ze schroniska do rozwiązań mieszkaniowych. Zadanie to również zostało zrealizowane we współpracy zespołu kadry i specjalistów schroniska (kierownika programu, kierownika schroniska, opiekunów, terapeuty, psychologa i superwizora) z mieszkańcami. W tworzeniu programu najważniejsza była dla nas praca metodą *empowerment*, czyli jak największe upodmiotowienie osób w kryzysie bezdomności. Praca rozpoczęła się w styczniu 2022 roku, od przedstawienia uczestnikom założeń i celów procesu oraz wspólnego określenia zasad współpracy i oczekiwanych efektów. Dla związalizowania możliwości i wyzwań związanych z wdrożeniem usług mieszkaniowych na szeroką skalę, spotkania odbywały się zarówno w schronisku, jak i w mieszkaniach treningowych.

Z uwagi na rotacyjny charakter pobytów w schronisku, w ramach realizacji prac w tym module potrzebne było wyznaczenie opiekuna warsztatów, który organizował spotkania, dbał o wprowadzanie nowych osób, wyjaśniał zasady i przebieg prac oraz łączył środowisko kadry Fundacji ze środowiskiem uczestników z doświadczeniem bezdomności. Uczestnicy (mieszkańcy schro-

⁴⁰ Spacerzy badawcze to wywiady indywidualne i zbiorowe prowadzone w przestrzeni publicznej. Badacz i respondent, nazywany tutaj przewodnikiem lub ekspertem, wspólnie przemierzają się w celowo wybranym terenie, co stanowi okoliczność sprzyjającą pogłębieniu zrozumienia analizowanych zjawisk, procesów i prawidłowości. Respondent jest nazywany tutaj przewodnikiem, ponieważ jest zapraszany do pełnienia swojej roli jako znawca danego terenu lub jako ekspert w danej dziedzinie.

niska, mieszkań treningowych oraz osoby usamodzielnione) pracowali nad własnym wyobrażeniem swojego domu, określeniem swojej indywidualnej ścieżki jego odzyskania, a także opracowali wspólną mapę zagrożeń i środków zaradczych. W ramach spotkań wprowadzano także wiedzę o nowych kierunkach usług rozwiązujących problem bezdomności. Efektem warsztatów było opracowanie katalogu usług i modyfikacja regulaminu mieszkań treningowych prowadzonych przez Fundację oraz określenie standardów usług. Dużo czasu poświęcono na zdefiniowanie roli asystenta procesu usamodzielnienia, będącego kluczowym pracownikiem – zarówno w obecnym, jak i w przyszłym systemie wsparcia.

Skutkiem podjętych działań było uzyskanie dwóch różnych perspektyw w zakresie celów i sposobu działania regulaminu mieszkań. U mieszkańców schroniska zidentyfikowano zwiększone oczekiwania dotyczące uszczegółowień w regulaminie i konieczności reagowania kadry w sytuacjach kryzysowych. Sformułowano również ogólną ideę rozdzielającą funkcję asystenta w mieszkaniach od funkcji opiekuna w schronisku. Zdaniem jednego z uczestników (pana Irka), który przeszedł przez cały proces usamodzielnienia, *„opiekun opiekuje się i pilnuje, zaś asystent towarzyszy i daje popierać błędy”*.

Innym, szczególnie ważnym skutkiem dla uczestników warsztatów i kadry nowego programu było wyznaczenie granic działania asystenta, tak aby nie naruszały integralności i samodzielności osób w mieszkaniach. Jednak najważniejszym, skutkiem tego modułu było wypracowanie typologii mieszkań, wyznaczonej indywidualną gotowością oraz intensywnością i długotrwaleścią kryzysu bezdomności osób korzystających ze wsparcia.

W module opracowano charakterystykę następujących typów mieszkań:

- ☐ tymczasowe mieszkania interwencyjne (tzw. „Dom Matka”),
- ☐ mieszkania treningowe,
- ☐ długoterminowe mieszkania wspomagane grupowe,
- ☐ długoterminowe mieszkania wspomagane indywidualne,
- ☐ docelowe mieszkania indywidualne ze wsparciem.

Dodatkowym efektem pracy mieszkańców było dookreślenie rodzaju, zakresu i ilości usług świadczonych we wspomnianych rodzajach mieszkań. Uczestnictwo w tych warsztatach dało mieszkańcom zwiększenie poczucia bezpieczeństwa, co potwierdzają słowa pana Artura: *„udział w warsztatach daje mi poczucie, że mój głos i moje zdanie jest wysłuchane; tworzony przez nas program, jest tak pomyślany, że człowiek, tak jak na rondzie, skrzyżowaniu, ma po pierwsze możliwość wyboru różnego rodzaju wsparcia, różnego mieszkania zależnie od sytuacji, a potem możliwość jazdy w wielu kierunkach rozwoju osobistego”*. Dzięki wykonanej pracy mieszkańcy zrozumieli tworzony program i są w stanie się przygotować do czekających ich i Fundację zmian.

Panele eksperckie

Panele eksperckie zorganizowano dwa razy – w lutym 2022 roku i w kwietniu 2023 roku. Wzięli w nich udział mieszkańcy schroniska i mieszkań treningowych, kadra Fundacji, eksperci w zakresie programowania i wdrażania programów przeciwdziałania bezdomności, przedstawiciele regionalnych i lokalnych instytucji pomocowych, urzędu miasta oraz Uniwersytetu Zielonogórskiego.



Celem pierwszego panelu było zapoznanie uczestników z wynikami diagnozy oraz dyskusja pomysłów na wsparcie w tworzonym programie. Tłem dla ich prezentacji były zapisy *Strategii rozwoju usług społecznych* i wynikające z nich wytyczne dla gmin i organizacji społecznych. Przedstawiane były także doświadczenia innych krajów europejskich w rozwiązywaniu problemu bezdomności oraz planowane do realizacji krajowe przedsięwzięcia finansowane ze środków europejskich. Szczególnie ważne jednak, w ocenie uczestników z doświadczeniem bezdomności, było zapewnienie funkcjonowania „Domu Matki”, czyli miejsca pobytu interwencyjnego, spotkań ze specjalistami oraz spotkań integracyjnych, np. wspólnych świąt, urodzin itp. Najważniejszym zadaniem tego miejsca, w opinii uczestników panelu, ma być umożliwienie im powrotu w sytuacji kryzysu.

Drugi panel był poświęcony prezentacji i dyskusji wypracowanego programu *Kroki do Domu*. Udział nim wzięli przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, eksperci, osoby z doświadczeniem bezdomności, przedstawiciele świata nauki.

Efektom paneli było wypracowanie poniższych rekomendacji:

- ☐ uwzględnienie zapisów programu *Kroki do Domu* w lokalnym planie deinstytucjonalizacji;
- ☐ świadczenie wsparcia osobom w kryzysie bezdomności w oparciu o model partnerstwa lokalnego⁴¹, składającego się z gminy, organizacji trzeciego sektora oraz innych, publicznych i niepublicznych interesariuszy lokalnego procesu przeciwdziałania bezdomności i deinstytucjonalizacji usług w tym obszarze;
- ☐ zapewnienie odpowiednich szkoleń (np. z zakresu dialogu motywującego⁴²);
- ☐ utrzymanie zatrudnienia w okresie przejściowym (w tym zakresie bardzo ważna jest kwestia współpracy z gminą w zakresie finansowania zmiany organizacji usług – w ramach wspomnianego wcześniej lokalnego programu deinstytucjonalizacji) oraz zapobieganie wypaleniu zawodowemu;
- ☐ upowszechnienie programu *Kroki do Domu*, np. poprzez nawiązanie przez autorów współpracy w tym zakresie z ogólnopolskimi organizacjami rzeczniczymi (np. Ogólnopolską Federacją na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności), które mogłyby uwzględnić program opracowany przez Fundację RONDO w swoich publikacjach i poradnikach dotyczących deinstytucjonalizacji usług wsparcia świadczonych osobom w kryzysie bezdomności.

Wizyty studyjne

Kolejnym etapem zaangażowania mieszkańców w proces przekształcania usług był ich udział w krajowych i zagranicznych wizytach studyjnych. Przeprowadzono je w Helsinkach, Nowem

⁴¹ Więcej o modelu partnerstwa lokalnego rozwiązywaniu problemu bezdomności w: R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2014
<https://drive.google.com/open?id=1YpOIM6APAcRIxJRU-V1dHFLMuoCtHJJy> (dostęp: 7.11.2023)

⁴² Więcej o zastosowaniu dialogu motywującego w usługach mieszkaniowych dla osób w kryzysie bezdomności w dalszej części podręcznika (rozdział *Proces wspierania osób korzystających z rozwiązań mieszkaniowych*), a także np. w: E. Szadura-Urbańska, P. Olech (red.), *Podręcznik – model Najpierw Mieszkanie. Rekomendacje wdrażania*, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Wrocław 2022
https://drive.google.com/file/d/14bkZfySSOffC-OeK8lNp5_3b5w9tF819/view?usp=sharing (dostęp: 7.11.2023)

i Gdańsku we wrześniu 2022 roku i styczniu 2023 roku. Wzięli w nich udział przedstawiciele regionalnych i lokalnych instytucji pomocowych oraz nasi mieszkańcy. Jednym z uczestników wszystkich spotkań był pan Paweł, mieszkaniec najpierw schroniska, a teraz mieszkania treningowego, dla którego „*udział w różnych wyjazdach szkoleniach to taki przyspieszony kurs poznania jak działa system pomocy takim osobom jak ja. Wyjazdy z kadrą Fundacji, osobami z innych instytucji to wspólne uczenie się, nowe relacje, ale też widzenie razem, choć każdy z innej strony. Dało mi to, poza wiedzą, większą odwagę do mówienia o naszych potrzebach, nie tak jak wypada, ale jak jest. Czuję też, że wspólne wyjazdy dają nam więcej »miejsca« do tego, aby razem szukać rozwiązań, pomagać sobie nawzajem, swoim głosem wzmocnić program zmiany jaki robimy w Rondzie*”.

Wizyty miały służyć zapoznaniu się z systemem usług mieszkaniowych realizowanych zgodnie z ideą deinstytucjonalizacji, będącym efektem spójnej krajowej bądź lokalnej polityki mieszkaniowej. Dzięki tym wizytom poszerzyliśmy wiedzę na temat sposobów realizacji takich usług oraz wyzwań dotyczących konieczności wdrażania ich w ramach partnerstwa. Zmieniła się także postawa mieszkańców. Uczestnictwo w wizytach uświadomiło im, że mają prawo do mieszkania, a jako osoby w kryzysie bezdomności, powinni zabierać głos w tej (swojej!) sprawie.

Konferencje

W ramach upowszechniania programu *Kroki do Domu* zorganizowano dwie konferencje – jedną dla przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, organizacji pozarządowych i świata nauki, a drugą dla mediów.

Pierwsza konferencja, której współorganizatorami byli nasi mieszkańcy, służyła prezentacji wypracowanego programu oraz ich perspektywy, dzięki czemu o bezdomności mówiły osoby jej doświadczające. Dodatkowym działaniem była debata ekspercka, w której dyskutowano możliwość wprowadzania rozwiązań wypracowanych w programie w innych społecznościach lokalnych. Szczególnym wątkiem dyskusji było identyfikowanie i unikanie działań powodujących stygmatyzację osób w kryzysie bezdomności i brak przygotowania w tym zakresie pracowników instytucji pomocowych. Jeszcze innym aspektem były wizyty w mieszkaniach treningowych prowadzonych przez naszą Fundację na zaproszenie ich gospodarzy.

Druga i najbardziej stresująca dla mieszkańców była konferencja prasowa. Nasi mieszkańcy, podczas warsztatów, przygotowywali się do niej przez kilka tygodni. Sami decydowali o przyjmowanych rolach (konferansjer, uczestnicy dyskusji i indywidualnych wywiadów), programie i technicznej organizacji spotkania. Spotkanie przebiegło z licznym udziałem mediów, a dzięki szczerości i prawdziwości przekazu było bardzo długie. W konsekwencji opublikowano aż sześć materiałów publicystycznych (radio, telewizja, prasa, media społecznościowe) prezentujących naszych mieszkańców jako osoby w kryzysie, które – przy odpowiedniej pomocy – mogą i chcą zmieniać swoją sytuację i robią to. Udział w takim treningu doprowadził do zwiększenia chęci do dalszego angażowania się mieszkańców w wypracowywanie rozwiązań systemowych.

Zakończenie

Partycypacja to rodzaj uczestnictwa, będący podstawą zaangażowania w działalność na rzecz najbliższego otoczenia. Sprzyja rozwojowi współpracy, integracji i budowaniu oddolnej inicjatywy. Zaproszenie naszych mieszkańców do wspólnego tworzenia programu *Kroki do Domu*



dało właśnie takie efekty. Dzięki partycypacji stworzyliśmy rozwiązania mieszkaniowe dopasowane do potrzeb i oczekiwań naszych mieszkańców. Poprawiła się także jakość ich życia. Zbudowało to dalsze oczekiwania co do kolejnych rozwiązań, nowe aspiracje i zaangażowanie w ich realizację. Nasi mieszkańcy wykazują się obecnie zwiększonym zainteresowaniem i dbaniem o wspólne dobro, mają także na uwadze innych potencjalnych potrzebujących, którzy pojawią się w „Rondzie”. Wiara we własną sprawczość daje im nadzieję, że mogą i potrafią rozwiązać własne problemy. Kadra Fundacji zyskała w mieszkańcach ekspertów, którzy codziennie wypowiadają się na różne tematy i służą radą. Praca w środowisku opartym na zaufaniu daje jej odwagę do testowania nowych rozwiązań mieszkaniowych, nawet jeśli czasami jest to związane z popełnieniem błędów. Dzięki temu prezentowany tu program jest procesem. Nie zakończył się wraz opracowaniem, lecz trwa i ciągle jest dostosowany do zmieniającego się otoczenia.

PARTNERSTWO MIĘDZYSEKTOROWE I WSPÓŁPRACA MIĘDZYRESORTOWA W KONTEKŚCIE REALIZACJI DEINSTYTUCJONALIZACJI USŁUG W OBSZARZE BEZDOMNOŚCI

Małgorzata Jaskulska, Anna Szubert

Rozważając rozwiązanie problemu bezdomności, konieczne jest zrozumienie przyczyn tego zjawiska, które nie jest jednowymiarowym problemem, ale wynika z wielu – często systemowych – czynników, takich jak ubóstwo, niedostępność mieszkań, problemy zdrowotne, uzależnienia, bezrobocie czy problemy rodzinne. Bezdomność wymaga więc holistycznego podejścia, w którym partnerstwo międzysektorowe i współpraca między różnymi instytucjami odgrywają kluczową rolę i które musi uwzględniać indywidualne potrzeby i okoliczności każdej osoby z doświadczeniem bezdomności.

Każdy człowiek ma prawo do mieszkania i dostępu do podstawowych usług. Rozwiązywanie problemu bezdomności polega na tworzeniu warunków, które pozwolą osobom doświadczającym tego zjawiska odzyskać godność, bezpieczeństwo i szansę na lepszą przyszłość – to zobowiązanie moralne społeczeństwa do zapewnienia każdemu szansy na godne życie. Jednym z podejść, które zyskuje na popularności jako skuteczny sposób rozwiązywania problemu bezdomności, jest deinstytucjonalizacja, czyli świadczenie usług wsparcia w mieszkaniach i wspieranie reintegracji społecznej w lokalnych środowiskach.

Deinstytucjonalizacja jako rozwiązanie problemu bezdomności

Deinstytucjonalizacja to podejście oparte na przekonaniu, że każda osoba ma prawo do godziwego mieszkania i pełnego uczestnictwa w życiu społecznym. W ramach deinstytucjonalizacji osoby z doświadczeniem bezdomności mogą przechodzić z placówek (które, choć „zabezpieczają” te osoby, to jednocześnie często ograniczają ich autonomię) do mieszkań, gdzie mogą żyć w stosownych warunkach i zyskać kontrolę nad swoim życiem. Przejście to może również odbywać się z pominięciem placówek – bezpośrednio z sytuacji braku dachu nad głową do wsparcia mieszkaniowego.

Deinstytucjonalizacja, szczególnie w obszarze bezdomności, może być skuteczna tylko wtedy, gdy zaangażowane są różne sektory społeczeństwa oraz różne szczeble i resorty administracji publicznej. Dlatego kluczowe jest partnerstwo międzysektorowe i współpraca międzyresortowa.

Partnerstwo międzysektorowe i międzyresortowe

Partnerstwo międzysektorowe oznacza współpracę między różnymi sektorami, takimi jak organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa, sektor publiczny i społeczność lokalna. W przypadku deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności, partnerstwo międzysektorowe jest konieczne i może być szczególnie korzystne. Oto, dlaczego:



- ❑ **Wielostronne wsparcie.** Działania deinstytucjonalizacyjne wymagają różnorodnych zasobów, w tym finansowych, merytorycznych i społecznych. Partnerstwo międzysektorowe umożliwia korzystanie z tych zasobów.
- ❑ **Wiedza i doświadczenie.** Organizacje pozarządowe i inne instytucje społeczne często mają szeroką wiedzę i doświadczenie w pracy z osobami w kryzysie bezdomności. Partnerstwo z nimi może przyspieszyć proces deinstytucjonalizacji i poprawić efektywność działań.
- ❑ **Zwiększenie zaufania społecznego.** Partnerstwo międzysektorowe może przyczynić się do zwiększenia zaufania społecznego do działań sektora publicznego w obszarze deinstytucjonalizacji. Zaangażowanie różnych sektorów może świadczyć o powadze i zobowiązaniu do rozwiązania problemu bezdomności. Ważnym elementem budowania relacji, zaufania i zrozumienia problemów osób w kryzysie bezdomności, a także wspólnego poszukiwania i wdrażania skutecznych rozwiązań tego problemu, jest włączenie w ten proces samych odbiorców tego wsparcia – osób doświadczających bezdomności.

Partnerstwo międzysektorowe jest platformą współpracy, połączeniem sił i zasobów, aby realizować wspólny cel, wspólnie działać w obszarze bezdomności. Aby zbudować partnerstwo warto zacząć od przeprowadzenia diagnozy lokalnego systemu wsparcia, określenia potencjalnych członków partnerstwa. Na pewno należy zaprosić do udziału w partnerstwie przedstawicieli instytucji publicznych, organizacji pozarządowych oraz sektora prywatnego. Partnerstwa można budować na różnych poziomach np. na poziomie lokalnym⁴³ lub regionalnym. Ważne jest, aby było oparte o zasadę dobrowolności, było sformalizowane oraz miało jasno określony cel główny i cele szczegółowe, a także zapewniało odpowiednią przestrzeń do współpracy oraz lidera, który będzie czuwał nad działaniami partnerstwa.

Potencjalnymi członkami partnerstwa mogą być przedstawiciele instytucji, których zadaniem jest realizacja zadań w obszarze bezdomności, jak np. urzędy miast, gmin, ośrodki pomocy społecznej, a także instytucje współpracujące jak np. straże miejskie, policja, podmioty opieki zdrowotnej, operatorzy zasobów mieszkaniowych, instytucje rynku pracy, przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości. Ważnymi członkami partnerstw są także organizacje pozarządowe, wolontariusze, instytucje i organizacje kościelne, firmy i osoby prywatne zaangażowane w pomoc osobom w kryzysie bezdomności, szkoły, uczelnie i instytucje kultury.

Działania w obszarze bezdomności należy zaplanować tak, aby były skupione wokół prewencji bezdomności, interwencji oraz integracji osób w kryzysie bezdomności ze społecznością lokalną. Aktualny system wspierania tych osób skupiony jest w dużej mierze na działaniach interwencyjnych, choć i te nie zabezpieczają w pełni wszystkich ich potrzeb⁴⁴. Zgodnie z założeniami deinstytucjonalizacji dotyczącymi rozwoju usług społecznych w obszarze bezdomności, ujętymi

⁴³ Partnerstwo lokalne jest elementem wiążącym wszystkie części Modelu Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności. Stanowi podstawę dla prawidłowo prowadzonych działań realizowanych wspólnie przez różne podmioty w pozostałych obszarach tego modelu – pracy socjalnej, streetworkingu, zatrudnienia i edukacji, zdrowia oraz mieszkalnictwa i pomocy doraźnej. Więcej o modelu partnerstwa lokalnego w rozwiązywaniu problemu bezdomności oraz zasadach tworzenia i funkcjonowania takiego partnerstwa w: R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik Model...*, op. cit.

⁴⁴ *Informacja o wynikach kontroli P/18/096. Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne*, NIK, Warszawa 2020
https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz.lrz~p_18_096_201903120846501552376810~01.typ,kk.pdf (dostęp: 7.11.2023)

w *Strategii rozwoju usług społecznych*⁴⁵, wzmocnione powinny zostać działania w obszarze profilaktyki bezdomności, w tym współpracy międzysektorowej, której celem byłoby skuteczne zapobieganie bezdomności, rozwój usług środowiskowych i programów mieszkaniowych oraz wspieranie dostępu do specjalistycznego, eksperckiego wsparcia, zgodnego z potrzebami osób w kryzysie bezdomności. W obszarze interwencji założenia strategii mówią o większym dostępie do usług niskoprogowych i szybkiej diagnozie potrzeb osoby korzystającej ze wsparcia, aby dopasować odpowiednie usługi oraz o wsparciu mieszkaniowym. Równie ważny dla trwałego wychodzenia z bezdomności jest obszar integracji – włączenie do środowiska lokalnego, odzyskiwanie lub nawiązywanie relacji, uczestniczenie w życiu kulturalnym.

Czy takie kompleksowe działania pomocowe dla osób w kryzysie bezdomności są możliwe do przeprowadzenia przez jedną organizację, osobę lub instytucję? Być może tak, ale jest to proces długofalowy, kosztochłonny. Konieczne jest zatem działania w partnerstwach międzysektorowych, które są bardziej efektywne. Nie każdy podmiot realizujący zadania z obszaru przeciwdziałania bezdomności musi rozbudowywać kompleksowe usługi, a poszczególne podmioty mogą się specjalizować w konkretnych usługach i w ramach zawiązanych partnerstw wzajemnie uzupełniać swoje oferty.

Cele partnerstwa

Partnerstwo, w kontekście deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności, jest kluczowe dla zapewnienia bardziej ludzkiego, skutecznego i trwałego podejścia do rozwiązywania tego problemu. Oto niektóre z głównych celów partnerstwa w tym kontekście:

- ❑ Zapewnienie godnych warunków życia. Celem partnerstwa jest zapewnienie osobom wspieranym godnych warunków życia. Oznacza to dostęp do bezpiecznego zakwaterowania – mieszkania, które jest podstawowym prawem każdej osoby.
- ❑ Przejście od wsparcia kryzysowego do długoterminowego. Partnerstwo ma na celu przekształcenie usług dla osób w kryzysie bezdomności z krótkoterminowego wsparcia kryzysowego w bardziej długoterminowe i stabilne rozwiązania, takie jak mieszkania treningowe lub mieszkania wspomagane.
- ❑ Wsparcie w reintegracji społecznej. Partnerstwo pomaga osobom wspieranym w procesie reintegracji społecznej, umożliwiając im odzyskanie niezależności i samodzielności. Cele obejmują znalezienie pracy, dostęp do edukacji i szkoleń oraz wsparcie w budowaniu relacji społecznych.
- ❑ Zapobieganie nawrotom bezdomności. Partnerstwo ma na celu zapobieganie nawrotom bezdomności poprzez zapewnienie długotrwałego wsparcia i monitorowanie potrzeb osób, które wyszły z bezdomności.
- ❑ Współpraca międzysektorowa. Partnerstwo obejmuje współpracę między różnymi sektorami, takimi jak sektor zdrowia, usług społecznych, mieszkalnictwa i zatrudnienia, aby zapewnić kompleksowe wsparcie osobom w bezdomności.
- ❑ Dostosowanie usług do indywidualnych potrzeb. Partnerstwo dąży do dostosowywania usług do indywidualnych potrzeb osób doświadczających bezdomności, uwzględniając różnice w sytuacjach życiowych i potrzebach.

⁴⁵ *Strategia rozwoju usług..., op. cit.*



- ❑ Zmniejszenie stygmatyzacji. Partnerstwo może pomóc w edukacji społeczności lokalnej oraz w zwalczaniu stygmatyzacji i stereotypów związanych z bezdomnością.
- ❑ Efektywne wykorzystanie zasobów. Partnerstwo pozwala na efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów i środków finansowych, aby zapewnić skuteczne wsparcie osobom w sytuacji bezdomności.
- ❑ Monitorowanie i ewaluacja. Partnerstwo obejmuje monitorowanie i ewaluację działań w celu oceny skuteczności działań i dostosowania strategii, gdy to konieczne.

Partnerstwo w kontekście deinstytucjonalizacji usług wsparcia osób w kryzysie bezdomności jest istotne, ponieważ pozwala na zintegrowane podejście do tego trudnego problemu, uwzględniając różnorodne aspekty życia osób doświadczających bezdomności. Celem jest nie tylko zapewnienie natychmiastowej pomocy, ale także długoterminowego wsparcia, które umożliwia osobom w tym kryzysie zamieszkanie w domu.

Doświadczenia partnerstwa w Zielonej Górze

Jako przykład funkcjonującego partnerstwa możemy opisać Zieloną Górę. Chrześcijańska Fundacja Rozwoju Osobistego RONDO to organizacja, która od 2015 roku działa w Zielonej Górze na rzecz osób w kryzysie bezdomności, zapewniając im ścieżkę wsparcia od schronienia do mieszkania. Jednakże w odpowiedzi na nowe tendencje w polityce społecznej, a szczególnie na zidentyfikowane potrzeby osób w kryzysie bezdomności, Fundacja po 7 latach prowadzenia placówki schronienia postanowiła przekształcić swoje działania i – w myśl idei deinstytucjonalizacji – przenieść pomoc z instytucji (schroniska) do środowiska lokalnego i mieszkań. Jest to podejście, które ma na celu przywrócenie osobom w kryzysie bezdomności niezależności i samostanowienia, oraz wsparcie w ich procesie usamodzielnienia w mieszkaniach.

Fundacja RONDO w 2020 roku uruchomiła pierwsze w mieście mieszkanie treningowe, co stanowiło punkt wyjścia do uruchomienia kolejnych i stworzenia autorskiego programu rozwoju mieszkalnictwa społecznego z myślą o osobach w kryzysie bezdomności, zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym i innych osobach w potrzebie. Obecnie Fundacja prowadzi pięć mieszkań, a kolejne są w fazie remontu. Mieszkania treningowe prowadzone są w lokalach przekazanych z zasobów miasta oraz wynajmowanych od osób prawnych i fizycznych. Powodzenie programu rozwoju usług mieszkaniowych jest uzależnione od dostępnej infrastruktury oraz dopasowywania usług do zmieniających się potrzeb mieszkańców. Dlatego Fundacja RONDO od samego początku oparła swoje działania o relacje, zaufanie i współpracę.

Współpraca z Ochotniczym Hufcem Pracy w Zielonej Górze

Współpraca z OHP realizowana jest na podstawie porozumienia, którego głównym celem jest realizacja przedsięwzięć w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, budowania systemu pomocy dla grup najbardziej narażonych na to wykluczenie oraz rozwoju społeczności lokalnej, a jej efektem jest prowadzenie dwóch mieszkań dla czterech osób w lokalach OHP (trzyletnie umowy najmu).

Dwa dwupokojowe mieszkania z kuchnią i łazienką uruchomione zostały (pierwsze w 2020 roku) dzięki wspólnej pracy przy remoncie nieużywanych pomieszczeń. OHP dawało gwarancję zakupu materiałów budowlanych niezbędnych do adaptacji mieszkań, z kolei Fundacja zobo-

więzała się do zadbania o zasoby ludzkie niezbędne do przeprowadzenia remontów, jak i o końcowe wyposażenie mieszkań. Dzięki tej inicjatywie, w maju 2023 roku w drugim mieszkaniu zamieszkały kolejne dwie osoby – wcześniejsza mieszkanka schroniska oraz korzystająca ze wsparcia Fundacji RONDO osoba z Ukrainy. Dodatkowym walorem tej współpracy jest także możliwość nieodpłatnego korzystania z innych elementów infrastruktury OHP, tj. sal szkoleniowych i konferencyjnych oraz sali gimnastycznej, gdzie co tydzień osoby w kryzysie bezdomności wraz z kadrami, trenują siatkówkę.

Współpraca z wymiarem sprawiedliwości

Fundacja RONDO od kilku lat, na podstawie porozumienia z Sądem Rejonowym w Zielonej Górze przyjmuje osoby skierowane do pracy na cele społeczne. Osoby skierowane przez sąd pomagają Fundacji w remontach mieszkań oraz uczestniczą w innych działaniach reintegracyjnych. Współpraca między wymiarem sprawiedliwości a instytucjami i organizacjami korzystającymi z pracy na cele społeczne osób skazanych niesie obopólne korzyści. Praca ta jest nie tylko jednym z alternatywnych środków karania osób skazanych za łeższe przestępstwa, ale jest też ważnym elementem ich reintegracji. Osoby skazane są zaangażowane w świadczenie pomocy zmierzającej do poprawy warunków mieszkaniowych, m.in. poprzez wykonywanie prac porządkowych oraz drobnych prac o charakterze ogólnobudowlanym pod okiem współpracujących z Fundacją specjalistów (kierownika remontu) i we współpracy z mieszkańcami schroniska i mieszkań treningowych.

Dzięki tej współpracy, osoby podlegające karze ograniczenia wolności miały okazję do społecznej readaptacji poprzez pracę na cele społeczne, a jednocześnie organizacja zdobyła cenne wsparcie. Osoby wykonujące pracę na cele społeczne okazały się być prawdziwymi fachowcami, co pozwoliło na obniżenie kosztów prac budowlanych i wykończeniowych. Tym samym współpraca ta wydatnie wsparła pozyskiwanie infrastruktury mieszkaniowej niezbędnej do deinstytucjonalizacji usług świadczonych przez Fundację RONDO. Jednak współpraca ta to nie tylko wymiar ekonomiczny. To także doskonały przykład integracji i wymiany doświadczeń. Osoby skazane dzieliły się swoimi historiami, umiejętnościami i wiedzą między sobą oraz z kadrami i wolontariuszami Fundacji. To nie tylko pomagało osadzonym w procesie resocjalizacji, ale również tworzyło silną więź między różnymi grupami społecznymi.

Współpraca ze środowiskiem naukowym

Ważnym partnerem Fundacji jest Uniwersytet Zielonogórski, wspólnie z którym organizowane są debaty i konferencje, ale także wizyty studyjne i praktyki studenckie. Studenci, wizytując schronisko i mieszkania w ramach zajęć, mogą zobaczyć, jak wygląda praca w placówce, porozmawiać z mieszkańcami oraz podjąć wolontariat, czyli działania, które nie tylko poszerzają ich horyzonty, ale także pomagają w zrozumieniu życia osób w kryzysie bezdomności.

Współpraca ze sponsorami i darczyńcami

Adaptacja mieszkań i ich wyposażenie nie byłoby możliwe, gdyby nie życzliwe gesty oraz wsparcie rzeczowe w postaci mebli, artykułów gospodarstwa domowego i materiałów budowlanych podarowanych przez osoby fizyczne i przedsiębiorców lokalnych. Przekazane rzeczy przyczyniły się do wykończenia i umeblowania mieszkań treningowych, a tym samym umożliwiły



wprowadzenie się do nich osób wspieranych przez Fundację RONDO. Jednak także w przypadku tej współpracy, poza korzyściami finansowo-materiałnymi, najważniejsze są relacje. Lokalni przedsiębiorcy, a także prywatni darczyńcy są zapraszani przez Fundację na otwarcie kolejnego mieszkania; poznają, a następnie śledzą losy ich mieszkańców.

Współpraca z wolontariuszami – przyjaciółmi Fundacji

Współpraca nieformalna to budowane od lat relacje z osobami prywatnymi, rodzinami i przyjaciółmi kadry oraz mieszkańców, członkami wspólnot kościelnych – m.in. parafii, na terenie której Fundacja prowadzi schronisko, grupy pielgrzymkowej z którą co roku wędruje czy parafii, z którą, wspólnie ze Spółdzielnią Socjalną Grupa Alivio, prowadzimy Dom Sąsiedzki.

Często zaczyna się ona od jednorazowej akcji pomocy przy malowaniu ścian, przewiezieniu mebli itp. Jednak wspólna praca z kadrami, a szczególnie osobiste relacje budowane podczas pracy z osobami w kryzysie bezdomności, powodują, że wytwarza się atmosfera wzajemnego szacunku i zrozumienia, a nawet przyjaźni. Dziś Fundacja RONDO ma sieć kontaktów z ponad 130 osobami, które nie tylko są chętne do pomocy, ale osobiście znają i wspierają jej mieszkańców.

Ważnymi partnerami są także właściciele prywatni wynajmujący Fundacji mieszkania. Ten sposób zapewnienia lokali ma swoje zalety – nie ma bowiem konieczności adaptacji lokali do celów użytkowych. Zawierając umowę najmu zyskujemy gwarancję w postaci możliwości jak najszybszego ulokowania mieszkańców we „własnych czterech ścianach” przy jednoczesnym pominięciu gruntownych remontów. Dzięki temu podejściu, zarówno Fundacja, jak i wynajmujący oszczędzają czas i pieniądze. Współpraca z właścicielami mieszkań ma także wymiar edukacyjny oraz przełamujący stereotypy dotyczące osób w kryzysie bezdomności. Budowanie relacji obejmuje także zapraszanie właścicieli do udziału w ważnych wydarzeniach, np. urodzinach Fundacji, konferencjach oraz innych działaniach na rzecz integracji i wsparcia osób w potrzebie.

Współpraca z osobami w kryzysie bezdomności

„Bez nich Fundacja RONDO w zaledwie 8 lat nie byłaby w stanie rozwinąć się od organizacji działającej akcyjnie, do podmiotu społecznego, który świadczy stałe usługi społeczne i realizuje program, którego celem jest, aby osoby w kryzysie bezdomności miały swój dom”. Tak kadra Fundacji mówi o zaangażowaniu osób w kryzysie bezdomności w cały proces rozwoju programu mieszkaniowego, który realizowany jest od 2020 roku zgodnie z zasadą *empowerment*. Bo to właśnie mieszkańcy schroniska, od remontu pierwszego mieszkania, byli zaangażowani w poprawę warunków lokali, które miały być ich kolejnym etapem usamodzielnienia.

Podczas remontów lokali, zarówno osoby w kryzysie bezdomności, które przebywają w schronisku, jak i te przygotowujące się do przejścia na mieszkania treningowe, aktywnie uczestniczą w pracach remontowych. To nie tylko okazja do poprawy warunków mieszkaniowych, ale także do budowania relacji i poczucia wspólnoty. Pracownicy Fundacji RONDO również włączają się do prac, co tworzy atmosferę równości i jedności. Wykonywanie różnych zadań, jak malowanie, układanie podłóg czy montaż mebli – to wspólna praca pozwalająca poczuć się potrzebnymi i zauważonymi, czego brakuje często w codziennym życiu. Praca przy remontach stwarza okazję do nawiązywania kontaktów przez osoby z doświadczeniem bezdomności – między sobą, z kadrami, wolontariuszami i przyjaciółmi Fundacji.

Zakończenie

Partnerstwo międzysektorowe i współpraca międzyresortowa są niezbędne w kontekście realizacji deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności. Tylko poprzez współpracę różnych sektorów społeczeństwa oraz różnych instytucji i organizacji można skutecznie rozwiązać problem bezdomności i umożliwić osobom bez domu godne życie i reintegrację społeczną. Współpraca wielosektorowa na rzecz rozwiązywania problemu bezdomności przynosi liczne korzyści zarówno dla jednostek, jak i dla społeczeństwa jako całości. Oto kilka głównych korzyści tego podejścia zaobserwowanych w Zielonej Górze:

- ❑ Skomplikowane wyzwania, skoordynowane rozwiązania. Problem bezdomności jest wielowymiarowy i skomplikowany. Współpraca między sektorami, takimi jak organizacje non-profit, administracja publiczna, przedsiębiorstwa i społeczności lokalne, umożliwia dostarczanie bardziej kompleksowych i skoordynowanych rozwiązań. To pozwala na lepsze zrozumienie problemu i jego przyczyn oraz skuteczną reakcję na różne aspekty bezdomności.
- ❑ Efektywne wykorzystanie zasobów. Współpraca umożliwia efektywne wykorzystanie zasobów, zarówno finansowych, jak i ludzkich. Dzięki podziałowi obowiązków i wspólnemu podejściu można uniknąć duplikacji działań i marnotrawstwa zasobów, co prowadzi do oszczędności.
- ❑ Wszechstronne wsparcie. Bezdomność często wynika z różnych czynników, takich jak brak mieszkania, problemy zdrowotne, uzależnienia, czy brak umiejętności życiowych. Współpraca między sektorami pozwala na zapewnienie wszechstronnego wsparcia, obejmującego opiekę zdrowotną, pomoc psychologiczną, dostęp do mieszkań i szkolenia, co pomaga w skuteczniejszym rozwiązywaniu problemów osób w kryzysie bezdomności.
- ❑ Społeczna integracja. Współpraca między sektorami może również pomóc w społecznej integracji osób w kryzysie bezdomności. Włączając je w różne programy i projekty społeczności lokalnej, można pomóc w łamaniu stereotypów i redukcji stygmatyzacji.
- ❑ Zrównoważone rozwiązania. Działania ukierunkowane na rozwiązywanie problemu bezdomności nie są jednorazowym wysiłkiem. Współpraca między sektorami pozwala na opracowanie zrównoważonych rozwiązań, które pomagają osobom w kryzysie bezdomności nie tylko wyjść z kryzysu, ale również utrzymać się na właściwej ścieżce.
- ❑ Kreatywność i innowacje. Współpraca między różnymi sektorami może przyczynić się do powstawania kreatywnych i innowacyjnych rozwiązań. Różne perspektywy i doświadczenia mogą prowadzić do nowych sposobów myślenia o problemie bezdomności i poszukiwania skuteczniejszych strategii.

Współpraca wielosektorowa jest kluczowym elementem w walce z problemem bezdomności, ponieważ problem ten ma szeroki zakres wpływu na jednostki i społeczeństwo. Działania skoordynowane i zintegrowane pozwalają na lepsze reagowanie na zmieniające się potrzeby osób w kryzysie bezdomności oraz na dążenie do tworzenia bardziej sprawiedliwego i zrównoważonego społeczeństwa.



PRZYGOTOWANIE KADRY DO PRACY W LOKALNYCH SPOŁECZNOŚCIACH

Anna Szubert

Istotnym wyzwaniem w kontekście rozwoju usług w lokalnych społecznościach, realizacji procesów deinstytucjonalizacji, a także zmniejszania roli opieki instytucjonalnej, jest przygotowanie zasobów kadrowych. Z jednej strony to przygotowanie zupełnie nowych kadr realizujących usługi społeczne w lokalnych społecznościach, z drugiej strony – przygotowanie istniejących kadr, szczególnie realizujących obecnie wsparcie w instytucjach, do prowadzenia wsparcia w środowisku.

Przygotowanie kadr do pracy w lokalnych społecznościach można podzielić na kilka kluczowych obszarów, w tym: zarządzanie i koordynacja, edukacja i szkolenie, monitorowanie i ewaluacja. Zagadnienie przygotowania kadr może w końcu mieć wymiar krajowy, regionalny a także lokalny.

Pierwszy wymiar – zarządzania i koordynacji – obejmować może tworzenie i wdrażanie różnego rodzaju strategii, programów i planów w zakresie przechodzenia od rozwiązań instytucjonalnych do rozwiązań w lokalnych społecznościach. Procesy te powinny być realizowane w sposób partycypacyjny, z udziałem możliwie najszerzego grona osób zaangażowanych we wdrażanie i realizowanie usług społecznych (a także odbiorców tych usług). W obszarze tym kluczowe są wartości, zasady, cele i priorytety, mają one bowiem istotny wpływ na kształtowanie postaw osób pracujących w obszarze realizacji usług społecznych. Jednocześnie istotne jest, aby budowanie procesów deinstytucjonalizacji oparte było o wiedzę naukową zgromadzoną w wysokiej jakości, pogłębionych, sprawdzonych i zweryfikowanych badaniach i analizach. Zarządzanie i koordynacja muszą być realizowane w oparciu o partnerstwo i współpracę, z udziałem wszystkich interesariuszy, w tym samych osób korzystających z usług w lokalnych społecznościach. Przygotowanie kadr do realizacji procesów deinstytucjonalizacji nie dotyczy wyłącznie osób, które bezpośrednio świadczyć będą usługi społeczne w lokalnych społecznościach – jest to także proces przygotowania decydentów, polityków, liderów oraz osób odpowiedzialnych za zarządzanie i koordynację instytucji, organizacji, zespołów, programów i projektów. Wreszcie, proces przygotowania kadr nie może obyć się bez praktycznego działania i doświadczenia w rzeczywistości deinstytucjonalizacji usług społecznych. Niezbędne w tym zakresie są zarówno projekty i inicjatywy o charakterze innowacyjnym, nowatorskim i pilotażowym, jak i działania o charakterze stałym i systemowym. Tutaj zarządzanie i koordynacja powinny być demokratyczne, partycypacyjne, włączające, odwołujące się do talentów i zasobów osób będących w tych procesach. Rozwój usług zdeinstytucjonalizowanych nie może być zarządzany w hierarchiczny, autorytarny i zinstytucjonalizowany sposób, byłoby to zaprzeczeniem istoty realizacji usług środowiskowych, które powinny mieć rodzinny i domowy charakter.

Z perspektywy Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Poznaniu, wymiar koordynacyjny procesu deinstytucjonalizacji został opisany w *Wielkopolskim Programie Deinstytucjonalizacji i Rozwoju Usług Społecznych na lata 2023-2026* (WPDI). Jest to dokument, który podkreśla także potrzebę wsparcia kadry. Dokument powstał w sposób partycypacyjny, uwzględniający potrzeby osób zajmujących się przeciwdziałaniem bezdomności. Zwraca uwagę na rozwój kadry z poziomu regionalnego, ale mówi także o wspieraniu gmin, organizacji i społeczności lokalnych w podnoszeniu kompetencji i kwalifikacji oraz w rozwoju osób świadczących usługi – zarówno

w instytucjach, jak i usługi środowiskowe. Jak efektywnie i zgodnie z zasadami deinstytucjonalizacji wspierać pracowników w instytucjach, aby mogli świadczyć usługi dążące do deinstytucjonalizacji? Jak rozwijać kompetencje osób pracujących w środowiskach? Dokument mówi o wspieraniu samorządów gminnych w tworzeniu kompleksowych systemów wsparcia, wytycza kierunki rozwoju kadr, mówi o łączeniu potencjałów instytucji, organizacji pozarządowych i wszystkich lokalnych interesariuszy mogących mieć potencjał do przeciwdziałania bezdomności. WPDI zwraca także uwagę na dostarczanie pracownikom i pracowniczkom innowacyjnych narzędzi i modeli pracy, które mogą wspierać ich warsztat pracy. W kontekście kadry bardzo istotnym aspektem dokumentu jest także programowanie polityki społecznej samorządu województwa wielkopolskiego, które zakłada lobbowanie na rzecz poprawy warunków pracy oraz podnoszenia wynagrodzeń kadry pracującej z osobami doświadczającymi bezdomności.

Kolejnym elementem zarządzania i koordynacji jest wymiar monitorowania i ewaluacji. Monitorowanie jako proces towarzyszenia, obserwowania i czuwania nad realizacją usług w lokalnych społecznościach może być ważnym elementem rozwoju kadr realizujących wsparcie. Proces monitorowania może być realizowany na wiele sposobów i z wykorzystaniem różnych instrumentów. Spotkania indywidualne i spotkania grupowe zespołu wsparcia są tylko jednym z wielu takich narzędzi. Z pewnością pomocna jest także superwizja, realizowana zarówno w kontakcie indywidualnym, jak i grupowym. To również ważny element, w którym zwraca się uwagę nie tylko na aspekt zawodowego wzrostu pracowniczek i pracowników, ale też na ich (a nie tylko osób wspieranych) dobrostan. Kwestia oceny i ewaluacji zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i indywidualnym, także pozostaje fundamentalna dla przygotowania i rozwijania kadr realizujących usługi w lokalnych społecznościach. Realizacja zewnętrznej, niezależnej i opartej na podejściu naukowym ewaluacji może być olbrzymim wsparciem dla realizatorów programów i projektów wdrażających usługi w lokalnych społecznościach. Ważna jest tutaj perspektywa zarówno realizatorów, jak i osób korzystających ze wsparcia, a także ich otoczenia i środowiska. Jednocześnie ocena i ewaluacja pracy zespołu czy pracy indywidualnych osób może być przestrzenią do wzrostu i rozwoju. Ewaluacja realizowana profesjonalnie i systematycznie, z nastawieniem na rozwój kadry jest z pewnością ważnym instrumentem procesów deinstytucjonalizacji, szczególnie w kontekście weryfikowania i dostosowywania wsparcia zgodnie z zasadami i wartościami, jakimi powinny być definiowane usługi w lokalnych społecznościach.

Drugi wymiar to edukacja i szkolenie. Bardzo szeroko rozumiane procesy edukacyjne są kluczowe dla rozwoju usług społecznych w lokalnych społecznościach. Szczególnie przejście kadr – pracujących dotychczas w systemie instytucjonalnym – do programów i projektów realizowanych w lokalnych społecznościach, wymaga całego procesu edukacyjnego. Do pracy w lokalnych społecznościach niezbędne są bowiem inne kompetencje, wiedza i postawy, niż do pracy w usługach instytucjonalnych. Procesy edukacyjne dotyczyć mogą zarówno kadr zarządzających, jak i kadr realizujących usługi społeczne. Głównym instrumentem w obszarze edukacji są oczywiście szkolenia – pełnią one niezwykle istotną rolę w procesie wsparcia osób w lokalnych społecznościach. Właściwie przygotowanie kadry i rozwijanie kompetencji członków zespołu to jedno z kluczowych warunków prowadzenia skutecznej i profesjonalnej pracy w środowisku lokalnym. Poza rozwijaniem technik i narzędzi pracy, szkolenia sprzyjają budowaniu zdrowych relacji kadry i osoby wspieranej. Pełnią także istotną rolę profilaktyczną, zapobiegającą wypaleniu zawodowemu.



Szczególnie istotna dla realizacji usług w społecznościach lokalnych jest edukacja w zakresie⁴⁶:

- ❑ Deinstytucjonalizacji, w tym:
 - metody realizacji usług w lokalnych społecznościach,
 - usługi środowiskowe,
 - prawa człowieka,
 - równe szanse i przeciwdziałanie dyskryminacji,
 - organizowanie społeczności lokalnych,
 - specyfika realizacji usług w lokalnych społecznościach dla różnych grup docelowych,
 - regulacje prawne;
- ❑ pracy z osobami w kryzysie, w tym:
 - redukcja szkód,
 - dialog motywujący,
 - sfery wsparcia (mieszkaniowa, socjalno-bytowa, zdrowotna, psychiczna, rodzinna, społeczna, zawodowa, duchowa itd.),
 - asystencja osobista,
 - streetworking i praca outreach,
 - eksperci przez doświadczenie,
 - wsparcie osób z uzależnieniami,
 - komunikacja interpersonalna,
 - stres pourazowy i trauma,
 - seksualność,
 - zdrowie psychiczne,
 - terapia skoncentrowana na rozwiązaniach,
 - inne specyficzne zakresy, w zależności od potrzeb osób uczestniczących;
- ❑ kadry, w tym:
 - zapobieganie i przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu,
 - zasady etyczne,
 - rozwój i wzmacnianie talentów,
 - komunikacja,
 - współpraca i partnerstwo,
 - asertywność i inne kompetencje miękkie,
 - radzenie sobie w sytuacji zagrożenia,
 - system wsparcia,
 - zakresy zadań.

⁴⁶ Opracowanie korzysta z rekomendacji i wniosków z: E. Szadura-Urbańska, P. Olech (red.), *Podręcznik – model Najpierw Mieszkanie..., op. cit.*

Szkolenia nie są oczywiście jedyną formą edukacji kadr w obszarze deinstytucjonalizacji. Procesy edukacyjne mogą obejmować także inne formy, takie jak edukacja formalna (np. studia, kursy, warsztaty, staże), edukacja nieformalna, edukacja nieoficjalna, samo-edukacja i edukacja *ad-hoc*, przez doświadczenie.

Procesy edukacyjne zachodzą także w połączeniu z działaniami koordynacyjnymi i zarządczymi, na przykład dużą wartość w rozwijaniu wiedzy i umiejętności mają regularne (minimum raz w tygodniu) spotkania zespołu realizującego usługi środowiskowe. Spotkania takie zapewniają wymianę doświadczeń członków i członkiń kadry. Innym istotnym obszarem przygotowania i edukacji kadr w zakresie usług społecznych mogą być procesy monitorowania i ewaluacji.

Poza opartą o wykształcenie i różne formy edukacji wiedzą, do realizacji wsparcia w pracy środowiskowej pracowniczkom i pracownikom niezbędne są też kompetencje. Do podstawowego katalogu kompetencji powinny należeć⁴⁷:

- ❑ kompetencje społeczne:
 - łatwość nawiązywania kontaktów,
 - wysoki poziom kultury osobistej,
 - poszanowanie godności i odmienności drugiego człowieka,
 - określanie priorytetów w pracy w oparciu o złożoność problemów osób, którym pomagamy,
 - umiejętność podejmowania współpracy z innymi instytucjami,
 - podejmowanie samokształcenia i samodoskonalenia,
 - postępowanie zgodnie z zasadami etyki zawodowej;
- ❑ kompetencje osobowościowe:
 - umiejętność pracy w stresie,
 - akceptacja, szacunek i troska,
 - dyskrecja,
 - wysokie morale osobiste i zawodowe,
 - otwartość,
 - obiektywizm,
 - odpowiedzialność,
 - kreatywność;
- ❑ kompetencje zawodowe:
 - samodzielność jak i umiejętność pracy zespołowej,
 - umiejętność obserwacji i łączenia faktów,
 - umiejętność motywowania do zmiany,
 - znajomość przepisów w kontekście realizowanych zadań,
 - postawienie trafnej diagnozy, wiedza i umiejętności stosowania metod i technik pracy z osobą, rodziną i społecznością.

⁴⁷ *Ibidem*



Kwestią niezbędną w procesie pomagania są także umiejętności, dzięki którym osoba wspierająca w środowisku potrafi połączyć wiedzę ze swoimi kompetencjami i ten wachlarz wykorzystać w praktyce, realizując wsparcie w lokalnych społecznościach. To z kolei łączy się z odpowiednimi postawami, które powinny prezentować osoby realizujące usługi w lokalnych społecznościach. Wiedza i kompetencje oczywiście są bardzo ważne, jednak to od postawy i konkretnych zachowań, ich wykorzystywania w praktyce i przekładania na rzeczywistość, zależy skuteczność i efektywność wsparcia środowiskowego.

Bardzo ważnym aspektem w kontekście doskonalenia warsztatu pracy pracowników wspierających osoby doświadczające bezdomności – czy jest to wsparcie świadczone w instytucjach, czy w formie usług środowiskowych – jest regularne uczestniczenie w superwizji. Jest to ważne narzędzie pracy, umożliwiające kadrze rozwój zawodowy. Pozwala ono na omówienie metod pracy i spojrzenie na pracę z drugim człowiekiem w sposób obiektywny. Daje także możliwość zweryfikowania sposobu pracy, pobudzenia motywacji i znalezienia pomysłów na kolejne kroki w pracy z człowiekiem. W czasie procesu superwizyjnego mogą zostać poruszone także kwestie etyczne pracy, wszelkie zagadnienia umożliwiające refleksję na temat pracy własnej. Jest to proces uczenia się, ale także proces, który może mieć istotny wpływ na przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu. Ważnym aspektem superwizji jest wspieranie pracownika, jako osoby pracującej z osobami doświadczającymi bezdomności, ale także – w przypadku superwizji grupowej – wspieranie zespołów. Poza rozwojem zawodowym, superwizja wzmacnia także kompetencje społeczne i osobowościowe, które są niezbędne do pracy z drugim człowiekiem.

W procesie deinstytucjonalizacji usług zwraca się dużą uwagę na kompetentną, zaangażowaną kadrę. Warto tutaj także wspomnieć ważną rolę ekspertów przez doświadczenie. Osoby mające doświadczenie bezdomności mogą zostać kadrą wspierającą proces wychodzenia z bezdomności innych osób. Ważny jest jednak aspekt odpowiedniego przygotowania ekspertów przez doświadczenie do pełnienia obowiązków, ciągły rozwój zawodowy, wzmacnianie kompetencji i regularne uczestniczenie w procesie superwizyjnym.

Przygotowanie zespołów i kadr do prowadzenia pracy i wsparcia w lokalnych społecznościach stanowi wyzwanie nie tylko w kontekście przygotowania nowych pracowniczek i pracowników, ale przede wszystkim w obliczu potrzeby przekwalifikowania i dostosowania się do zupełnie innych zasad i warunków realizacji usług w lokalnych społecznościach. Oczywiście nie wszystkie osoby będą mogły (a przede wszystkim chciały) pracować w środowisku, jednak przy rozłożonym w czasie procesie edukacyjnym takie rozwiązanie wydaje się uzasadnione i efektywne.

PROCES WSPIERANIA OSÓB KORZYSTAJĄCYCH Z ROZWIĄZAŃ MIESZKANIOWYCH

Małgorzata Jaskulska, Piotr Olech

Przygotowanie i uruchomienie usług mieszkaniowych w kontekście rozwiązywania problemu bezdomności jest oczywiście kluczowe. Jednak to realizacja wsparcia i towarzyszenie po zapewnieniu warunków mieszkaniowych, w procesie transformacji mieszkania w dom, staje się głównym priorytetem. Wszak samo wsparcie mieszkaniowe jest niewystarczające, niezbędne są działania w kierunku utrzymania mieszkania, zdrowienia i odzyskiwania dobrostanu, a także integracji społecznej. Proces wspierania w różnych projektach i programach mieszkaniowych może być różnie realizowany. Możliwe jest zaangażowanie różnych specjalistek i specjalistów, możliwe jest wdrażanie różnych usług społecznych zgodnie z indywidualnymi potrzebami osób korzystających ze wsparcia. Możliwa jest także różna intensywność i częstotliwość wsparcia.

Obszary wsparcia

Wsparcie w lokalnych społecznościach realizowane z wykorzystaniem usług mieszkaniowych powinno być zorientowane na trzy główne cele. Po pierwsze, powinno koncentrować się na stabilności i bezpieczeństwie mieszkaniowym, czyli utrzymaniu się i pozostawaniu w mieszkaniu, zapobieganiu powrotowi na ulicę, do miejsc niemieszkalnych lub do placówek. Po drugie – skupiać się na procesie zdrowienia i odzyskiwania dobrostanu, czyli przede wszystkim na samopoczuciu osób uczestniczących, a także poprawie zdrowia fizycznego i psychicznego. I po trzecie – ogniskować się na wzmacnianiu sieci oparcia społecznego, integracji ze społecznością lokalną oraz rozwijaniu aktywności społecznej i zawodowej.

Pierwszy obszar wsparcia obejmuje kwestię utrzymania i pozostania w mieszkaniu, które stanowi punkt wyjścia do współpracy i realizacji wsparcia. Kluczowe po zamieszkaniu są więc działania ukierunkowane na stabilizację i bezpieczeństwo mieszkaniowe. Oznacza to, że usługi w lokalnej społeczności powinny skupiać się na wsparciu w różnych obszarach życia, tak by osoby nie wracały na ulicę czy do instytucji. Wsparcie w zakresie utrzymania i pozostania w mieszkaniu jest niezbędne do osiągnięcia najważniejszego wskaźnika, czyli zakończenia bezdomności danej osoby. Sukces w tym zakresie osiągany jest przez zapewnienie wysokiej jakości usług wsparcia po zakwaterowaniu mieszkańców. Wśród kluczowych działań w obszarze utrzymania mieszkania i zapewnienia stabilności zamieszkania należy wymienić⁴⁸:

- ☐ regularne spotkania i kontakt osoby wspieranej z kadrą programu;
- ☐ systematyczne monitorowanie sytuacji mieszkaniowej osób korzystających z programu mieszkaniowego;

⁴⁸ N. Pleace, *Najpierw mieszkanie w Europie – poradnik* (tłum. J. Wilczek), Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2020, s. 49-50
https://drive.google.com/file/d/1z_2jzMqe5AX1iSFJ6FuT4eHF6i7Le35t/view (dostęp: 7.11.2023)



- ☐ zapewnianie jak najlepszych relacji z sąsiadami;
- ☐ wsparcie w kontakcie i relacjach z innymi osobami będącymi gośćmi mieszkańców;
- ☐ praktyczne porady i pomoc w odpowiednim urządzeniu i wyposażeniu lokalu, a także w korzystaniu z mieszkania i jego urządzeń;
- ☐ pomoc w zarządzaniu własnym budżetem;
- ☐ zapewnienie bezpośredniego dostępu do pomocy społecznej lub wsparcie w zakresie korzystania z prawa do pomocy społecznej;
- ☐ wsparcie w zakresie zarządzania długami;
- ☐ porady i wsparcie dotyczące prowadzenia niezależnego życia;
- ☐ wsparcie w korzystaniu z zasobów sąsiedztwa, lokalnej społeczności i dzielnicy;
- ☐ świadczenie pełne lub częściowe usługi zarządzania prywatnym lub społecznym zasobem mieszkaniowym; w takich przypadkach usługodawca zapewnia wsparcie uczestnikom, ale także zarządza mieszkaniem (podnajmuje lub użycza, opłaca czynsz) w celu zniwelowania ryzyka właściciela;
- ☐ wszystkie pozostałe rodzaje wsparcia powinny być udzielane w razie potrzeby.

Warto tu zatrzymać się na chwilę nad wspomnianą koniecznością regularnych spotkań kadry wspierającej z osobą wspieraną. Spotkania te powinny mieć formułę indywidualną i osobistą, i odbywać się minimum raz w tygodniu (częściej gdy jest to niezbędne – np. na początku korzystania z usługi czy w czasie kryzysów). Raz na dwa tygodnie spotkania powinny odbywać się w mieszkaniu. W przypadku kryzysów psychicznych czy interwencji wskazane jest, aby w spotkaniach uczestniczyły dwie osoby z kadry programu. W przypadku opuszczenia mieszkania spotkania powinny być kontynuowane w środowisku pobytu danej osoby, np. na ulicy czy w placówce. Niekiedy możliwe są kontakty telefoniczne, z wykorzystaniem komunikatorów internetowych czy poprzez media społecznościowe. Intensywność i rodzaj kontaktu w dużej mierze kształtowane są na podstawie woli i potrzeb osób uczestniczących w programach mieszkaniowych, oczywiście w ramach możliwości i aktywności zawodowej personelu.

Drugi obszar wsparcia w programach mieszkaniowych obejmuje proces zdrowienia i odzyskiwania dobrostanu. Wsparcie w tej sferze może obejmować następujące obszary działań⁴⁹:

- ☐ usługi związane z ochroną zdrowia psychicznego, w tym dostęp do psychiatrii, psychologa, pielęgniarek zajmujących się zdrowiem psychicznym oraz do specjalistycznej pracy socjalnej dla osób z problemami psychicznymi;
- ☐ usługi terapii uzależnień;
- ☐ usługi zdrowotne i społeczne w nurcie redukcji szkód;
- ☐ usługi medyczne;
- ☐ usługi opiekuńcze;
- ☐ usługi zapewniające fizyczną pomoc osobie starszej, osobie z niepełnosprawnością lub z innymi trudnościami w poruszaniu się (np. uraz, rekonwalescencja po operacji, chorobie itp.);
- ☐ niwelowanie barier architektonicznych, obejmujące wyposażenie i fizyczne dostosowanie mieszkania;

⁴⁹ *Ibidem*, s. 54-56

- ☐ budowanie poczucia własnej wartości, sensu i woli życia;
- ☐ rozwój kompetencji intrapsychicznych i interpersonalnych, w tym rozwijanie talentów;
- ☐ wzmacnianie i budowanie sfery duchowej;
- ☐ całodobowa dostępność w sytuacjach kryzysowych i nagłych;
- ☐ porady i informacje dotyczące zdrowia dostarczane przez personel programu.

Trzeci obszar to szeroko pojęta integracja społeczna. Włączenie społeczne koncentruje się na emocjonalnym i praktycznym wsparciu, które umożliwi osobie nim objętej bycie częścią społeczeństwa pod wieloma względami. Organizacja wsparcia w tym zakresie może obejmować następujące elementy⁵⁰:

- ☐ porady, informacje, wsparcie praktyczne i emocjonalne od kadry programu;
- ☐ pomoc w dostępie do edukacji, szkoleń zawodowych, wolontariatu, pracy zarobkowej i innych ustrukturalizowanych, produktywnych aktywności;
- ☐ rozwój kompetencji interpersonalnych – wzmacnianie, a nawet nabywanie kompetencji społecznych;
- ☐ pomoc w budowie lub przywracaniu wsparcia społecznego;
- ☐ wsparcie wzajemne (nurt samopomocowy), które może pochodzić od innych osób korzystających z programu (np. w formule samorządu, grupy wsparcia czy spotkań indywidualnych) lub od zatrudnionego w programie eksperta/ekspertki przez doświadczenie;
- ☐ wsparcie emocjonalne;
- ☐ udział w życiu społeczności;
- ☐ wsparcie społeczne od partnera, przyjaciół i rodziny;
- ☐ zarządzanie negatywnymi relacjami;
- ☐ przeciwdziałanie zachowaniom trudnym, uciążliwym i niezgodnym z prawem;
- ☐ radzenie sobie ze stygmatyzacją;
- ☐ ustrukturalizowana i znacząca aktywność, która może być szczególnie ważna w zapewnianiu i wzmacnianiu poczucia celu i własnej wartości u uczestników programu;
- ☐ praca zarobkowa;
- ☐ bezpieczeństwo ontologiczne (bezpieczeństwo bytu).

Wszystkie trzy obszary wsparcia mieszkaniowego w lokalnych społecznościach realizują cele deinstytucjonalizacji, muszą jednak być realizowane z zachowaniem zasad i wartości analizowanych na początku niniejszego podręcznika, w tym przede wszystkim zasady wyboru i samostanowienia osób uczestniczących. Oczywiście dopiero zapewnienie mieszkania jako punktu wyjścia oznacza, że usługi mogą skupić się na umożliwieniu uczestnikom niezależnego życia, wspieraniu ich zdrowia i dobrostanu oraz oferowaniu integracji ze społecznością lokalną i całym społeczeństwem. Ponadto, osoby uczestniczące w programach muszą mieć całkowitą jasność co do trwałości swojego udziału w danym programie – a więc tego czy wsparcie (zarówno mieszkaniowe, jak i społeczne) jest ograniczone w czasie (tymczasowe), czy też stałe (tj. świadczone tak długo, jak uczestnicy tego potrzebują).

⁵⁰ Opracowanie na podstawie: N. Pleace, *Najpierw mieszkanie w Europie...*, op.cit., s. 57-59 oraz rekomendacji i wniosków z: E. Szadura-Urbańska, P. Olech (red.), *Podręcznik – model Najpierw Mieszkanie...*, op. cit.



Zakres wsparcia w mieszkaniach

Katalog różnych form wsparcia jest bardzo szeroki, jednak z pewnością warto tutaj wymienić najważniejsze usługi realizowane w lokalnych społecznościach i uzupełniające wsparcie mieszkaniowe w postaci mieszkań treningowych, mieszkań wspomaganych oraz mieszkań ze wsparciem/z usługami. Wytyczne dotyczące wykorzystania ze środków europejskich opisują je w sposób szczegółowy i interesujący z punktu widzenia niniejszego opracowania⁵¹:

„W mieszkaniach chronionych, mieszkaniach wspomaganych lub mieszkaniach z usługami/ze wsparciem zapewnia się:

- ☐ *usługi wspierające pobyt osoby w mieszkaniu, w tym usługi opiekuńcze, usługi asystenckie;*
- ☐ *usługi wspierające aktywność osoby w mieszkaniu, w tym trening samodzielności, praca socjalna, poradnictwo specjalistyczne, integracja osoby ze społecznością lokalną.*

Rodzaj oraz zakres usług świadczonych w mieszkaniu wspomagany powinien być dostosowany do indywidualnych potrzeb mieszkańców, z uwzględnieniem postanowień zawartych w kontrakcie oraz w indywidualnym programie (planie) usamodzielnienia (jeśli został opracowany).

Usługi wspierające aktywność osoby w mieszkaniu dotyczą nauki, podtrzymania lub powstrzymania regresu maksymalnego osiągalnego dla danej osoby poziomu sprawności w zakresie samoobsługi, samodzielności życiowej, utrzymania lub rozwijania kontaktów społecznych oraz pełnienia ról społecznych, pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym, realizacji kontaktów społecznych, zagospodarowania czasu wolnego, z wykorzystaniem usług dostępnych w społeczności lokalnej, które mogą być realizowane poprzez:

- ☐ *pracę socjalną – usługa skierowana na wzmacnianie lub odzyskiwanie zdolności do funkcjonowania osoby w społeczeństwie;*
- ☐ *poradnictwo specjalistyczne, w szczególności psychologiczne i prawne – powinno być nakierowane na umożliwienie samodzielnego rozwiązania problemu lub wskazanie konkretnego rozwiązania i wskazówek do jego zrealizowania;*
- ☐ *trening umiejętności praktycznych, którego celem jest nabywanie, rozwijanie lub wzmacnianie samodzielności w zakresie doskonalenia podstawowych czynności dnia codziennego (np. pranie, suszenie odzieży, sprząatanie, korzystanie z urządzeń elektrycznych);*
- ☐ *trening higieny, którego celem jest nabywanie, rozwijanie lub wzmacnianie działań w zakresie utrzymania higieny ciała oraz estetycznego wyglądu zewnętrznego;*
- ☐ *trening finansowy, którego celem jest rozwijanie umiejętności planowania i wydatkowania dostępnych środków finansowych – w tym związanych z utrzymaniem mieszkania;*

⁵¹ Wytyczne dotyczące realizacji (...) na lata 2021-2027, op. cit.

- ☐ *trening zarządzania mieszkaniem, w tym zarządzanie energią;*
- ☐ *trening kulinarny, którego celem jest nabywanie, rozwijanie lub wzmacnianie umiejętności niezbędnych do życia, jak nauka gotowania, przechowywania żywności itp.;*
- ☐ *trening umiejętności spędzania czasu wolnego realizowany np. poprzez rozwijanie zainteresowań literaturą, audycjami radiowymi, telewizyjnymi, Internetem, udział w spotkaniach towarzyskich i kulturalnych, wspólne wyjścia do kina i teatru, sport;*
- ☐ *trening interpersonalny, którego celem jest nauka rozwiązywania konfliktów i problemów osobistych, ćwiczenie i nauka zachowań w określonych sytuacjach, rozwój umiejętności społecznych;*
- ☐ *trening autonomii decyzyjnej według modelu wspieranego podejmowania decyzji;*
- ☐ *trening umiejętności społecznych umożliwiający kształtowanie umiejętności komunikacyjnych, współpracy w grupie, rozwiązywania konfliktów, radzenia sobie z emocjami oraz modyfikowania zachowań na bardziej aprobowane społecznie;*
- ☐ *rozwijanie umiejętności integracji ze społecznością lokalną;*
- ☐ *trening i pomoc w załatwianiu spraw urzędowych;*
- ☐ *pomoc w ubieganiu się o uzyskanie mieszkania – działanie adresowane do osób, które przejawiają możliwość samodzielnego funkcjonowania”.*

Do katalogu usług przedstawionych w wytycznych warto także dodać:

- ☐ organizowanie społeczności lokalnych;
- ☐ usługi asystenckie, świadczone przez asystentów na rzecz osób z niepełnosprawnościami (oraz ich rodzin), usługi asystenckie dla innych grup niż osoby z niepełnosprawnościami, asystentura rodzinna (usługi asystenckie mogą obejmować część opisanych powyżej usług, np. trening zarządzania mieszkaniem, trening kulinarny czy pomoc w załatwianiu spraw urzędowych); szczególne formy usług związanych z opieką (sąsiedzkie usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, usługi pielęgniarstwa opieki długoterminowej domowej, opiekę paliatywną i hospicyjną);
- ☐ usługi interwencji kryzysowej;
- ☐ usługi przeciwdziałania przemocy.

Asystentura

Dla rozwoju zdeinstytucjonalizowanych usług szczególnego znaczenia nabiera asystentura, jako niezwykle zindywidualizowana i spersonalizowana usługa. Musi ona jednak być realizowana w duchu szacunku, akceptacji, troski, a przede wszystkim – w oparciu o wybór, decyzyjność i samostanowienie osoby objętej wsparciem. Poniżej chcielibyśmy skupić się na asystenturze, a także dwóch fundamentalnych instrumentach realizacji usług środowiskowych, które wprost powiązane są z zasadami realizacji usług w lokalnych społecznościach – dialogu motywującym oraz redukcji szkód.



Asystentura w środowisku osób doświadczających bezdomności znana jest w Polsce od wielu lat. Możliwe jest tutaj korzystanie przede wszystkim z ugruntowanych i sprawdzonych standardów asystentury, opisanych i opublikowanych już w 2008 roku⁵². Dodatkowo można wspierać się jeszcze odniesieniami do metody towarzyszenia i akompaniowania, coachingu, tutoringu czy mentoringu. W przeważającej części opis i wymogi dotyczące asystentury jako usługi społecznej, są spójne i zgodne z zasadami deinstytucjonalizacji, wymagają jednak uzupełnień i dostosowań do celów i zasad realizacji konkretnych programów i projektów.

Zdecydowana większość pracy asystenckiej polega na udzielaniu bezpośredniego wsparcia, w tym na budowaniu kontaktu i relacji w duchu dialogu motywującego. Ponadto, praca ta zorientowana jest na sieciowanie wsparcia i ułatwianie dostępu do innych specjalistów i usług. Z doświadczenia wielu programów wynika, że asystenci i asystentki powinni pracować nie więcej niż z dziesięcioma osobami jednocześnie (w wymiarze jednego pełnego etatu), choć w niektórych podejściach i programach proponowana jest liczba dwudziestu odbiorców wsparcia na jednego pracownika. Bazując na doświadczeniach, odnosząc się do złożonych potrzeb wsparcia i intensywnej współpracy, przychylamy się do tej pierwszej opcji. Przy czym rekomendujemy, aby ta liczba osiągana była stopniowo, szczególnie na samym początku realizacji usług w lokalnych społecznościach, gdzie początkowa faza uczestnictwa (wejście do programu) wiąże się z bardzo intensywną i czasochłonną współpracą i wsparciem.

Zakres obowiązków i opis stanowiska pracy asystentów/ek możemy odnaleźć w wielu publikacjach – dość szczegółowy znajdziemy np. w publikacji poświęconej realizacji programów Najpierw Mieszkanie⁵³. Warto tu odnotować, że wsparcie asystenckie we wszystkich rodzajach programów mieszkaniowych obejmuje wiele sfer życia uczestników, w tym przede wszystkim sferę mieszkaniową, sferę psychologiczną, sferę socjalno-bytową, sferę rodzinną, sferę społeczną, sferę zdrowotną, sferę zawodową, a niekiedy także sferę duchową czy religijną.

Wielowymiarowy i interdyscyplinarny charakter asystentury wymaga odpowiedniego przygotowania i doświadczenia zawodowego. Najlepiej, jeśli w projekcie w roli asystentów/ek pracują osoby z odpowiednim wykształceniem w kierunkach nauk społecznych i udzielania wsparcia innym osobom tj. psychologia, pedagogika, praca socjalna. Jednocześnie powinny to być osoby z dużym doświadczeniem w pracy z osobami w kryzysie bezdomności i/lub innymi grupami zagrożonymi ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Zalecamy zatrudnienie minimum dwóch osób pełniących rolę asystentów/ek. Często w przypadku pracy z osobami nowymi w projekcie pojawi się potrzeba pracy w parze, szczególnie w procesie kwalifikowania i pracy ulicznej przed wejściem do projektu (w przypadku projektów zakładających bezpośrednie przejście z bezdomności ulicznej do zamieszkania), a także w sytuacjach, kiedy dopiero budowana jest relacja, kadra poznaje uczestników i może nie czuć się pewnie. Praca w parze rekomendowana jest także w sytuacjach interwencyjnych, a także wtedy, kiedy potrzebna jest obserwacja i informacja zwrotna w zakresie prowadzenia kontaktu i relacji. W przypadku małego programu obejmującego usługi zdeinstytucjonalizowane, przy niewielkiej liczbie osób uczestniczących, korzystniej jest zatrudnić dwie osoby na części etatu (np. na pół

⁵² A. Dębska-Cenian, P. Olech (red.), *Od ulicy do samodzielności życiowej. Standardy społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych w sześciu sferach*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2008

https://drive.google.com/file/d/1zhxWctJbrkKmZfAHUaDfUJz_smjmToC/view (dostęp: 7.11.2023) oraz: R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik Model...*, op. cit.

⁵³ E. Szadura-Urbańska, P. Olech (red.), *Podręcznik – model Najpierw Mieszkanie...*, op. cit.

etatu), niż jedną osobę na większy wymiar etatu. Możliwość wzajemnego zastępowania się pracowników jest bowiem bardzo istotnym aspektem nie tylko w kontekście uzupełniania się w oddziaływaniu i wsparciu osób uczestniczących w projektach mieszkaniowych, ale także w przypadkach nieobecności czy urlopów.

Istotnym aspektem w kontekście asystentury, oprócz wykształcenia, kwalifikacji i doświadczenia osób zatrudnionych na tym stanowisku, jest potrzeba nieustannego kształcenia, ciągłej edukacji i doskonalenia warsztatu pracy. Zakres rekomendowanych szkoleń i warsztatów dla asystentów/ek znajduje się w innej części podręcznika, jednak tutaj chcielibyśmy zwrócić uwagę na potrzebę uzupełniania wiedzy i umiejętności, oraz budowania postawy – szczególnie w zakresie kompetencji psychologicznych. Jednocześnie wzajemne uczenie się w działaniu – dzięki intensywnej współpracy w ramach zespołu, a także partnerskiej współpracy z innymi specjalistami – może i powinno być elementem tego procesu. Podobnie superwizja grupowa i indywidualna może mieć istotny wpływ na budowanie wiedzy, umiejętności i postaw asystentów/tek w programach mieszkaniowych.

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest kwestia nawiązania kontaktu i zbudowania relacji osób uczestniczących w programach mieszkaniowych z odpowiednimi asystentami i asystentkami. Wstępny dobór może następować już w czasie kwalifikowania do uczestnictwa w programie, bardzo często w okresie zapoznawania osób zakwalifikowanych, budowania relacji i kontaktu jeszcze na ulicy, w miejscach Niemieszkalnych i przestrzeni publicznej lub w placówce instytucjonalnej. Na tym etapie najczęściej asystenci/ki pracują w parach i już po kilku kontaktach możliwe jest rozpoczęcie współpracy z osobami uczestniczącymi. Innym aspektem jest kwestia zasięgu terytorialnego pracy asystentów i asystentek na terenie danej gminy. W miarę możliwości obszar pracy osób asystujących nie powinien być zbyt rozległy, usprawni to i skróci czas dojazdów do osób uczestniczących. Ostatecznie jednak, czynnikiem decydującym powinna być kwestia odpowiedniego dopasowania osób wspieranych z asystentami/kami i zapewnienia wsparcia najbardziej odpowiadającego indywidualnym potrzebom odbiorcy, a nie kwestia rozległości terenu pracy asystenta/ki. Możliwa jest także zamiana osoby wspierającej danego uczestnika czy uczestniczkę. Zamiana może być wynikiem decyzji zespołu wspierającego, ale może być także na wniosek osoby uczestniczącej w projekcie – w tym przypadku także potrzebna jest dyskusja i decyzja zespołu wspierającego.

Dla skuteczności pracy asystenckiej ważna jest współpraca z innymi specjalistami. Szczególnie bliska współpraca dotyczy pracowników/czek socjalnych. W tym aspekcie ważny jest podział zadań i ról we współpracy z uczestniczkami i uczestnikami. Podobnie istotna jest współpraca i sieciowanie wsparcia z osobami świadczącymi inne usługi specjalistyczne – medyczne, psychiatryczne, psychologiczne, psychoterapeutyczne, pielęgniarские, opiekuńcze, z zakresu doradztwa zawodowego i inne. Rekomenduje się bezpośredni i intensywny kontakt, a także spotkania raz w miesiącu wszystkich specjalistów/specjalistek współpracujących z osobami uczestniczącymi.

Jednym z obszarów działań pracy asystenckiej jest wspieranie osób uczestniczących w budowaniu i rozwijaniu kontaktów sąsiedzkich. Realizując programy mieszkaniowe nie powinniśmy praktykować, a wręcz powinniśmy unikać przekazywania sąsiadom informacji o grupie odbiorców programu. Sprawczość i decyzję w zakresie przekazywania informacji sąsiadom należy pozostawić osobom uczestniczącym w projekcie. W praktyce bywa jednak tak, że ze względu na konflikty sąsiedzkie, asystenci i asystentki włączani są w bezpośrednie kontakty z sąsiadami, pośredniczą i niekiedy mediują w takich sprawach. W każdej takiej sytuacji sąsiedzi powinni być zachęceni do bezpośredniej komunikacji z lokatorami i lokatorkami, rola asystentów/ek powinna być wspierająca.



Dokumentacja asystentury w programach mieszkaniowych powinna być zredukowana do niezbędnych materiałów i dokumentów, użytecznych dla procesu wsparcia. W praktyce, w projekcie mieszkaniowym jeden dzień w tygodniu poświęcony powinien być na prace administracyjne i biurowe. W tym czasie osoby asystujące uzupełniają dokumentację z kontaktów w postaci raportów tygodniowych lub miesięcznych, przygotowują i monitorują plany działań, ale także przyjmują osoby uczestniczące poza ich mieszkaniem, w biurze projektu. Część planów działań powiązana powinna być także z realizacją indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności lub z kontraktami socjalnymi.

Istotnym elementem pracy asystentów/ek jest także pełnienie dyżurów telefonicznych w określonych godzinach i dniach tygodnia, w niektórych programach może być to nawet 24 godziny przez 7 dni tygodnia (np. Najpierw Mieszkanie). W sytuacjach awaryjnych, kiedy jest taka potrzeba, osoby uczestniczące w programie będą mogły się kontaktować i prosić o wsparcie. Spodziewać się należy, że – szczególnie na początku uczestnictwa – takich telefonów może być wiele. Uwzględnić także należy, że niekiedy osoby objęte wsparciem mają potrzebę po prostu porozmawiać, być w kontakcie – należy jednak uświadamiać uczestnikom, że poza standardowymi godzinami pracy powinni się kontaktować wyłącznie w sprawach nagłych i kryzysowych. W wielu programach mieszkaniowych, szczególnie tych większych, dostęp całodobowy do pomocy i wsparcia realizowany jest poprzez rotujący telefon, który obsługują pracownicy programu zgodnie z harmonogramem dyżurów. Uczestnicy i uczestniczki znają i korzystają wtedy z jednego numeru telefonu, pod który mogą zgłaszać swoje awaryjne potrzeby. Rozwiązanie to mniej obciąża poszczególnych asystentów i poszczególne asystentki i bardziej rozkłada odpowiedzialność na cały zespół wsparcia.

Na koniec warto także podnieść kwestie zróżnicowania zespołów asystenckich. Dobrze jest, jeśli zespoły te zróżnicowane są pod względem nie tylko wykształcenia czy doświadczeń zawodowych, ale także ze względu na wiek czy płeć. Wydaje się, że zróżnicowane zespoły zapewniają większą skuteczność i efektywność wsparcia osób uczestniczących w programach mieszkaniowych.

Asystentura w Fundacji RONDO

Jednym z przykładów rozwoju usługi asystentury jest program mieszkaniowy realizowany przez Chrześcijańską Fundację Rozwoju Osobistego RONDO w Zielonej Górze. Organizacja rozpoczęła świadczenie usług asystenckich w 2020 roku, w chwili uruchomienia pierwszego mieszkania treningowego, w którym zamieszkały 3 osoby. Rolę asystentów pracujących w mieszkaniach pełnili wówczas pracownicy prowadzonego równocześnie schroniska. Udział w programie asystentury polega na stałym kontakcie (co najmniej raz w tygodniu) z pracownikiem Fundacji – asystentem osoby usamodzielnianej. Wspomaga on osoby objęte wsparciem w codziennym funkcjonowaniu i motywuje do kontynuacji spotkań ze specjalistami, monitoruje przebieg terapii. Dzięki tej pracy, odbiorcy wsparcia nabywają nowych umiejętności podczas treningów, np. kompetencji społecznych, i realizują działania w zakresie uzyskania własnego mieszkania. Rolą asystenta jest, jak to ujmują sami odbiorcy wsparcia: „*towarzystwo, bycie obok w razie potrzeby i zgoda na możliwość popełniania błędów*”.

Uczestnicy programu asystentury to osoby, które zrealizowały założenia indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności w schronisku, posiadają stałą legalną pracę lub stały dochód (np. rentę), jednak mając na uwadze, że ich okres bezdomności (często połączonej z problemem uzależnienia) trwał średnio 3-4 lata, nadal wymagają wsparcia.

W programie usług asystenckich Fundacja za kluczowe uznaje budowanie relacji z mieszkańcem. Mając na uwadze, że osoby przechodzą do programu ze schroniska, ważnym elementem jest także utrzymywanie relacji z pozostałą kadrą i mieszkańcami schroniska i innych mieszkań. Daje to osobom będącym w programie możliwość budowania własnej sieci kontaktów i wsparcia, a Fundacji – wdrażania swojej misji.

Praca asystenta rozpoczyna się od momentu jego wyboru przez uczestnika programu. Fundacja, po dwóch latach realizacji wsparcia asystenckiego, zmieniła zasady przydzielania pracownika do mieszkańca i stara się w miarę możliwości kadrowych, aby osoba, która otrzymuje propozycję zamieszkania w mieszkaniu treningowym, mogła sama wybrać asystenta spośród dostępnego zespołu (aktualnie Fundacja zatrudnia czterech asystentów, na jednego asystenta przypada 1-3 osób wspieranych).

Wsparcie rozpoczyna się od omówienia jeszcze w schronisku, przed przejściem do mieszkania, zasad udziału w programie, umowy udziału, regulaminu, zasad partycypowania w kosztach mieszkania oraz formy i częstotliwości kontaktu i wstępnego planu usamodzielnienia. W spotkaniu tym uczestniczy wybrany przez uczestnika asystent i koordynator mieszkań (członek zarządu Fundacji). Kolejny etap to przeprowadzka, w której pomaga asystent (a w razie zgłaszanej potrzeby także pomoc w urządzeniu się) i czas na zaadaptowanie się w nowym miejscu. Tej chwili często towarzyszy duże wzruszenie, czasami nawet łzy szczęścia, ale też lęk, o którym mówią uczestnicy. Decyzja o przyjęciu propozycji i przejściu na mieszkanie często jest więc przedmiotem dyskusji podczas spotkań z psychologiem lub terapeutą, a także z opiekunem w schronisku.

Mając na uwadze, że dotychczas wszystkie mieszkania prowadzone przez Fundację są dwu- lub trzyosobowe, przed wprowadzeniem nowej osoby do lokalu zespół wspierający zasięga opinii dotychczasowego lokatora lub lokatorów. Działanie to pozwala na budowanie poczucia sprawstwa uczestników oraz minimalizuje ryzyko występowania konfliktów. Często dane osoby już się ze sobą znają, ponieważ w ramach programu integracji uczestniczą np. w comiesięcznych urodzinach jubilatów z danego miesiąca, wyjazdach integracyjnych, cotygodniowych rozgrywkach siatkówki oraz bardzo ważnym procesie codwutygodniowych warsztatów rzecznictwa, w których biorą udział zarówno mieszkańcy schroniska jak i mieszkań. Zamieszkanie rozpoczyna się od podpisania umowy udziału w programie, rozmowie o pierwszych odczuciach, potrzebach, a w szczególności od zapoznania się ze współlokatorem lub współlokatorkami.

Mieszkanie treningowe to miejsce, w którym osoba wspierana może sprawdzić nabyte umiejętności ekonomiczne i społeczne, żyje bowiem bez nadzoru schroniskowego i powoli odnajduje się w nowych rolach. Ważnym elementem tego etapu jest więc utrzymanie przez taką osobę relacji z rodziną, mieszkańcami schroniska (również byłymi, którzy się usamodzielnili) i kadrą schroniska oraz pracownikiem Fundacji – asystentem, stanowią oni bowiem wsparcie dla działań osoby wspieranej i dają jej poczucie bezpieczeństwa w sytuacjach, w których nie jest w stanie samodzielnie sobie poradzić. Dlatego ogromnie ważnym elementem wsparcia jest bieżące towarzyszenie, budowanie relacji społecznych i włączanie osób wspieranych w działania Fundacji, wspólnie z mieszkańcami schroniska. Dodatkową okazją do pogłębienia relacji są wszystkie wyżej wspomniane wydarzenia organizowane przez Fundację. Pracę asystentów uzupełnia także wsparcie specjalistów tj. psychologa, terapeuty, prawnika i pracownika socjalnego, pełniących dyżury w Fundacji. Na zakończenie warto zauważyć, że bezpośrednie spotkania nie są jedyną formą komunikacji z uczestnikami – w razie potrzeby mogą oni kontaktować się z asystentami także telefonicznie. Mieszkańcy mają numery telefonów wszystkich asystentów, jednak komunikują się bez ich nadużywania.

Obecnie usługi asystenckie w Fundacji RONDO świadczy czterech pracowników, którzy wspierają proces usamodzielnienia jedenastu osób zamieszkujących w pięciu mieszkaniach.



Redukcja szkód

Jedną z fundamentalnych zasad realizacji programów mieszkaniowych w duchu deinstytucjonalizacji powinna być redukcja szkód, z kolei jednym z kluczowych instrumentów oddziaływania i wspierania osób uczestniczących jest (opisany w kolejnym podrozdziale) dialog motywujący.

Redukcja szkód zwykle rozumiana jest jako wszelkie działania, których celem jest minimalizacja rozmaitych szkód i zagrożeń związanych z ryzykownymi zachowaniami czy sytuacjami. Najczęściej terminu redukcja szkód (ang. *harm reduction*) używa się w odniesieniu do używania substancji psychoaktywnych w tym narkotyków i alkoholu. *International Harm Reduction Association* podaje, że redukcja szkód to „*polityka i programy, które próbują przede wszystkim zredukować niepomyślne zdrowotne, socjalne i ekonomiczne konsekwencje dla osób używających narkotyków, ich rodzin i społeczeństwa, wynikające z przyjmowania przez osoby substancji zmieniających nastrój*”⁵⁴. Z kolei PARPA (Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych) definiuje redukcję szkód w przypadku alkoholu jako:

*„Oddziaływania indywidualne i/lub grupowe, których celem jest ograniczenie szkód zdrowotnych, psychologicznych i społecznych wynikających ze spożywania alkoholu oraz poprawa zdrowia i funkcjonowania psychospołecznego pacjentów. Bezpośrednim celem programów redukcji szkód nie jest abstynencja, ani ograniczenie konsumpcji alkoholu. Nie jest to również warunek uczestnictwa w programie redukcji szkód”*⁵⁵.

Natomiast Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii definiuje redukcję szkód jako „*system określonych działań wielodyscyplinarnych, mających na celu zmniejszenie lub wyeliminowanie skutków zdrowotnych przyjmowania substancji psychoaktywnych*”⁵⁶. W kontekście narkomanii, polityka redukcji szkód jest realizowana często w związku z rozprzestrzenianiem się zakażeń HIV. Ograniczenie zapadalności na HIV w dużej mierze zależy od przerywania drogi transmisji zakażenia, głównie krwipochodnej i seksualnej. Tradycyjnie wskazuje się następujące główne działania stosowane w ramach redukcji szkód:

- ☐ wymiana igieł i strzykawek lub zapewnienie stałego dostępu do środków dezynfekujących;
- ☐ leczenie substytucyjne (głównie metadon i buprenorfina);
- ☐ dystrybucja prezerwatyw i innych środków antykoncepcyjnych;
- ☐ depenalizacja używania substancji psychoaktywnych;
- ☐ działania edukacyjno-informacyjne, w tym edukacja seksualna czy kursy pierwszej pomocy;
- ☐ profilaktyka zdrowotna (szczepienia profilaktyczne, badania krwi w kierunku zakażeń HIV, HBV, HCV);
- ☐ pomoc kryzysowa: socjalna, prawna, opiekuńcza.

⁵⁴ *What Is Harm Reduction?*, strona internetowa Harm Reduction International
<https://hri.global/what-is-harm-reduction/> (dostęp: 7.11.2023)

⁵⁵ *Zalecenia dla programów redukcji szkód realizowanych w placówkach leczenia uzależnienia od alkoholu*, PARPA, 2017
http://www.parpa.pl/images/file/zalecenia_redukcja%20szkod%201_03_2017.doc (dostęp: 7.11.2023)

⁵⁶ *Polityka redukcji szkód*, strona internetowa Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii
<https://kbpn.gov.pl/portal?id=112821> (dostęp: 7.11.2023)

Oczywiście w przypadku realizacji programów mieszkaniowych kierowanych do osób w kryzysie bezdomności, redukcja szkód może obejmować wszystkie powyższe zakresy działań. Jednocześnie redukcja szkód w usługach mieszkaniowych dotyczy nie tylko sytuacji używania substancji psychoaktywnych przez osoby uczestniczące, obejmuje ona także szereg innych kwestii związanych z samą bezdomnością. Przede wszystkim samo zapewnienie mieszkania, w kontekście zagrożeń i ryzyk związanych z życiem na ulicy, kwalifikuje programy deinstytucjonalizacji jako projekty osadzone w nurcie redukcji szkód.

Część realizatorów programów mieszkaniowych stosuje w swojej pracy rozszerzone rozumienie tego terminu, odwołując się do minimalizacji ryzyk i redukcji szkód, czyli w swoim podejściu zwracają uwagę i podejmują działania w kierunku prewencji i profilaktyki, uwzględniania czynników ryzyka i ich minimalizowania, zanim szkody związane z niebezpiecznymi zachowaniami się pojawią.

W zakresie redukcji szkód, programy mieszkaniowe w lokalnych społecznościach aktywnie zachęcają (lecz nie zmuszają) do:

- ☐ leczenia problemów ze zdrowiem psychicznym (w tym uzależnień) i innych problemów zdrowotnych;
- ☐ minimalizowania ryzyk i ograniczania szkód związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, w tym do zmniejszenia częstotliwości i ilości jednorazowo przyjmowanych substancji oraz do zastępowania „mocnych” substancji „słabszymi” – np. alkoholu wysokoprocentowego piwem;
- ☐ zmian w zachowaniu w celu zmniejszenia ryzyka dla zdrowia i dobrostanu;
- ☐ zrozumienia, że pozytywna zmiana i szansa na lepsze życie w przyszłości są możliwe i osiągalne.

W praktyce można wskazać szereg przykładowych działań z obszaru redukcji szkód i minimalizowania ryzyk, które są ściśle związane ze specyfiką programów mieszkaniowych:

- ☐ przeciwdziałanie zagrożeniu eksmisją w sytuacji niebezpiecznych zachowań licznych gości w mieszkaniu i używania przez nich substancji psychoaktywnych, poprzez odwołanie się do celu związanego z utrzymaniem i pozostawianiem w mieszkaniu danej osoby; osoba ta może zdecydować np. o używaniu mieszkania wyłącznie do osobistego używania substancji psychoaktywnych i spotykania się ze znajomymi w innych mieszkaniach czy innej przestrzeni;
- ☐ wsparcie w zakresie gospodarowania budżetem oraz pomoc w zarządzaniu dostępnymi środkami, włącznie z ustaleniem stałej operacji bankowej związanej z opłatami za mieszkanie; możliwe są np. działania mające na celu uświadamianie osobie wspieranej konieczności priorytetowego traktowania opłat za mieszkanie, co zapobiega wydawaniu wszystkich środków na narkotyki czy alkohol;
- ☐ okresowe sprzątanie i usuwanie zgromadzonych w mieszkaniu przedmiotów, jeśli dana osoba zbiera śmieci lub inne rzeczy, które mogą powodować, że mieszkanie staje się zagrożeniem – np. pożarowym lub sanitarnym; tym samym przeciwdziałanie eksmisji;
- ☐ zapewnienie bezpiecznego sprzętu i wyposażenia mieszkania, tak by minimalizować ryzyka związane z pożarem czy zalaniem mieszkania, np. rezygnacja z używania gazu w mieszkaniu, stosowanie czujników i zaworów bezpieczeństwa, samoczynne wyłączanie się sprzętów.



Podsumowując, redukcja szkód i minimalizowanie ryzyk w programach mieszkaniowych prowadzonych w duchu deinstytucjonalizacji nie są rozwiązaniami stałymi i docelowymi. Tym niemniej redukują zagrożenia powiązane z niezdrowymi i niebezpiecznymi zachowaniami. Nie ma stałych schematów działania i interweniowania. Redukcja szkód wymaga kreatywności i pomysłowości. To wysoce zindywidualizowane działania i z pewnością może zdarzyć się sytuacja, w której coś, co działa w przypadku jednej osoby, w przypadku drugiej osoby się nie sprawdza. Metoda redukcji szkód może przynosić korzyści osobom w kryzysie bezdomności, zwłaszcza w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa, a realizowane w Polsce programy Najpierw Mieszkanie są tego dowodem. Jednak jej skuteczność zależy od wielu czynników, a także od dostępności zasobów i kontekstu lokalnego. Współpraca między różnymi organizacjami i instytucjami oraz stałe monitorowanie efektów działań są kluczowe dla skutecznej pracy tą metodą z osobami w kryzysie bezdomności.

Dialog motywujący

Innym kluczowym instrumentem wspierania osób uczestniczących w programach mieszkaniowych jest dialog motywujący. Co więcej, stosowanie dialogu motywującego powinno być jednym z obowiązków realizatorów działań w zakresie deinstytucjonalizacji. Zrozumienie czym jest dialog motywujący dla deinstytucjonalizacji i realizacji usług w lokalnych społecznościach wymaga przytoczenia głównych założeń tego podejścia.

Dialog motywujący (*Motivational Interviewing*) to metoda pracy z osobami w różnych kryzysach i w procesie zmiany. Oparta jest na podejściu humanistycznym, terapii systemowej, terapii poznawczo-behawioralnej, psychologii inspiracji i psychologii motywacji. Jej twórcami są prof. William Miller i prof. Stephen Rollnick⁵⁷.

Wskazuje się trzy definicje dialogu motywującego:

- ☐ Definicja niefachowa: „*Dialog motywujący to oparty o współpracę styl prowadzenia rozmowy, służący umocnieniu u osoby jej własnej motywacji i zobowiązania do zmiany*”.
- ☐ Definicja fachowa: „*Dialog motywujący to skoncentrowany na osobie sposób pomagania w odniesieniu do powszechnego problemu ambiwalencji wobec zmiany*”.
- ☐ Definicja techniczna: „*Dialog motywujący to oparty na współpracy, zorientowany na cel sposób komunikowania się, zwracający szczególną uwagę na język zmiany. Ma on w zamierzeniu umocnić motywację i zobowiązanie do osiągnięcia konkretnego celu przez wydobywanie oraz zbudowanie u osoby jej własnych powodów do zmiany w atmosferze akceptacji i współczucia*”⁵⁸.

Na dialog motywujący składa się kilka istotnych elementów. Te najbardziej istotne to:

- ☐ wyrażanie empatii,
- ☐ wspieranie poczucia własnej sprawczości,
- ☐ rozwijanie rozbieżności,
- ☐ podążanie za oporem.

⁵⁷ W.R. Miller, S. Rollnick, *Dialog motywujący. Jak pomóc ludziom w zmianie*, Wydawnictwo UJ, 2014

⁵⁸ *Dialog motywujący (Motivational Interviewing)*, obraz nieistniejącej strony internetowej Polskiego Towarzystwa Terapii Motywującej w serwisie Wayback Machine z dn. 13.03.2022 <https://web.archive.org/web/20220313093103/www.pttm.org.pl/dialog-motywuacy/> (dostęp: 7.11.2023)

Narzędzia dialogu – OARS:

- ☐ O (*Open questions*) – pytania otwarte,
- ☐ A (*Affirmation*) – dowartościowanie,
- ☐ R (*Reflective listening*) – odzwierciedlanie,
- ☐ S (*Summarizing*) – podsumowania.

Język zmiany – wywoływanie języka zmiany to interwencja terapeutyczna charakterystyczna dla dialogu motywującego. Wszystko co klient wypowiada i jest argumentem za zmianą nazywamy językiem zmiany.

Wydobywanie języka zmiany:

- ☐ zadawanie pytań wydobywających,
- ☐ badanie skrajności,
- ☐ patrzenie w przeszłość,
- ☐ patrzenie w przyszłość,
- ☐ pytania dotyczące celów i wartości,
- ☐ pytania o informacje zwrotne,
- ☐ skala ważności/ufności/gotowości.

Duch dialogu motywującego, czyli tak zwana „melodia” dialogu motywującego:

- ☐ partnerstwo – dialog motywujący przeprowadza się „dla” osoby i „z” nią;
- ☐ akceptacja – to bezwarunkowa wartość, trafna empatia, dowartościowanie, autonomia;
- ☐ współczucie – postawa współczująca to aktywne wspieranie dobra innej osoby, stawianie na pierwszym miejscu jej potrzeb;
- ☐ wydobywanie – „ty masz to, czego potrzebujesz i razem to znajdziemy”; wydobywanie polega na odszukaniu mocnych stron klienta i jego zasobów, a nie skupianiu się na jego deficytach;

Cztery procesy w dialogu motywującym:

- ☐ angażowanie:
 - istotne jest w trakcie całej pracy z drugą osobą;
 - to stworzenie atmosfery współpracy, w której gotowość pracy klienta będzie ulegać wzmocnieniu;
 - okazywanie szacunku i zaufania;
 - odwoływanie się do systemu wartości;
 - terapeuta/terapeutka, specjalistka/specjalista nie jako przeciwnik/przeciwniczka, lecz partner/partnerka;
- ☐ ukierunkowywanie:
 - ukierunkowywanie w dialogu motywującym to ciągły proces poszukiwania i podtrzymywania kierunku;
 - to klient decyduje czy i jak dążyć do zmiany; nie można mu tego prawa odebrać;
 - nie zawsze celem jest udzielenie porady, ale raczej wspieranie zmiany;



- ❑ wywoływanie:
 - wywoływanie i wzmacnianie wewnętrznej motywacji do zmiany;
 - wzmacnianie wiary we własną skuteczność;
 - dochodzenie do własnej koncepcji zmiany klienta;
- ❑ planowanie: obejmuje zarówno rozwijanie zobowiązania do zmiany, jak i sformułowanie konkretnego planu działania⁵⁹.

Zgodnie z wymogami realizacji programów mieszkaniowych w lokalnych społecznościach, kadra wspierająca osoby uczestniczące (zwane w powyższej nomenklaturze „klientami”) powinna być przeszkolona, co więcej powinna na co dzień stosować dialog motywujący w praktyce. Warto także rozważyć superwizję zespołu i kadry prowadzoną w kierunku stosowania dialogu motywującego. Oczywiście są także granice stosowania tej metody i zwykle są to sytuacje interwencji kryzysowej.

Podsumowując, zarówno minimalizowanie ryzyk i ograniczanie szkód, jak i stosowanie zasad dialogu motywującego, powinny być w centrum filozofii programów deinstytucjonalizacji, szczególnie w przypadku pracy z osobami z uzależnieniami i symptomami psychiatrycznymi.

⁵⁹ *Ibidem*

WYKORZYSTANIE PUSTOSTANÓW NA POTRZEBY ROZWOJU MIESZKAŃ DLA OSÓB W KRYZYSIE BEZDOMNOŚCI

Katarzyna Przybylska, Aleksandra Krugły

W Polsce z jednej strony mamy do czynienia z poważnym deficytem dostępnych cenowo mieszkań, a z drugiej strony spis powszechny ujawnił wysoki odsetek mieszkań niezamieszkałych – było ich 1.851.900, czyli ok. 12,1%⁶⁰. Z kolei według danych GUS z roku 2020, ponad 60.000 niezamieszkałych mieszkań było w zasobach gmin⁶¹. Jak wykazały badania Instytutu Rozwoju Miast i Regionów przeprowadzone w 2021 roku na zlecenie Fundacji Habitat for Humanity Poland, „przekształcanie lokali na mieszkania to jedna z możliwości zwiększania zasobu o dostępnych czynszach”⁶². Adaptacja pustostanów na cele mieszkaniowe, w tym na lokale służące osobom doświadczającym bezdomności (zarówno w formie mieszkań chronionych/wspomaganych⁶³, jak również w ramach programów prowadzonych w danej gminie), mogłaby przyczynić się do zmniejszenia problemów mieszkaniowych w Polsce. Pustostany przywrócone do użytkowania mogłyby zwiększać także zasób programów Najpierw Mieszkanie.

Adaptacja pustostanów na mieszkania

Szczegółowej wiedzy na temat potencjału wykorzystania pustostanów na mieszkania dostarczają doświadczenia projektu *Empty Spaces – Wypełniając lukę. Wykorzystanie pustostanów w celu przeciwdziałania bezdomności w Europie*⁶⁴. W opracowanym poradniku *Adaptacja pustostanów*

⁶⁰ Informacja o wstępnych wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021, GUS, 2022 https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6494/7/1/1/nsp_2021_wyniki_wstepne.pdf (dostęp: 7.11.2023)

⁶¹ Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2020 r., GUS, Warszawa 2021 https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/13/15/1/gmiik_2020_pl.pdf (dostęp: 7.11.2023)

⁶² *Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2022 https://habitat.pl/files/Adaptacja_pustostan%C3%B3w_na_mieszkania_dost%C4%99pne.pdf (dostęp: 7.11.2023)

⁶³ W dniu 1 listopada 2023 roku weszły w życie zmiany w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, na mocy których mieszkania chronione zostały zastąpione przez mieszkania treningowe i mieszkania wspomagane. Zgodnie z definicjami: „W mieszkaniu treningowym świadczy się usługi bytowe, pracę socjalną oraz naukę w obszarze rozwijania lub utrwalania niezależności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia niezależnego życia. [...] W mieszkaniu wspomagającym świadczy się usługi bytowe, pracę socjalną oraz pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania niezależności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości”. W tym opracowaniu używane będzie pojęcie „mieszkania chronione/wspomagane” dla ujęcia rozwiązania, o którym mowa w art. 53 ustawy o pomocy społecznej.

⁶⁴ Projekt realizowany w latach 2020-2023 przez Fundację Habitat for Humanity Poland we współpracy z Habitat for Humanity Great Britain oraz firmą M&G. W ramach tego projektu Instytut Rozwoju Miast i Regionów zrealizował w 2021 roku badanie pustostanów w zasobach gmin, a w 2022 roku Fundacja Habitat for Humanity Poland wraz z licznymi partnerami z III sektora, biznesu i instytucji publicznych opracowali poradnik *Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne* (op. cit.)



na mieszkania dostępne⁶⁵ szeroko omówiono najważniejsze kwestie dotyczące pozyskiwania i remontów niewykorzystanych lokali na cele mieszkaniowe. Niniejszy rozdział powstał w dużej mierze w oparciu o tę publikację, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów kluczowych w kontekście wsparcia mieszkaniowego dla osób w kryzysie bezdomności.

Tytuł prawny i standardy

Istotną rolę w ocenie potencjału danego pustostanu do adaptacji na mieszkanie z usługami przeznaczone dla osób w kryzysie bezdomności odgrywa analiza tytułu prawnego do lokalu, a także standardu tegoż lokalu w stosunku do kosztów adaptacji i późniejszego użytkowania⁶⁶.

W przypadku najmu mieszkania mamy do czynienia z trzema formami umów zawieranych między podmiotami prywatnymi: (i) cywilnoprawna umowa najmu, (ii) umowa najmu okazjonalnego⁶⁷ oraz (iii) umowa najmu instytucjonalnego⁶⁸. Porównanie kluczowych aspektów opisanych wyżej wariantów najmu przedstawia tabela 2.

	Najem tradycyjny	Najem okazjonalny	Najem instytucjonalny bez dojścia do własności	Najem instytucjonalny z dojściem do własności
Kto może oferować dany rodzaj najmu?	Wszyscy właściciele mieszkań	Osoby wynajmujące prywatnie	Tylko przedsiębiorcy	
Na jaki okres jest zawierana umowa?	Na czas oznaczony lub nieoznaczony	Tylko na czas oznaczony, do 10 lat	Tylko na czas oznaczony	
Jaka jest wysokość kaucji?	Do dwunastokrotności czynszu	Kaucja zależna od woli stron. Wynosi do sześciokrotności miesięcznego czynszu		
Czy eksmitowany ma prawo do lokalu socjalnego albo pomieszczenia tymczasowego?	Tak (gwarancja lokalu socjalnego dla części najemców)	Najemca nie posiada takiego prawa. Najemca podpisuje dodatkowo notarialne oświadczenie o poddaniu się egzekucji.		
Czy wynajmujący może swobodnie podnosić czynsz?	Nie może. Obowiązują art. 8a i 9 ustawy o ochronie praw lokatorów	Czynsz może być podnoszony swobodnie na podstawie klauzul umownych		
Kiedy na skutek zaległości możliwe jest wypowiedzenie umowy przez wynajmującego?	Zwłoka co najmniej trzymiesięczna i brak płatności całej zaległej kwoty przez kolejny miesiąc. Dodatkowy termin płatności (1 miesiąc) musi zostać wyznaczony pisemnie, a najemca powinien zostać uprzedzony o możliwym wypowiedzeniu umowy. Termin wypowiedzenia wynosi 1 miesiąc (ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego)			
Jakie są cechy szczególne danego wariantu najmu?	Najszerza ochrona lokatora	Konieczność zadeklarowania lokum na wypadek eksmisji i zgłoszenia najmu w urzędzie skarbowym	Brak konieczności deklarowania przez najemcę lokum na wypadek eksmisji	Stopniowy wykup lokalu na podstawie dopłat do czynszu. Przeniesienie własności po spłacie mieszkania

Tabela 2. Porównanie różnych wariantów najmu. Źródło: *Adaptacja pustostanów..., op. cit.*

⁶⁵ *Adaptacja pustostanów..., op. cit.*

⁶⁶ Tytuł prawny określany jest na bazie przepisów prawa, przede wszystkim określonych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93 z późn. zm.) i ustawie z 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733 z późn. zm.), a także tzw. stosunku zobowiązaniowego, który może stanowić np. umowa. Zob. też: *Adaptacja pustostanów..., op. cit.*, s. 30

⁶⁷ Por. art. 19a cytowanej powyżej ustawy z 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów (...)

⁶⁸ Por. art. 19f ust. 1 i 2 ustawy z 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów (...)

Należy także wziąć pod uwagę, że poza najmem dopuszcza się także zawieranie innych umów, takich jak: podnajem, dzierżawa, użyczenie czy umowa o dożywocie⁶⁹.

Inną ważną kwestią jest zapewnienie odpowiedniego standardu lokalu, który podlega dostosowaniu lub przekształceniu z pustostanu na mieszkanie, zwłaszcza jeśli ma w nim być świadczone zintegrowane wsparcie na rzecz osób doświadczających bezdomności. Należy zwrócić uwagę na obowiązujące w polskim systemie prawnym standardy mieszkań chronionych (po wejściu w życie zmian w ustawie o pomocy społecznej – treningowych i wspomaganych⁷⁰) czy standardy mieszkań wspomaganych, określone w *Wytycznych dotyczących realizacji projektów z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w regionalnych programach na lata 2021-2027*⁷¹. Warto również odnotować opracowany przez środowisko pozarządowe standard mieszkań wspieranych⁷² oraz standardy przyjmowane w metodzie Najpierw Mieszkanie⁷³.

Współpraca z samorządem, sektorem prywatnym i w ramach III sektora

Wydaje się, że efektywnym i skalowalnym sposobem działania w pozyskiwaniu pustostanów będzie działanie międzysektorowe. Warto zwrócić uwagę na *Model międzysektorowej współpracy na rzecz remontów pustostanów*⁷⁴ opracowany przez Sektor ds. Mieszkalnictwa i Zakwaterowania działający w ramach Krajowego Forum Koordynacji na rzecz Uchodźców, koordynowanego przez Agencję Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Model ten angażuje władze samorządowe, organizacje pozarządowe oraz biznes prywatny. Według modelu, niewykorzystane mieszkania z komunalnego zasobu mieszkaniowego mogą być wynajmowane organizacjom pozarządowym (np. w trybie konkursowym). Organizacja pozarządowa pełni tu funkcję facylitatora (moderatora) łączącego sektor prywatny i społeczność lokalną w celu realizacji projektów remontowych. Firmy sektora prywatnego z kolei są dostawcą materiałów budowlanych, sprzętu, mebli z minimalizacją marży na każdym poziomie łańcucha dostaw, aby obniżyć ogólne koszty remontu. Organizacja pozarządowa może przeprowadzić remont (potencjalnie przy wsparciu sektora prywatnego) i wykorzystać wyremontowane mieszkania do wspierania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (np. uchodźców czy osób w kryzysie bezdomności), a także społeczności lokalnych. Po wygaśnięciu umowy najmu, komunalne zasoby mieszkaniowe są zmodernizowane, a władze lokalne mogą przeznaczyć mieszkanie na najem socjalny. Angażując się w ten model, każdy partner decyduje się na wniesienie swoich zwykłych zysków do obniżenia kosztów całkowitych. Współpraca i synergia na

⁶⁹ Por. odpowiednio art. 668, 693, 710 i 908 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny

⁷⁰ Jak już wspomniano, nowelizacja ustawy o pomocy społecznej zastąpiła mieszkania chronione treningowymi i wspomagany – zob.: ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1693)

⁷¹ *Wytyczne dotyczące realizacji (...) na lata 2021-2027*, op. cit.

⁷² R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik Model...*, op. cit.

⁷³ E. Szadura-Urbańska, P. Olech (red.), *Podręcznik – model Najpierw Mieszkanie...*, op. cit.

⁷⁴ *Międzysektorowa współpraca na rzecz renowacji pustostanów i nieużywanych publicznych zasobów mieszkaniowych*, Shelter Working Group, UNHCR, 2022
https://habitat.pl/files/PL_Refurbishment%20of_public_vacant_housing_empty_spaces_pager_2023.01.24.pdf (dostęp: 7.11.2022)



każdym poziomie, zwłaszcza łańcucha dostaw, przejawiająca się np. w tym, że partnerzy nie czerpią zysków, mogłaby pozwolić na obniżenie ogólnych kosztów o około 30-40%.

WŁADZE LOKALNE

Udostępnianie pustostanów do remontu, modernizacja komunalnych zasobów mieszkaniowych, obniżenie lub minimalizacja wkładu finansowego, wspieranie społeczności lokalnych i uchodźców, podnoszenie świadomości społecznej.

SEKTOR PRYWATNY

Sprzedaż produktów bez zysku – marża do zminimalizowania na każdym poziomie łańcucha dostaw (materiały budowlane, okna, meble, AGD itp.), zapewnienie pomocy technicznej specjalistów, darowizny rzeczowe, fundraising.

SPOŁECZNOŚĆ LOKALNA I UCHODźCY

Wspólne działania na rzecz integracji, współpracy u nawiązania relacji, podnoszenie świadomości na temat kwestii mieszkaniowych i wyzwań, przed którymi stoją obie grupy, angażowanie wolontariuszy w przeprowadzenie remontów.

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

(lokalne i międzynarodowe)

Ułatwianie procesu, łączenie różnych podmiotów, organizowanie procesu, angażowanie społeczności lokalnej, zbieranie funduszy, prowadzenie programów społecznych w wyremontowanych mieszkaniach.

Rysunek 1. Model międzysektorowej współpracy na rzecz remontów pustostanów z zasobów komunalnych. Źródło: Międzysektorowa współpraca..., op. cit.

Opisana powyżej innowacja łączy wszystkie sektory, natomiast istnieją także sprawdzone rozwiązania współpracy dwustronnej, jak np. władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi⁷⁵. Gminy mogą wynajmować lokale mieszkalne ze swojego zasobu mieszkaniowego na cele społeczne na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, o ile rada gminy podejmie stosowną uchwałę. Natomiast organizacja pozarządowa posiadająca status pożytku publicznego (OPP) może wynająć lub wziąć w użyczenia pustostan od gminy lub miasta po niższych kosztach w zamian za remont⁷⁶.

Innym obszarem współpracy z samorządem, w którym ważną rolę może odegrać pozyskanie od samorządu pustostanów i ich adaptacja, jest współpraca z jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej w zakresie tworzenia lub prowadzenia mieszkań chronionych/wspomaganych⁷⁷. Mieszkania te są świadczeniem pomocy społecznej, a ich prowadzenie stanowi zadanie własne

⁷⁵ *Adaptacja pustostanów..., op. cit., s. 85*

⁷⁶ Zastosowanie mają tu: ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm.), ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.), które udzielają kluczowych wytycznych w kwestii udostępniania lokali przez gminę na użytek organizacji pożytku publicznego (poza zawsze w tym temacie wiążącymi – Kodeksem cywilnym oraz ustawą z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego).

⁷⁷ *Adaptacja pustostanów..., op. cit., s. 48*

obowiązkowe gminy, natomiast w przypadku prowadzenia ich dla osób z terenu więcej niż jednej gminy – zadanie własne powiatu⁷⁸. Jako zadanie z zakresu pomocy społecznej, prowadzenie mieszkań chronionych/wspomaganych może zostać zlecone (przez gminę lub powiat) organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego. Może to nastąpić w trybie konkursowym lub w trybie zamówienia publicznego.

Szczególną uwagę należy zwrócić na możliwości ww. współpracy międzysektorowej, jakie stwarza wsparcie rozwoju mieszkań wspomaganych, a także mieszkań ze wsparciem i mieszkań z usługami ze środków Unii Europejskiej. Zasady tworzenia i prowadzenia takich mieszkań określone zostały w *Wytocznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020*⁷⁹ oraz w *Wytocznych dotyczących realizacji projektów z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w regionalnych programach na lata 2021-2027*⁸⁰. Z uwagi na projektowy charakter, szczególnie istotna jest tu długofalowa współpraca, pozwalająca na synergię rezultatów i ich trwałość.

Warto także zwrócić uwagę na potencjał współpracy wewnątrzsektorowej – pomiędzy samymi organizacjami pozarządowymi. W tym aspekcie szczególnie perspektywiczna jest kooperacja w obszarze podnajmu bądź użyczenia nieruchomości o przeznaczeniu mieszkaniowym (lokalu lub budynku). Inny model współpracy między organizacjami III sektora to sytuacja, w której jedna organizacja zapewnia remont pustostanu na potrzeby działalności drugiej.

Równie ważna jest współpraca w obszarze prowadzenia mieszkań chronionych/wspomaganych. Często wiąże się ono z potrzebą nawiązania współpracy między organizacjami w celu zbudowania i wdrożenia systemu kompleksowej pomocy dla grup odbiorców wymagających wsparcia specjalistów (np. psychologów, pracowników socjalnych itp.). Organizacje w ten sposób uzupełniają wzajemnie swoje kompetencje oraz instytucjonalną pomoc społeczną świadczoną przez np. ośrodki pomocy społecznej, dzięki czemu wsparcie mieszkaniowe funkcjonuje harmonijnie z pozostałymi formami wsparcia.

Ważnym partnerem organizacji pozarządowych i samorządów w remontach pustostanów na cele mieszkaniowe jest sektor prywatny, co wskazano już wyżej opisując model międzysektorowej współpracy na rzecz remontów pustostanów. Przedsiębiorca może przekazać darowiznę rzeczową, finansową lub podjąć współpracę *pro bono*. Dla każdej formy współpracy warto podpisać umowę darowizny (finansowej bądź rzeczowej). Z kolei współpraca *pro bono* to świadczenie usługi bez pobierania za to wynagrodzenia. W przypadku remontów przedsiębiorca może zadeklarować np. wsparcie w przygotowywaniu projektów architektonicznych, czy też pomóc w wykonaniu części prac remontowych⁸¹.

⁷⁸ Art. 17 ust. 1 pkt 12 oraz art. 19 pkt 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593 z późn. zm.)

⁷⁹ *Wytoczne w zakresie realizacji (...) na lata 2014-2020, op. cit.*

⁸⁰ *Wytoczne dotyczące realizacji (...) na lata 2021-2027, op. cit.*

⁸¹ *Adaptacja pustostanów..., op. cit., s. 82*



Zagadnienia projektowe i techniczne⁸²

W pierwszej kolejności inwestor powinien ustalić jaki jest stan techniczny budynku oraz zakres planowanych prac. Opinia techniczna wiąże się z koniecznością oględzin budynku lub lokalu oraz analizą dokumentacji projektowej, co umożliwi stwierdzenie, czy planowane prace są możliwe do wykonania oraz określenie jaki będzie ich koszt. Gdy znany jest stan techniczny budynku i zgromadzona jest niezbędna dokumentacja, można rozpocząć przygotowania do remontu, najlepiej poprzez ustalenie listy niezbędnych prac do wykonania, czego efektem będzie późniejsza szczegółowa dokumentacja techniczna. Przygotowanie zakresu prac umożliwi ocenę, czy planowane prace będą się mieścić w zakresie remontu oraz konserwacji, czy jednak stanowić będą przebudowę pustostanu, z którą wiąże się konieczność uzyskania pozwolenia na budowę.

W tym drugim przypadku niezbędny jest następnie projekt budowlany, warunkujący uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenie prac polegających na budowie przyłączy elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych, telekomunikacyjnych, a także budowie instalacji zbiornikowych na gaz płynny (o ile oczywiście takie instalacje są objęte projektem).

Należy pamiętać, że remont co do zasady⁸³ nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę.

Finansowanie

Przegląd publicznych i prywatnych podmiotów i ich programów, w ramach których można uzyskać wsparcie finansowe na remonty i modernizacje mieszkań celem zagospodarowania pustostanów przedstawiono w rozdziale *Finansowanie rozwoju usług mieszkaniowych* niniejszego podręcznika.

Przekształcanie placówek dla osób w kryzysie bezdomności w mieszkania

W ramach procesu deinstytucjonalizacji placówek stacjonarnych dla osób doświadczających bezdomności dopuszczono możliwość przekształcania w mieszkania⁸⁴. Potencjał takiego rozwiązania pokazują doświadczenia Finlandii, w której część likwidowanych placówek przekształcono w zespoły mieszkań wspomaganych. W zespołach tych każdy mieszkaniec ma do dyspozycji niezależne mieszkanie, ale są także przestrzenie wspólne i personel zapewniający wsparcie na miejscu⁸⁵. Istotne jest tu otwieranie zespołu mieszkań dla miksu lokatorskiego, co wpływa korzystnie na integrację społeczną.

⁸² *Ibidem*, s. 98 – szczegółowy opis zagadnień projektowych i technicznych związanych z remontami pustostanów opisano w rozdziale VI *Zagadnienia projektowe i techniczne*.

⁸³ Por. art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zm.)

⁸⁴ Por. *Strategia rozwoju usług społecznych*, op. cit., s. 68

⁸⁵ P. Olech, *Deinstytucjonalizacja usług w obszarze bezdomności – zasady, wartości, obszary i kryteria procesu*, w: J. Wilczek (red.), *Pokonać bezdomność 2022. Ku deinstytucjonalizacji*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2022, s. 36
<https://drive.google.com/file/d/1GWeehnYaG3bO1FNTuoqb5JJgklDimX9S/view> (dostęp: 7.11.2023)

NAJEM SPOŁECZNY I SPOŁECZNE AGENCJE NAJMU W KONTEKŚCIE BEZDOMNOŚCI

Katarzyna Przybylska

Mieszkalnictwo dostępne definiuje się jako „[...] zasoby mieszkaniowe przeznaczone dla osób, które mają problem z zaspokojeniem swoich potrzeb mieszkaniowych”⁸⁶. W tego typu zasobie czynsze są niższe niż na rynku prywatnym, na ogół ze względu na zastosowane mechanizmy wsparcia finansowego, takie jak dodatki mieszkaniowe czy dopłaty do czynszu. Mieszkalnictwo społeczne z kolei stanowi część mieszkalnictwa dostępnego, a zakres tego pojęcia wyznaczają zasady udostępniania mieszkań, finansowania oraz podmioty odpowiadające za jego funkcjonowanie. Za najem społeczny i społeczny sektor mieszkaniowy uznaje się zasoby mieszkaniowe: (i) jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim gmin, (ii) społecznych inicjatyw mieszkaniowych (SIM) i towarzystw budownictwa społecznego (TBS), (iii) Skarbu Państwa i zakładów pracy, a ponadto (iv) mieszkania chronione/wspomagane i inne formy mieszkań ze wsparciem oraz (v) zasoby mieszkaniowe pozostałych podmiotów niekomercyjnych, w tym np. organizacji pozarządowych⁸⁷.

Czym jest społeczna agencja najmu?

Należy przyjąć, że w tych definicjach mieszczą się również zasoby społecznych agencji najmu (SAN). SAN stanowi rodzaj działalności, którą może podjąć organizacja pozarządowa⁸⁸ lub spółka kapitałowa z większościowym udziałem gminy, na podstawie umowy o współpracy z gminą i w oparciu o zapisy uchwały rady gminy (SAN nie jest zatem, co do zasady, odrębnym podmiotem). Działalność SAN polega na dzierżawieniu lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych od ich właścicieli i wynajmowaniu ich osobom spełniającym kryteria określone w uchwale rady gminy. Dochody z tej działalności są w całości przeznaczane na tę działalność (jest więc to działalność *not-for-profit*)⁸⁹.

Jest to mechanizm, który został wprowadzony m.in. aby wykorzystać już istniejące zasoby mieszkaniowe, w szczególności będące prywatną własnością, na rynku najmu niekomercyjnego. SAN dzierżawi lokale od właścicieli, którzy ze względu na współpracę z SAN zyskują szereg

⁸⁶ A. Twardoch, *System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego*, Bęc Zmiana!, Warszawa 2019, s. 40

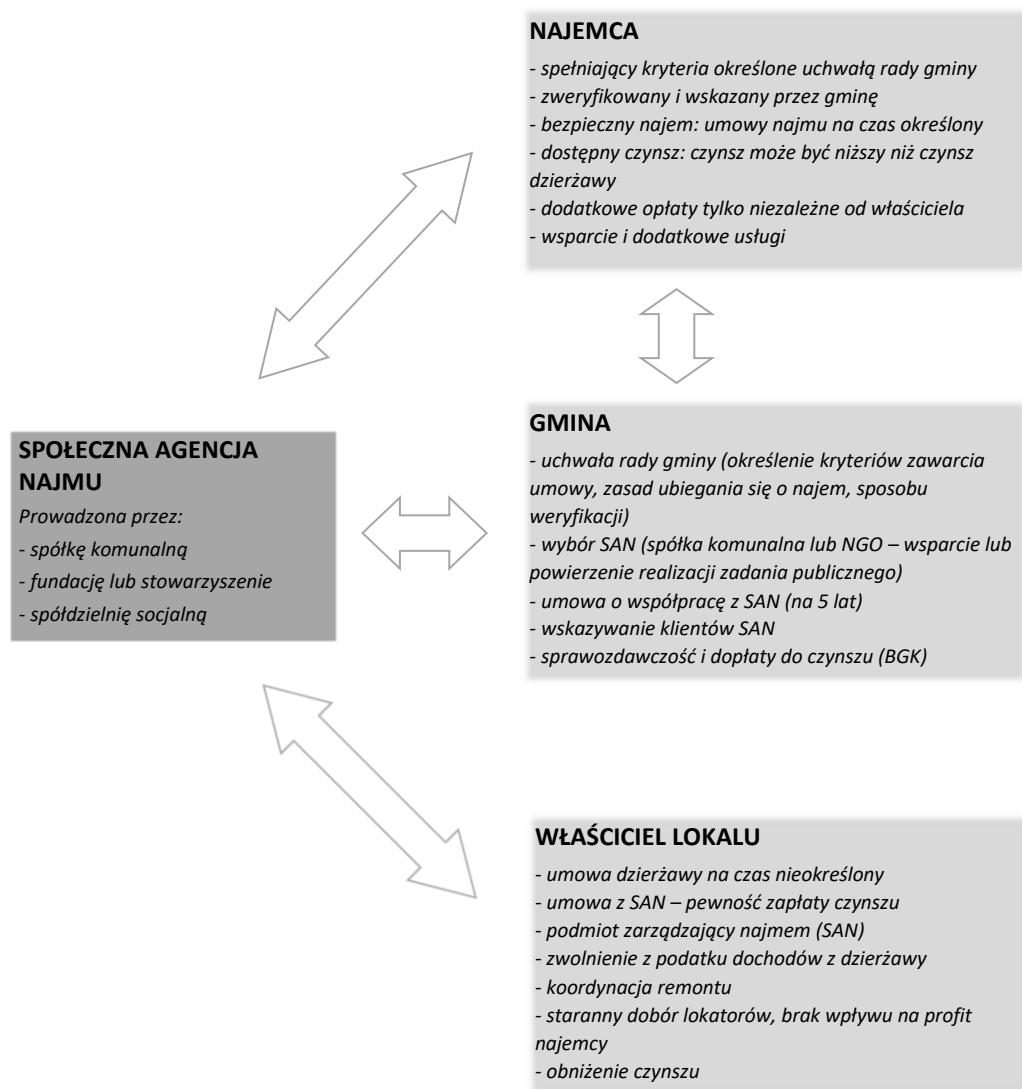
⁸⁷ A. Muzioł-Węclawowicz, *Mieszkalnictwo społeczne w Polsce – wyzwania i ograniczenia*, „Studia BAS” 2021, nr 2(66), s. 84-85

⁸⁸ W pierwotnym brzmieniu przepisów, SAN mogły prowadzić: fundacja, stowarzyszenie i spółdzielnia socjalna. Katalog podmiotów prowadzących został rozszerzony ustawą z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1463), która weszła w życie 31 sierpnia 2023 roku.

⁸⁹ Por. art. 22a ustawy z dnia 26 października 1995 roku o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. 1995 nr 133 poz. 654 z późn. zm.) – dalej w niniejszym rozdziale jako „ustawa”.



korzyści⁹⁰: (i) ich dochody z tego tytułu są zwolnione z opodatkowania, (ii) stroną umowy dzierżawy jest spółka lub organizacja pozarządowa, a nie lokator (więc np. w sytuacji zmiany lokatora, właściciel cały czas, terminowo otrzymuje czynsz od SAN), (iii) SAN zarządza najmem, co obniża zaangażowanie właściciela. Wobec tych korzyści SAN powinien negocjować z właścicielem czynsz niższy niż rynkowy, aby móc następnie wynająć lokal po niższym czynszu⁹¹.



Rysunek 2. Schemat modelu społecznej agencji najmu. Źródło: Społeczne Agencje Najmu – praktyczny przewodnik dla Gmin, Dentons, Fundacja Habitat for Humanity Poland, 2023

⁹⁰ Por. materiał filmowy kierowany do właścicieli lokali z 2020 roku (sprzed wejścia w życie przepisów regulujących działanie SAN): *Wynajmij mieszkanie Społecznej Agencji Najmu*, film na kanale Habitat for Humanity Poland w serwisie YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=CETklVWaHC4> (dostęp: 7.11.2023)

⁹¹ Nie jest to ustawowy obowiązek SAN. Zgodnie z art. 22g ust. 1 ustawy SAN może ustalić czynsz najmu dzierżawionego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego na poziomie wyższym niż czynsz dzierżawy.

Odblokowanie zasobów mieszkaniowych będących w rękach prywatnych może być korzystne dla sytuacji mieszkaniowej w gminie. Dlatego SAN uregulowano jako mechanizm gminnej polityki mieszkaniowej (obok najmu z mieszkaniowego zasobu gminy, w tym najmu socjalnego). To władze gminne decydują czy SAN będzie funkcjonował w gminie, kto będzie uprawniony do wynajmowania lokalu od SAN (uchwała rady gminy określająca kryteria), jaki podmiot będzie prowadzić SAN w gminie (organizacja pozarządowa czy kapitałowa spółka komunalna), a także czy SAN będzie świadczyć dodatkowe usługi społeczne na rzecz najemców.

Co istotne, dopuszczając organizacje pozarządowe do realizowania działalności SAN, wprowadzono możliwość systemowego zaangażowania się III sektora w realizację polityki mieszkaniowej. Co więcej, dzięki pełnieniu roli SAN przez organizacje pozarządowe, w praktyce możliwym będzie zbliżanie polityki mieszkaniowej i społecznej, a także zmiana sposobu udzielania wsparcia mieszkaniowego. Organizacje pozarządowe na ogół współpracują z osobami wspieranymi odmiennie niż pracownicy gminy zarządzający zasobem mieszkaniowym. Może to mieć znaczący wpływ na motywację odbiorców wsparcia oraz ich zaangażowanie.

W 2023 roku wprowadzono do ustawy przepis wprost wskazujący, że gmina może powierzyć SAN realizację usług społecznych z zakresu np. pomocy społecznej, wspierania osób z niepełnosprawnościami czy reintegracji zawodowej i społecznej. Daje to możliwość zaplanowania SAN jako działania łączącego wsparcie mieszkaniowe i wsparcie w innych obszarach. Chcąc jednak wykorzystywać SAN do wsparcia osób w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, np. osób w kryzysie bezdomności, należy potraktować SAN jako mechanizm pozyskiwania zasobu mieszkaniowego, przy koniecznym zapewnieniu usług społecznych w zakresie adekwatnym do potrzeb wspieranych osób.

SAN jest zatem elastycznym instrumentem, który w każdej gminie może być dostosowany do potrzeb. Może być zaplanowany jako narzędzie *stricto* mieszkaniowe (np. zmniejszające kolejkę osób oczekujących na najem z mieszkaniowego zasobu gminy czy rozwiązanie dla osób z tzw. luki czynszowej), ale też – w połączeniu z dodatkowymi usługami społecznymi – stanowić zintegrowane wsparcie w środowisku lokalnym dla osób doświadczających wykluczenia lub nim zagrożonych⁹².

W zależności od zaplanowanej skali działania SAN (liczby lokali w zasobie) i zakresu dodatkowych usług świadczonych na rzecz najemców, koszt związany z prowadzeniem SAN będzie różny. Istotne znaczenie będzie mieć również lokalny rynek najmu, a także ewentualne prowadzenie remontów dzierżawionych lokali przez SAN. Kalkulując koszty SAN warto pamiętać o (i) kosztach operacyjnych, takich jak wynagrodzenie pracowników (w tym obsługa administracyjna, księgowa czy prawna), sprzęt, koszty biura itp., (ii) kosztach dodatkowych usług, (iii) kosztach związanych z koniecznością pokrywania czynszu dzierżawy w razie przestojów w wynajmie czy zaległości czynszowych⁹³.

Miejskie Biuro Najmu w Poznaniu to program miejski skierowany do osób, które nie zakwalifikowały się do najmu z mieszkaniowego zasobu gminy. W ramach MBN miasto wynajmowało lokale z rynku prywatnego określając maksymalny czynsz, jakiego mógł oczekiwać właściciel,

⁹² Por. *Spoleczna Agencja Najmu – rozwój modelu i potencjał skalowania*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, 2021

https://habitat.pl/files/san/2021.09.30_ESCF_dissemination_report_PL.pdf (dostęp: 7.11.2023)

⁹³ Szerzej w: *Spoleczne Agencje Najmu – praktyczny przewodnik dla Gmin*, Dentons, Fundacja Habitat for Humanity Poland, 2023, s. 17

https://habitat.pl/files/san/Guide_on_Social_Rental_Agencies-PL.pdf (dostęp: 7.11.2023)



a następnie podnajmowało je uczestnikom programu wykorzystując m.in. system dodatków mieszkaniowych, aby obniżyć czynsz do poziomu dostępnego dla najemców. Udział w MBN dawał dodatkowe punkty przy ubieganiu się o najem z zasobu gminy⁹⁴. Obecnie trwają działania mające na celu uruchomienie w Poznaniu SAN.

Z kolei praktyka Fundacji Habitat for Humanity Poland była wdrażana jako oddolna inicjatywa organizacji pozarządowej od 2017 roku. Początkowo Fundacja zapewniała dostępność cenową dla podnajemców poprzez negocjowanie jak najniższych stawek czynszu z właścicielami. Lokatorzy płacili na rzecz Fundacji czynsz odpowiadający czynszowi, jaki Fundacja płaciła właścicielowi, a dodatkowo korzystali ze wsparcia w innych obszarach (np. zatrudnienia czy pomocy w sprawach urzędowych). Przez pierwsze lata wdrożenie było ściśle monitorowane i poddawane ewaluacji, która wykazała pozytywne rezultaty dla najemców. Jak stwierdzono: „*SAN jest rozwiązaniem umożliwiającym objęcie wsparciem zróżnicowanych grup odbiorców oraz świadczenie szerokiego wachlarza usług. [...] Oferta SAN jest [...] atrakcyjna dla najemców oraz dla wynajmujących. SAN może oferować najemcom czynsz niższy niż obowiązujący na wolnym rynku oraz wsparcie w rozwiązywaniu trudności życiowych. Z drugiej strony – wynajmującym ma zapewnić ciągłość i stabilność najmu oraz zwolnić ich z obowiązku nadzoru nad mieszkaniem i poszukiwania kolejnych lokatorów w przypadku rotacji*”⁹⁵.

Wykorzystanie modelu SAN

Model SAN należy uznać za jeden z instrumentów deinstytucjonalizacji usług społecznych. „*Działalność SAN stanowi formę mieszkalnictwa wspomagane go oraz wpisuje się w ideę deinstytucjonalizacji (udomowienia) usług społecznych. Usługi świadczone w SAN są bowiem z założenia świadczone w środowisku lokalnym i poza systemem instytucji, a ponadto przyczyniają się do rozwoju miksu lokatorskiego*”⁹⁶.

W *Strategii rozwoju usług społecznych*, w ramach celu strategicznego 5 Stworzenie skutecznego systemu wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności oraz osób zagrożonych bezdomnością, jednym z działań w ramach kierunku *Opracowanie i wdrożenie rozwiązań na rzecz przejścia ze wsparcia instytucjonalnego do wsparcia w formie mieszkaniowej* jest właśnie „*Opracowanie i wdrożenie rozwiązań mieszkaniowych dla osób zagrożonych bezdomnością oraz wychodzących z kryzysu bezdomności, wymagających wsparcia w utrzymaniu mieszkania, w tym z udziałem społecznych agencji najmu*”⁹⁷. Dodatkowo wśród wskaźników realizacji Strategii zaplanowano wdrożenie 20 SAN do 2025 roku, 45 SAN do 2030 roku i 70 SAN do 2035 roku.

⁹⁴ Więcej informacji: Miejski System Mieszkaniowy, strona internetowa <https://msmpoznan.pl/> (dostęp: 7.11.2023)

⁹⁵ R. Szarfenberg, A. Szarfenberg, *Podsumowanie pilotażowego wdrożenia modelu Społecznej Agencji Najmu (HomeLab Warsaw – HLW)*, Pracowania 3E, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Społeczna Agencja Najmu, Warszawa 2020 [za: J. Wygnańska, *Komu i jak pomaga Społeczna Agencja Najmu?*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, s. 3] https://habitat.pl/files/san/Habitat_Poland-wnioski_koncowe_pilotaz_SAN-Warszawa_02.2020.pdf (dostęp: 7.11.2023)

⁹⁶ K. Przybylska, *Społeczne Agencje Najmu – innowacyjne rozwiązanie mieszkaniowe o elastycznym zastosowaniu*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Fundacja Habitat for Humanity, [2020], s. 18-19 <https://habitat.pl/files/san/ekspertyza-spoeczne-agencje-najmu.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

⁹⁷ *Strategia rozwoju usług społecznych...*, op. cit.

Podobnie w *Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu* uwzględniono SAN w ramach Priorytetu II *Przeciwdziałanie bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowemu*. W działaniu 2.2 *Opracowanie i wdrożenie rozwiązań na rzecz przejścia ze wsparcia instytucjonalnego do wsparcia w formie mieszkaniowej* zaplanowano m.in. zwiększanie zasobu mieszkań dostępnych cenowo (lokalne stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, mieszkania z zasobów społecznych inicjatyw mieszkaniowych, mieszkania w zasobach społecznych agencji najmu oraz inne) o odpowiednim standardzie połączone z systemem adekwatnego wsparcia finansowego (obejmującego dodatki mieszkaniowe czy dopłaty do czynszu) poprzez rozwój instrumentów finansowych w obszarze polityki mieszkaniowej⁹⁸.

Ponadto w ramach rządowego pilotażu *Wzajemnie potrzebni* zaplanowano wdrażanie SAN jako narzędzia służącego zmniejszaniu skutków kryzysu społecznego i mieszkaniowego. Pilotaż jest kierowany do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i do obywateli Ukrainy dotkniętych działaniami wojennymi⁹⁹, a wnioski z wdrażania mają służyć wieloletniej strategii i programowi rządowemu.

SAN zatem może służyć deinstytucjonalizacji usług – jest to rozwiązanie, którym można wspierać m.in. osoby zagrożone bezdomnością, doświadczające kryzysu, migrantów czy uchodźców.

Korzyści i wyzwania

SAN jest rozwiązaniem korzystnym dla:

- ☐ gmin – możliwość zwiększenia oferty wsparcia mieszkaniowego oraz oferowania zintegrowanych rozwiązań;
- ☐ najemców – dostępne cenowo mieszkanie lub zintegrowane wsparcie;
- ☐ właścicieli mieszkań – brak konieczności zarządzania najmem, stały nieopodatkowany dochód.

Niemniej jednak, jako innowacyjne narzędzie, łączy się również z ryzykami. Z jednej strony gminy aktualnie wdrażające SAN są pionierami w tym zakresie i borykają się z wątpliwościami natury organizacyjnej czy prawnej. Z drugiej strony, organizacje i spółki podejmujące się prowadzenia SAN będą testować jak w praktyce rozwiązanie będzie się sprawdzać. Duże obawy budzi ryzyko zadłużenia lokatorów oraz konieczność ponoszenia kosztów związanych z działaniem SAN. Dla skalowania modelu istotne będzie zapewnienie stabilnego finansowania dla gmin i SAN, oraz wdrażania rozwiązań mitygujących ryzyko zadłużenia.

Podsumowanie

Jak wynika z badania opinii publicznej wykonanego na zlecenie Fundacji Habitat for Humanity Poland, co czwarta Polka i Polak oczekują od władz publicznych wsparcia mieszkaniowego osób w skrajnie trudnej sytuacji, które nie mają mieszkania, np. osób w kryzysie bezdomności. Niemal co druga osoba (46%) oczekuje budowy i remontów mieszkań komunalnych i do najmu socjalnego dla osób ubogich lub w trudnej sytuacji życiowej, a co trzecia osoba – budowy i remontów

⁹⁸ *Krajowy program przeciwdziałania..., op. cit.*

⁹⁹ Zob.: *O zadaniu publicznym*, strona internetowa *Wzajemnie potrzebni* <https://wzajemniepotrzebni.pl/o-projekcie/> (dostęp: 7.11.2023)



mieszkań chronionych/wspomaganych, schronisk itp. dla osób wykluczonych społecznie i w najtrudniejszej sytuacji¹⁰⁰. Częścią odpowiedzi na te oczekiwania może być tworzenie społecznych agencji najmu. SAN mogą zarówno służyć prewencji bezdomności (będąc kierowane do grup i osób w sytuacji wykluczenia mieszkaniowego), przyczyniać się do rozwiązywania problemu bezdomności w przypadku osób, które już jej doświadczają (przy uzupełnieniu odpowiednio szerokim katalogiem usług społecznych), jak również odpowiadać na potrzeby mieszkaniowe innych grup osób, np. z tzw. luki czynszowej.

¹⁰⁰ *Problemy mieszkaniowe osób mieszkających w Polsce oraz ocena istniejących rozwiązań – raport z badania opinii publicznej*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2023
<https://habitat.pl/files/HfH%20-%20badanie%20opinii%20publicznej%20-%20problemy%20mieszkaniowe%20-%202023.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

FINANSOWANIE ROZWOJU USŁUG MIESZKANIOWYCH

Katarzyna Przybylska, Karolina Więckiewicz

W związku z tym, że wiele usług społecznych, w tym usługi mieszkaniowe, jest i będzie świadczonych przez organizacje pozarządowe, w niniejszym zestawieniu szczególną uwagę zwracamy na te rozwiązania, z których mogą korzystać bezpośrednio organizacje pozarządowe lub takie, w których udział organizacji pozarządowych jest możliwy dzięki nawiązaniu relacji z podmiotami uprawnionymi do korzystania z konkretnych rozwiązań

Finansowanie remontów pustostanów – krajowe źródła finansowania

Bezzwrotne wsparcie budownictwa z Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego¹⁰¹

Jest to program rządowy, którego celem jest zwiększenie zasobu lokali mieszkalnych, co ma służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób o niskich i przeciętnych dochodach. Wsparcie można uzyskać na powiększanie zasobu dostępnych mieszkań na wynajem, a także na wsparcie usług mieszkaniowych w kontekście przeciwdziałania bezdomności. Poza możliwością dofinansowania remontów schronisk, noclegowni czy ogrzewalni, wsparcie jest również przeznaczone na tworzenie mieszkań chronionych, a także pomieszczeń tymczasowych. Zakres wspieranych przedsięwzięć jest bardzo szeroki i obejmuje nie tylko remonty i przebudowy, ale także zakup lokali czy nawet budowę nowego budynku.

W ramach tego programu można uzyskać dofinansowanie na poziomie 80% kosztów przedsięwzięcia (dla inwestycji związanych z tworzeniem mieszkań chronionych, remontów, budowy czy zmiany sposobu użytkowania lokali mieszkalnych oraz inwestycji związanych z miejscami wsparcia osób w kryzysie bezdomności), co najmniej 25% kosztów przedsięwzięcia (najem lokali mieszkalnych), maksymalnie zaś 95% (dla inwestycji związanych z mieszkaniem zakładowymi). O dofinansowanie mogą starać się zarówno jednostki samorządu terytorialnego (gminy, związki międzygminne i powiaty), jednoosobowe spółki gminne, a także – w przypadku niektórych rodzajów przedsięwzięć – organizacje pozarządowe i inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego.

Wnioski o dofinansowanie przyjmowane są w trybie ciągłym, natomiast wzór wniosku znajduje się na stronie internetowej BGK, gdzie znajdują się też inne materiały informacyjne. Czas rozpatrzenia wniosku to maksymalnie 30 dni, po decyzji pozytywnej następuje podpisanie umowy i wypłata środków. Czas na realizację przedsięwzięcia różni się w zależności od tego, jaki jest jego rodzaj i wynosi od 2 do 5 lat. Po zakończeniu działania, w ciągu 60 dni należy się rozliczyć

¹⁰¹ Więcej informacji na temat programu: *Bezzwrotne wsparcie budownictwa z Funduszu Dopłat*, strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego
<https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/bezzwrotne-wsparcie-budownictwa-z-funduszu-doplat/> (dostęp: 7.11.2023)



z BGK. Warto pamiętać o tym, że wymagane jest utrzymanie trwałości inwestycji finansowanych z tego programu, a trwałość zasobów ma wynosić co najmniej 15 lat.

Program TERMO¹⁰²

Pakiet 5 możliwości finansowania różnych przedsięwzięć związanych z efektywnością energetyczną budynków, w tym prac termomodernizacyjnych, obejmujący tak zwane premie: remontową, termomodernizacyjną, MZG (mieszkaniowego zasobu gminy) i kompensacyjną oraz grant OZE (odnawialne źródła energii). Program nie przewiduje jednak bezpośredniego wsparcia dla organizacji pozarządowych i dotyczy wyłącznie jednostek samorządu terytorialnego, SIM, TBS oraz osób fizycznych będących właścicielami budynków lub lokali. Niektóre premie przewidują wsparcie dla spółdzielni lub wspólnot mieszkaniowych. Warto jednak rozważyć zapoznanie się z tym programem, ponieważ właściciele i/lub zarządcy budynków, w których prowadzona jest działalność organizacji, mogą mieć prawo do skorzystania z tych środków. Może się to przełożyć na poprawę stanu budynków i lokali, z których korzystają organizacje pozarządowe udzielające wsparcia mieszkaniowego.

Programy Czyste Powietrze, Ciepłe Mieszkanie i Moje Ciepło¹⁰³

Programy realizowane przez Ministerstwo Środowiska i Klimatu oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Mają na celu ograniczenie emisji do atmosfery szkodliwych substancji, które powstają na skutek ogrzewania domów jednorodzinnych czy mieszkań, z wykorzystaniem przestarzałych źródeł ciepła oraz niskiej jakości paliwa. Program oferuje dofinansowanie wymiany starych i nieefektywnych źródeł ciepła na te spełniające najwyższe normy. Możliwe jest też przeprowadzenie towarzyszących temu prac termomodernizacyjnych budynku.

Podobnie jak w programie TERMO, organizacje pozarządowe nie mają bezpośredniej możliwości ubiegania się o te środki (chyba, że są właścicielami budynków). Jednak właściciele lub zarządcy budynków, w których dana organizacja świadczy wsparcie, mogą z tych środków skorzystać.

Wsparcie remontów budynków objętych ochroną konserwatorską

W sytuacji, gdy budynki, w których świadczona jest pomoc mieszkaniowa są objęte ochroną konserwatorską, w tym są zabytkami umieszczonymi w ewidencji lub rejestrze zabytków, uzyskanie wsparcia w zakresie poprawy ich stanu również jest możliwe. Istnieją różne drogi uzyskiwania takiego wsparcia, które są bezpośrednio związane ze źródłem finansowania. Z jednej

¹⁰² Więcej informacji: *Program TERMO*, strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/program-termo/> (dostęp: 7.11.2023)

¹⁰³ Więcej informacji:

Rządowy Program Czyste Powietrze, strona internetowa

<https://www.czystepowietrze.eu/> (dostęp: 7.11.2023)

Ciepłe Mieszkanie, strona internetowa

<https://czystepowietrze.gov.pl/ciepłe-mieszkanie-2/> (dostęp: 7.11.2023)

Moje Ciepło, strona internetowa

<https://mojeciepło.gov.pl/> (dostęp: 7.11.2023)

strony są to rządowe programy prowadzone przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹⁰⁴, a także poszczególne urzędy wojewódzkie. Z drugiej – programy lokalne finansowane ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego: gmin, powiatów i urzędów marszałkowskich.

Program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego¹⁰⁵

Program SBC to inicjatywa skierowana w głównej mierze do towarzystw budownictwa społecznego oraz społecznych inicjatyw mieszkaniowych, oparta przede wszystkim na finansowaniu budowy nowych budynków. Jednak celem programu jest tworzenie mieszkań dostępnych cenowo. Ten cel może być osiągnięty poprzez budowę, jak i inne inwestycje, zatem jest możliwe również wsparcie rewitalizacji czy remontu budynku, a także jego adaptacji na cele mieszkaniowe. O to wsparcie mogą się ubiegać spółki gminne i spółdzielnie mieszkaniowe.

Finansowanie remontów pustostanów – zagraniczne źródła finansowania

*Fundusze Europejskie*¹⁰⁶ dają szerokie możliwości finansowania remontów oraz adaptacji pustostanów na cele mieszkaniowe. Realizowane w Polsce programy finansowane są z różnych źródeł europejskich, takich jak *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego*, *Europejski Fundusz Społeczny Plus* czy *Fundusz Spójności*. W perspektywie 2021-2027 warto zwrócić uwagę na *Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027* (FERS) czy *Fundusze Europejskie dla Regionów* (gdzie każde województwo posiada własny program finansujący inwestycje na jego terenie).

Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) i Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS)

Wytyczne dla EFS+¹⁰⁷ wskazują bezpośrednio na finansowanie działań związanych ze wsparciem osób w kryzysie bezdomności, ich reintegrację oraz wsparcie mieszkaniowe, w tym poprzez wykorzystanie modelu Najpierw Mieszkanie. W wytycznych jest mowa także o wsparciu dla osób zagrożonych bezdomnością czy doświadczających wykluczenia mieszkaniowego – w tym prewencji bezdomności. Choć cele programu FERS¹⁰⁸ bezpośrednio nie wskazują mieszkalnictwa, warto wziąć pod uwagę, że jednym z celów jest *rozwój potencjału instytucji działających w sferze integracji społecznej, usług społecznych i ekonomii społecznej*. Co więcej organizacje pozarządowe, podmioty ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstwa społeczne mogą

¹⁰⁴ Więcej informacji: *Dotacja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na dofinansowanie prac przy zabytku*, strona internetowa *Biznes.gov.pl* – Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy <https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/1587> (dostęp: 7.11.2023)

¹⁰⁵ Więcej informacji: *Informator – Program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (SBC)*, Bank Gospodarstwa Krajowego https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze_i_programy/Budownictwo_czynszowe/Informator_SBC-1.pdf (dostęp: 7.11.2023)

¹⁰⁶ Więcej informacji: *Fundusze Europejskie 2021-2027*, strona internetowa *Portal Funduszy Europejskich* <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/> (dostęp: 7.11.2023)

¹⁰⁷ *Wytyczne dotyczące realizacji (...) na lata 2021-2027*, op. cit.

¹⁰⁸ Więcej informacji: *Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027*, strona internetowa <https://www.rozwojspoeczny.gov.pl/> (dostęp: 7.11.2023)



ubiegać się o środki z tego programu. W ramach projektów realizowanych z FERS warto poszukiwać źródeł finansowania zintegrowanych rozwiązań obejmujących wsparcie mieszkaniowe oraz korzystać z możliwości *cross-financingu* dla realizacji inwestycji.

Możliwości finansowania działań w zakresie mieszkalnictwa z *Funduszy Europejskich* należy jednak przede wszystkim poszukiwać w poszczególnych programach regionalnych realizowanych w każdym województwie¹⁰⁹, z uwagi na znacznie większą alokację finansową na programy regionalne niż na FERS.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)

Istotnym źródłem finansowania jest EFRR, którego zasady i ramy uregulowane są w rozporządzeniu unijnym¹¹⁰. Stanowi ono podstawę dla tworzenia odpowiednich programów na poziomie krajowym. Mają one obejmować wsparcie mieszkaniowe dla różnych grup, a to wsparcie może być związane z przeprowadzaniem adaptacji, remontów i rewitalizacji lokali i budynków w związku z potrzebami mieszkaniowymi tych grup.

Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko (FEnIKS)¹¹¹

Wśród zagranicznych źródeł finansowania na uwagę zasługuje również program FEnIKS. Cele tego programu bezpośrednio nie obejmują mieszkalnictwa, ale uzupełnia je deklaracja zwiększenia efektywności energetycznej mieszkalnictwa. Warto zauważyć, że program jest adresowany nie tylko do właścicieli lokali, ale także do organizacji pozarządowych.

Krajowy Program Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO)¹¹²

Zielona transformacja miast to z kolei jedno z działań w ramach obszaru *Zielona energia i zmniejszanie energochłonności KPO*. W tym działaniu beneficjentami mogą być między innymi organizacje pozarządowe. Ważnym działaniem może się też okazać *Budowa mieszkań przeznaczonych dla gospodarstw domowych o niskich i umiarkowanych dochodach z uwzględnieniem efektywności energetycznej*, choć w tym działaniu beneficjentami mogą być tylko społeczne inicjatywy mieszkaniowe, stowarzyszenia budownictwa społecznego oraz jednostki samorządu terytorialnego (jednak, analogicznie do wcześniejszych przykładów, mogą one być jednak właścicielami lub zarządcami budynków, w których działalność prowadzi organizacja pozarządowa).

¹⁰⁹ Więcej informacji: *Fundusze Europejskie dla Regionów*, strona internetowa *Portal Funduszy Europejskich* <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/fundusze-dla-regionow/> (dostęp: 7.11.2023)

¹¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32021R1058> (dostęp: 7.11.2023)

¹¹¹ Więcej informacji: *Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027*, strona internetowa <https://www.feniks.gov.pl/> (dostęp: 7.11.2023)

¹¹² Więcej informacji: *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, strona internetowa *Portal Funduszy Europejskich* <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/krajowy-plan-odbudowy/> (dostęp: 7.11.2023)

Analizując zagraniczne możliwości pozyskania finansowania na remonty lokali i budynków z zagranicy, trzeba brać pod uwagę również międzynarodowe lub zagraniczne fundacje, szczególnie te związane z podmiotami gospodarczymi.

Finansowanie remontów pustostanów – prywatne źródła finansowania

Pozyskiwanie środków ze źródeł prywatnych może przybierać różne formy. Jedną z nich jest nawiązywanie bezpośredniej współpracy z lokalnymi podmiotami biznesowymi – firmami prowadzącymi działalność, która pokrywa się z obszarem, w którym poszukujemy wsparcia. Wtedy możliwe jest uzyskanie darowizn rzeczowych, np. w postaci materiałów budowlanych i wykończeniowych, artykułów wyposażenia wnętrz itp.

Drugą formą jest nawiązywanie bezpośrednich relacji z lokalnymi podmiotami biznesowymi, co do których wiemy, że są zainteresowane rozpoczęciem wspierania działalności społecznej lub już mają takie doświadczenie. Wsparcie może mieć postać jednorazowej darowizny bądź stałego, systematycznego wsparcia danego działania. Firmy angażują się też w tak zwany wolontariat pracowniczy, co oznacza, że osoby pracujące w danej firmie mogą przez jakiś czas wspierać organizację w jej działaniach.

Trzecią formą jest realizacja *Modelu międzysektorowej współpracy na rzecz remontów pustostanów*¹¹³, o którym mowa w rozdziale poświęconym wykorzystaniu pustostanów na potrzeby rozwoju mieszkań dla osób w kryzysie bezdomności.

Finansowanie społecznych agencji najmu

Fundusze Europejskie

Wśród programów finansowanych z funduszy europejskich, w ramach których można poszukiwać finansowania działań w zakresie usług społecznych, także mieszkaniowych, w tym SAN, na szczególną uwagę zasługuje program *Fundusze Europejskie na rzecz Rozwoju Społecznego* (FERS) oraz program *Fundusze Europejskie dla Regionów*.

Jako, że programy te są realizowane między innymi ze środków *Europejskiego Funduszu Społecznego Plus*, warto zaznaczyć, że zgodnie z informacjami zawartymi na oficjalnej stronie tego funduszu¹¹⁴, wspierane będą przede wszystkim działania z zakresu aktywnego poszukiwania pracy i podnoszenia kwalifikacji zawodowych bezrobotnych i osób poszukujących pracy, a także osób znajdujących się w trudnej sytuacji i zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Wśród celów programu FERS znajduje się rozwój potencjału instytucji działających w sferze integracji społecznej, usług społecznych i ekonomii społecznej. Jest skierowany między innymi do organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych.

¹¹³ *Międzysektorowa współpraca..., op. cit.*

¹¹⁴ *Przeczytaj o Europejskim Funduszu Społecznym*, strona internetowa Portal Funduszy Europejskich <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/europejski-fundusz-spoeczny/przeczytaj-o-europejskim-funduszu-spoeczny/> (dostęp: 7.11.2023)



Przed wszystkim należy zwrócić uwagę na dwa szczegółowe priorytety programu¹¹⁵. W ramach priorytetu FERS.04 *Spójność społeczna i zdrowie* wspierane będą działania organizacji pozarządowych na rzecz włączenia społecznego czy usług publicznych. Priorytet FERS.05 natomiast przewiduje wsparcie działań w zakresie innowacji społecznych. Warto śledzić konkursy, które będą ogłaszane w ramach tych priorytetów.

Podobnie jak w przypadku finansowania remontów pustostanów, należy tu jednak zwrócić uwagę, że największe możliwości finansowania działań w zakresie mieszkalnictwa leżą w poszczególnych programach regionalnych realizowanych w każdym województwie¹¹⁶.

Możliwość pozyskiwania finansowania na remonty z Banku Gospodarstwa Krajowego

Zgodnie z ustawą o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa¹¹⁷ SAN, mogą wykonywać remonty dzierżawionych lokali mieszkalnych lub domów mieszkalnych jednorodzinnych. Nowelizacją tej ustawy, która weszła w życie 31 sierpnia 2023 roku¹¹⁸ wprowadzono przepisy umożliwiające SAN korzystanie z Funduszu Dopłat BGK na potrzeby takich remontów. Oznacza to, że podmioty prowadzące SAN – w tym organizacje pozarządowe – będą mogły od 1 stycznia 2024 roku korzystać ze środków na przeprowadzenie remontów w ramach programów Banku Gospodarstwa Krajowego.

Dofinansowanie do czynszów z Banku Gospodarstwa Krajowego

Najemcy SAN zostali uwzględnieni wśród beneficjentów programu *Mieszkanie na Start*¹¹⁹. Istnieją jednak dwa warunki – po pierwsze lokale objęte tymi dopłatami wskazuje gmina i to gmina musi zgłosić się do Banku Gospodarstwa Krajowego, aby przystąpić do programu (zawrzeć umowę z BGK). Po drugie – najemcy muszą spełniać kryteria określone w ustawie. Są one związane z wysokością dochodu oraz posiadaniem nieruchomości. Aby skorzystać z dofinansowania w programie *Mieszkanie na Start* nie można być właścicielem lub współwłaścicielem jakiegokolwiek mieszkania (także w postaci spółdzielczego prawa własnościowego i współwłasności budynku mieszkalnego). Dopłata do czynszu z BGK bywa mylona z dodatkiem mieszkaniowym, jednak są to dwa osobne rozwiązania, z których można korzystać równolegle, jeśli wypełni się odpowiednie kryteria.

¹¹⁵ Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2023

https://www.rozwojspoeczny.gov.pl/media/120283/SZOP_FERS_lipiec.pdf (dostęp: 7.11.2023)

¹¹⁶ *Fundusze Europejskie dla Regionów...*, op. cit.

¹¹⁷ Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. 1995 nr 133 poz. 654 z późn. zm.)

¹¹⁸ Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1463)

¹¹⁹ Więcej informacji: *Program Mieszkanie na Start*, strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/program-mieszkanie-na-start/> (dostęp: 7.11.2023)

Na zakończenie należy jasno powiedzieć, że zdecydowana większość prezentowanych rozwiązań jest dostępna tylko dla właścicieli nieruchomości, ewentualnie ich zarządców – osób fizycznych i prawnych, w tym także organizacji pozarządowych. Brakuje natomiast rozwiniętej oferty wsparcia na remonty czy adaptację budynków i lokali dla organizacji pozarządowych świadczących usługi w nieruchomościach niebędących ich własnością (np. użyczonych lub wynajętych przez gminę), a dostęp do istniejących możliwości dofinansowania ze środków unijnych, rządowych i samorządowych dla tych organizacji jest ograniczony. Niezbędne jest więc nawiązywanie relacji z właścicielami nieruchomości i mobilizowanie ich do tego, aby czynili wysiłki zmierzające do prowadzenia działań remontowych, termomodernizacyjnych czy adaptacyjnych, a także do przeznaczania na te działania własnych funduszy oraz aplikowania o zewnętrzne finansowanie na te cele.



PROFILAKTYKA BEZDOMNOŚCI A USŁUGI MIESZKANIOWE DLA OSÓB ZAGROŻONYCH PROBLEMEM BEZDOMNOŚCI ORAZ POZOSTAJĄCYCH W NIEPEWNOŚCI MIESZKANIOWEJ

Marcin Tylman

Jakkolwiek bardzo dużo się mówi i pisze o walce z problemem bezdomności, tak niestety niewiele słychać o profilaktyce tego zjawiska¹²⁰. Sytuacja ta ma swoje korzenie w podejściu do bezdomności jako sytuacji klasycznie interwencyjnej. Bynajmniej nie wynika to z nieostrożności, czy może braku wyrazistego momentu wejścia osób w bezdomność, a tym samym momentu, kiedy należałoby podjąć skuteczne działanie. Powodem takiego stanu rzeczy jest tradycja pomagania oparta o interwencję o charakterze placówkowym (instytucjonalnym). Obecnie trendy pomagania na całym świecie skłaniają się jednak ku odchodzeniu od pomocy instytucjonalnej, a dobre praktyki udowadniają, że rozwiązanie bezdomności nie leży w zapewnieniu jak najlepszych warunków w placówce wsparcia. Trendy te przygotowują także dobry grunt do dyskusji – nie tylko o tym jak walczyć z bezdomnością, ale także jak jej skutecznie zapobiegać.

Dla uporządkowania myślenia o rozwiązywaniu problemu bezdomności warto wskazać trzy główne sposoby radzenia sobie z tym zjawiskiem: po pierwsze, zapewnienie pomocy mającej ochronić życie i zdrowie (interwencja) – mowa o sytuacji wspierania osób będących już w kryzysie bezdomności. Po drugie, zapewnienie mieszkania i trwałego oraz stabilnego długofalowego wsparcia gwarantującego wyjście z bezdomności (integracja). Po trzecie, zapobieganie (profilaktyka) bezdomności, czyli w pierwszej kolejności powstrzymywanie ludzi przed utratą miejsca zamieszkania. Ten sposób stanowi jedno z poważniejszych wyzwań dla społeczności lokalnych oraz instytucji i organizacji działających w tych społecznościach.

Na potrzeby tego artykułu warto zaproponować definicję prewencji bezdomności:

„Zapobieganie bezdomności odnosi się do polityk, praktyk i interwencji, które zmniejszają prawdopodobieństwo, że ktoś doświadczy bezdomności. Oznacza to również zabezpieczenie osobom w kryzysie bezdomności niezbędnych środków i wsparcia w celu ustabilizowania ich warunków mieszkaniowych, zwiększenia integracji i włączenia społecznego, a celowo zmniejszenia ryzyka nawrotu bezdomności.

Przyczyny bezdomności obejmują czynniki indywidualne i relacyjne, szersze czynniki strukturalne oparte na populacji oraz niepowodzeniu wielu instytucji publicznych w ochronie ludzi przed bezdomnością. Sugeruje to, że zapobieganie bezdomności musi obejmować nie tylko interwencje skierowane do poszczególnych osób, ale także szersze reformy strukturalne ukierunkowane na zwalczanie przyczyn bezdomności. To, że nie

¹²⁰ Tezę tę wydają się potwierdzać badania opisane w drugiej części niniejszej publikacji.

tylko społeczności, ale wszystkie rządy i większość departamentów ma obowiązek przyczynić się do zapobiegania bezdomności, jest zgodne z perspektywą praw człowieka”¹²¹.

Oczywistym wydaje się że wysiłki na rzecz zapobiegania bezdomności powinny oczywiście przede wszystkim podejmować osoby i rodziny, których obecna sytuacja może skutkować utratą dachu nad głową w najbliższej przyszłości. Tyle tylko, że dla ogółu społeczeństwa trudny do uchwycenia pozostaje moment, pewna linia demarkacyjna, której przekroczenie uruchamia konsekwencje skutkujące bezdomnością. Osoby w sytuacji trudnej powinny móc liczyć na członków najbliższej społeczności (sąsiadów, współlokatorów, krewnych) oraz lokalne organizacje i instytucje pomocowe. Najbliższe otoczenie zwykle jest także źródłem informacji, często sygnalizującym problem instytucjom pomocowym. Te zaś – najczęściej będą to ośrodki pomocy społecznej oraz organizacje pozarządowe skupione na wsparciu społecznym – to funkcjonujące w społeczności lokalnej podmioty, które posiadając odpowiednie zasoby i wiedzę by świadczyć skuteczne wsparcie, ale także działania profilaktyczne. Tutaj warto więc postawić pytanie: dlaczego w takim razie obszar profilaktyki bezdomności jest nadal w znacznym stopniu zaniedbany, a działania z tego obszaru nie są realizowane lub nie przynoszą oczekiwanych efektów?

W odniesieniu do ośrodków pomocy społecznej, szczególnie w mniejszych miastach, zaniechania wynikają ze skali zjawiska. Ośrodki zazwyczaj skupione są na problemach o najwyższych wskaźnikach liczbowych: bezrobociu, niepełnosprawności czy niewydolności wychowawczej. Dodatkowo jednostki pomocy społecznej obciążane są często zadaniami nie mającymi wiele wspólnego ze wsparciem społecznym. Zjawisko bezdomności, a tym bardziej zagrożenie tym zjawiskiem zajmuje ostatnie miejsca na liście problemów, nad którymi pochylają się pracownicy socjalni. Wynikający z tego brak praktyki, procedur i lokalnych modeli pomocy osobom, które znalazły się w kryzysie bezdomności powoduje, że nie odnosimy sukcesów w skutecznej reintegracji tych osób. W większości gmin i mniejszych miast nie funkcjonuje praktyka pracy z rodzinami i osobami, które znajdują się u progu problemu. Z różnych przyczyn ośrodki pomocy społecznej najczęściej w ogóle nie podejmują działań profilaktycznych, opartych o zaplanowane i przemyślane procedury pracy socjalnej.

Z kolei z organizacjami pozarządowymi jest tak, że te wyspecjalizowane we wsparciu osób w kryzysie bezdomności świadczą usługi schronienia, najczęściej w formie instytucjonalnej. Inne, w szczególności w mniejszych miastach, działają ogólnie w obszarze wsparcia społecznego, integracji oraz wyrównywania szans społecznych.

Tym samym, krajowe polityki skupione są na interwencyjnym, a nie prewencyjnym podejściu do zjawiska bezdomności. Oczywiście należy wspomnieć tutaj o wysiłkach środowisk, które przynajmniej od 15 lat próbują w Polsce przeprowadzić zmianę ewolucyjną skupioną na odejściu od wsparcia tradycyjnego na rzecz opartych o prawa człowieka, mieszkaniowych form pomocy osobom w kryzysie bezdomności. Jednak ogólna (w skali kraju), niska skuteczność w reintegracji osób w kryzysie bezdomności wskazuje na bezsporny fakt, że działań takich jest po prostu za mało i nie mają one charakteru systemowego.

Niniejszy tekst ma zatem w intencji autora stanowić inspirację dla odbiorców: pracowników ośrodków pomocy społecznej, pracowników i aktywistów organizacji pozarządowych, a także lokalnych decydentów polityki społecznej. Nie jest to instrukcja czy formuła, która wskaże jak ostatecznie

¹²¹ *Prevention*, strona internetowa *Homeless Hub* Canadian Observatory on Homelessness <https://homelesshub.ca/solutions/prevention> (dostęp: 7.11.2023)



rozwiązać problem bezdomności. Wolą autora jest inspirowanie do podejmowania działań, tworzenia rozwiązań w ramach obowiązującego prawa oraz rekomendowania własnych rozwiązań, które przyczynią się do przeciwdziałania oraz rozwiązywania problemu bezdomności.

W tej części chciałbym zaproponować kilka wybranych działań, które mam nadzieję ułatwią i uporządkują myślenie o budowaniu własnego, lokalnego modelu skupionego na zapobieganiu bezdomności oraz trwałym wychodzeniu osób z tego zjawiska. W identyfikacji grup docelowych pomaga *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*¹²². Zaproponowane poniżej działania są w szczególności skierowane do osób i rodzin wykluczonych mieszkaniowo i z wielowątkowymi problemami społecznymi: zagrożonych przemocą domową, zagrożonych eksmisją, mieszkających „kątem” u rodziny lub znajomych lub podnajmujących lokal bezumownie czy zamieszkujących w lokalach substandardowych, i przeludnionych, ale również do osób opuszczających placówki instytucjonalne (np. więzienia, domy dziecka), imigrantów czy osób już doświadczających bezdomności, dla których profilaktyka może mieć wymiar zapobiegania powrotom do bezdomności lub zapobiegania umieszczaniu w placówkach instytucjonalnych. Szczególną uwagę zwrócę na usługi społeczne o charakterze mieszkaniowym.

Partnerstwo lokalne

Obszar zagrożenia wykluczeniem społecznym jest na tyle szeroki i wielowątkowy, że – paradoksalnie – działania realizowane wyłącznie przez „flagowy” podmiot pomocowy na poziomie lokalnym, jakim jest ośrodek pomocy społecznej, nie są w stanie skutecznie rozwiązywać problemu bezdomności. Aby skutecznie zapobiegać, interweniować oraz integrować potrzeba szerszej platformy. Taką platformą może być partnerstwo lokalne, czyli porozumienie interesariuszy z różnych sektorów posiadających zasoby i intencje poprawy sytuacji lokalnej społeczności i wyrównywania szans jej mieszkańców. *„Partnerstwo podejmuje działania w sposób kompleksowy, w oparciu o doświadczenia i wiedzę wielu sektorów społecznych i ekonomicznych. Działają one w obrębie najważniejszych zagadnień, które dotyczą osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Zabiega o spójną społecznie i ekonomicznie lokalną społeczność”*¹²³. Tylko wspólne, kompleksowe działanie ułatwi i zwiększy skuteczność rozwiązywania problemów społecznych, w tym problemu bezdomności. Partnerstwo daje szansę na wypracowanie relatywnie najlepszych lokalnych inicjatyw, łączy bowiem podmioty z wielu sektorów. W mojej ocenie utworzenie i działalność partnerstwa stanowią najistotniejszy element realizacji zadań prewencyjnych na poziomie lokalnym. Poza podziałem zadań zgodnym z zasobami, kompetencjami i możliwościami członków partnerstwa, istotne jest zwiększanie możliwości finansowania planowanych wspólnie usług społecznych charakterystycznych dla podejścia prewencyjnego.

Specjalista pracy socjalnej „od bezdomności i niepewności mieszkaniowej”

To zagadnienie dedykuję niewielkim i małym ośrodkom pomocy społecznej. W dużych, miejskich strukturach w ostatniej dekadzie wiele się zmieniło i w większości z nich funkcjonują już zespoły pracy socjalnej skupione na pracy z osobami w kryzysie bezdomności. W mniejszych ośrodkach niestety nadal brakuje specjalistów w tym zakresie. Problem bezdomności jest więc marginalizowany przez same lokalne kadry pomocowe. Tymczasem doświadczenia MGOPS

¹²² *Europejska Typologia Bezdomności...*, op. cit.

¹²³ R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik Model...*, op. cit.

w Nowem (niespełna dziesięciotysięczna gmina w kujawsko-pomorskim) wskazują, że od dziesięciu lat specjalista pracy socjalnej z osobami w kryzysie bezdomności ma zupełnie sporo pracy.

Do obowiązków osoby na tym stanowisku należy między innymi:

- ☐ bezpośrednia praca z osobami pozostającymi w kryzysie bezdomności ulicznej (elementy streetworkingu);
- ☐ koordynacja lokalnych narzędzi interwencyjnych (ogrzewalnia, łaźnia, jadalnia);
- ☐ praca z osobami przebywającymi czasowo w placówkach poza gminą;
- ☐ praca z rodzinami zagrożonymi bezdomnością (rodziny w niepewności mieszkaniowej);
- ☐ praca z osobami w procesie wychodzenia z bezdomności (animacja w mieszkaniach wspomaganych);
- ☐ realizacja przedsięwzięć edukacyjnych (kierowanych do młodzieży szkolnej) oraz kampanii społecznych;
- ☐ komunikacja z placówkami (faktyczna realizacja indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności);
- ☐ tworzenie usług mieszkaniowych;
- ☐ diagnoza i analiza sytuacji społecznej w lokalnej społeczności;
- ☐ szkolenia i udział w regionalnej i krajowej dyskusji skupionej na rozwoju usług społecznych i rozwiązań w obszarze przeciwdziałania bezdomności.

Może oczywiście wydawać się, że jest to ogromnie dużo zadań na jednym stanowisku, jednak należy przypomnieć, że praktyka ta dotyczy bardzo małej gminy miejsko-wiejskiej, gdzie skala problemu jest bardzo mała – liczba osób w kryzysie bezdomności waha się w przedziale 24-27 osób, a łącznie środowisk objętych pracą socjalną jest około 300.

Powyższy katalog wskazuje, że lokalny ekspert od bezdomności, tylko w części skupiony jest bezpośrednio na pracy z osobami będącymi już w kryzysie bezdomności, a jego działalność skupiona jest także na obszarze profilaktyki. Zadania specjalisty pracy socjalnej ewoluują od klasycznej pracy z indywidualnym przypadkiem, poprzez pracę z lokalną społecznością, do kooperacji z instytucjami, przedsiębiorcami, organizacjami oraz wymagają umiejętności tworzenia i realizacji lokalnych rozwiązań wzmacniających istniejący system wsparcia – w szczególności w zakresie działań i usług prewencyjnych.

Współpraca na rzecz wczesnego identyfikowania zadłużeń mieszkaniowych oraz postępowania z rodziną zadłużoną

Dane dotyczące zadłużeń mieszkaniowych raportowane w Banku Danych Lokalnych GUS za 2020 rok pokazują, że łączna kwota zadłużeń wynosi blisko 6 miliardów złotych we wszystkich rodzajach mieszkań, z czego prawie 4 miliardy złotych zadłużeń dotyczy i obejmuje mieszkania w gminnych zasobach lokalowych. Oczywiście jest to skala krajowa, niemniej jednak kwota jest porażająca. Problemem jest tutaj między innymi stosunek Polaków do bycia zadłużonym. Praktycznie każdy z nas ma jakiś dług (choćby kredyt w rachunku bieżącym czy raty za pralkę). Zostaliśmy oswojeni z życiem na kredyt i zadłużenie nie jest już powodem do refleksji nad niepewnością jutra czy ewentualnymi konsekwencjami. Niestety zadłużenie mieszkaniowe bywa traktowane jako jeden z wielu rodzajów zadłużenia – właśnie bezrefleksyjnie. Sytuację komplikują także aktualne regulacje związane z ochroną danych osobowych, które przekładają się na brak możliwości ujawniania niebezpiecznych zaległości czynszowych i podejmowania działań



we wczesnej fazie problemu. To rzeczywistość idealna dla powstawania i rozwoju problemów, które mogą skutkować bezdomnością.

Przykład obszaru zadłużeń mieszkaniowych pokazuje, że nie ma możliwości podejmowania skutecznych działań w identyfikowaniu problemów i wdrażaniu programu naprawczego jednoosobowo, na przykład przez pracownika socjalnego. To sytuacja, w której sprawdza się formuła partnerstwa lokalnego z udziałem kluczowych w sprawie interesariuszy – przedstawicieli spółdzielni mieszkaniowej, urzędnika zajmującego się dodatkami mieszkaniowymi, przedstawicieli ośrodka pomocy społecznej i organizacji pozarządowych posiadających doświadczenie w tym obszarze. Pozyskane od nich wsparcie i wiedza o problemie pozwolą pracownikowi socjalnemu zaplanować i podjąć działania. Moje doświadczenia z pracy w ośrodku pracy społecznej wskazują, że mniejszy problem jest z zadłużeniem u osób, które już korzystają z pomocy ośrodka, z uwagi na fakt stałego monitoringu sytuacji rodziny, w tym jej budżetu. Tutaj bardzo łatwo zidentyfikować fakt jedno- czy dwumiesięcznego zadłużenia i zaplanować działania naprawcze. Barierą jest tak naprawdę podejście, umiejętności oraz zasób kompetencji pracownika pracującego z daną rodziną. Znacznie trudniejszym problemem są rodziny, które dotychczas nie korzystały z systemu wsparcia i tutaj właśnie szczególnie potrzebne jest działanie kolektywne właściwych członków partnerstwa lokalnego. W mojej opinii kluczową rolę we wczesnej identyfikacji pełni operator zasobu mieszkaniowego (spółdzielnia, zarządca komunalny) oraz bliscy danej rodziny.

Brytyjska Joseph Rowntree Foundation wskazuje dwa istotne czynniki mające wpływ na zapobieganie powstawaniu zadłużeń i ich wczesną identyfikację: „*utrzymywanie przystępnych czynszów oraz usług mieszkaniowych na racjonalnie wysokim poziomie, a także potrzebę rozwoju bardziej spersonalizowanych i interaktywnych relacji z mieszkańcami. Mowa tutaj o »zarządzaniu relacjami« oraz o szerokim rozumieniu sytuacji i potrzeb rodzin*”¹²⁴. Rodziny takie, po identyfikacji, mogą uzyskać nie tylko wsparcie finansowe, ale przede wszystkim pomoc prawną i psychologiczną. Pracownik socjalny może tak zaplanować pracę socjalną, aby w sposób zindywidualizowany pomogła skutecznie rozwiązać przyczyny problemu (pomoc w znalezieniu nowej pracy, podjęcie terapii uzależnień, pomoc w załatwieniu procedur medycznych). Istotną rolę odgrywa tutaj również sam operator mieszkania – może on, po zapoznaniu się z istotnymi faktami, zaplanować działania stabilizujące sytuację danej rodziny (rozłożyć zadłużenie na raty, zaproponować odpracowanie zadłużenia, zaś w szczególnych przypadkach – umorzyć zadłużenie czy zaproponować zamianę lokalu).

Usługi mieszkaniowe w działaniu prewencyjnym oraz integracyjnym

W tej części chciałbym podzielić się refleksją na temat usług społecznych o charakterze mieszkaniowym. Samo pojęcie usługi społecznej dla części odbiorców działających w obszarze wsparcia społecznego bywa nadal nieostre. Zatem, usługi społeczne to: „*wspólne działania o charakterze niematerialnym, »dedykowane« osobom, rodzinom i społeczności lokalnej. Bazują na potencjale, wiedzy, doświadczeniu i zasobach środowiska lokalnego. Ich celem jest podnoszenie jakości życia mieszkańców poprzez zaspakajanie ich aktualnych potrzeb*”¹²⁵. Usługi mieszkaniowe to wsparcie świadczone osobie lub rodzinie, którego elementem jest odpowiedni lokal

¹²⁴ *Poverty and problematic debt: what can social housing providers do?*, strona internetowa Joseph Rowntree Foundation

<https://www.jrf.org.uk/report/poverty-and-problematic-debt-what-can-social-housing-providers-do> (dostęp: 7.11.2023)

¹²⁵ *Czym są usługi społeczne?*, strona internetowa Centrum Usług Społecznych w Myślenicach <https://cusmyslenice.pl/uslugi/czym-sa-uslugi-spoeczne> (dostęp: 7.11.2023)

mieszkalny oraz najczęściej zindywidualizowany, zgodny z potrzebami koszyk innych świadczeń. Celem tego typu usługi jest najczęściej nauka lub podtrzymywanie samodzielnego funkcjonowania (usługi mieszkaniowe w obszarze profilaktyki bezdomności lub zapobiegania powrotom do bezdomności), przywrócenie umiejętności samodzielnego korzystania z mieszkania (w tym w aspekcie regularnego uiszczania czynszu i opłat za media) oraz nawiązywania relacji z najbliższym otoczeniem.

Wśród kadr ośrodków pomocy społecznej często pojawia się pytanie o to skąd wziąć lokale do realizacji takich usług. Istniejące rozwiązania wskazują na różne możliwości pozyskania mieszkań. Co do zasady najlepszym rozwiązaniem jest korzystanie z komunalnego zasobu gminy – innymi słowy, realizowanie usługi w mieszkaniu będącym w zarządzie samorządu lokalnego. Oczywiście istnieją inne możliwości (zakup, najem z wolnego rynku), kiedy jednak usługę realizuje ośrodek pomocy społecznej lub lokalna organizacja pozarządowa, użytkowanie lokalu komunalnego wydaje się najlepszym rozwiązaniem. We wcześniejszych rozdziałach niniejszej publikacji opisano coraz liczniejsze źródła finansowania remontów i adaptacji pod tego typu usługi dostępne dla samorządów. Z kolei realizator zadania (np. organizacja pozarządowa) może uzyskać wsparcie na niezbędne wyposażenie lokalu do realizacji takiej usługi społecznej oraz na samo świadczenie usługi.

Wróćmy jednak do samej usługi mieszkaniowej projektowanej z myślą o osobach zagrożonych problemem bezdomności, jak i tych które doświadczyły tego zjawiska. Co do zasady kluczową usługą w Polsce pozostaje mieszkanie wspomagane – czyli takie w którym, jak wyżej wspomniałem, odbiorcy dostarcza się zindywidualizowaną usługę, której celem jest ostatecznie usamodzielnienie się. W obszarze rozwiązywania problemu bezdomności, zarówno w kraju jak i na świecie, obecnie rekomenduje się metodę Najpierw Mieszkanie.

*„Filozofia »Najpierw mieszkanie« polega na włączeniu do narzędzi pomagania osobom w kryzysie bezdomności, w szczególności z doświadczeniem kryzysów zdrowia psychicznego, możliwości pobytu w samodzielnym, zapewniającym prywatność, poczucie bezpieczeństwa i samostanowienie lokalu już na samym początku drogi do pokonania tego, co trzymało je na ulicy. »Najpierw mieszkanie«, ponieważ doświadczenia uczą, że ludzie ulicy szybko sygnalizują taką potrzebę. Bez tej możliwości nie są w stanie pójść dalej w rozwiązywaniu swoich problemów. Co ważne, pobyt w mieszkaniu nie jest zależny od postępów w terapii i nie może być wykorzystywany jako zachęta do jej kontynuacji – pracownicy wspierający nie mogą używać usunięcia z lokalu jako sankcji za porażki w leczeniu np. uzależnień. Pobytowi w lokalu towarzyszy dostępność specjalistycznego i zindywidualizowanego wsparcia przez 24 godziny na dobę siedem dni w tygodniu. Główna różnica między podejściem do rozwiązywania bezdomności obecnym w Polsce i wielu miejscach na świecie polega na tym, że pobyt w mieszkaniu nie jest traktowany jako zwieńczenie udzielanej pomocy, tylko narzędzie do niej niezbędne, oraz, że wsparcie jest oparte nie o kontrakt *quid pro quo* (coś za coś), tylko o samostanowienie uczestnika, pokazujący konsekwencji podejmowanych decyzji i budowanie sprawczości, w czym pomagają specjaliści mający możliwość elastycznej, okresowo bardzo intensywnej pracy”¹²⁶.*

¹²⁶ J. Wygnańska, „Najpierw mieszkanie” w Polsce: na pierwszym miejscu człowiek, na drugim wierność programowi, strona internetowa [ngo.pl](https://publicystyka.ngo.pl/najpierw-mieszkanie-w-polsce-na-pierwszym-miejsku-czlowiek-na-drugim-wiernosc-programowi), 16 grudnia 2020 r. <https://publicystyka.ngo.pl/najpierw-mieszkanie-w-polsce-na-pierwszym-miejsku-czlowiek-na-drugim-wiernosc-programowi> (dostęp: 7.11.2023)



Obszar usług mieszkaniowych bezustannie ewoluuje, powstają nowe rozwiązania, stare poddawane są modyfikacjom i ulepszeniom. Warto tutaj zwrócić uwagę na fakt, że obecnie, znane z ustawy o pomocy społecznej, mieszkanie chronione¹²⁷ w wielu miejscach, na skutek potrzeb beneficjentów oraz zmian w podejściu do pomagania, jest już zupełnie innym elementem wsparcia, niż było jeszcze kilka lat temu. Potrzeby oraz dynamika lokalnych procesów społecznych wymuszają wdrażanie oryginalnych i jednocześnie prostych rozwiązań. Przykładem jest tutaj idea *mixed communities* – miksu społeczności¹²⁸ składającego się z przedstawicieli różnych grup społecznych i etnicznych. Wyburza się lub remontuje najgorsze zespoły mieszkaniowe, obciążone stygmatyzacją mieszkańców. Nowo projektowane mieszkania socjalne wkomponowywane zostają w istniejącą tkankę miejską lub powstają jako fragment nowo powstających założeń komercyjnych. Rozwiązanie to, z udziałem osób wychodzących z kryzysu bezdomności, udało się wdrożyć w Nowem, w ramach realizacji projektu *Mieszkamy Razem przy ulicy Nowej 11*¹²⁹ w latach 2018-2019. Innym ciekawym przykładem dobrej praktyki, w obszarze zarówno profilaktyki bezdomności, jak i reintegracji, są mieszkania treningowe dla młodzieży usamodzielniającej się i dla młodzieży w kryzysie bezdomności opisane w następnym rozdziale.

Podsumowanie

Zaprezentowane spojrzenie ma za zadanie u czytelnika wywołać refleksję. Ekspertom, którzy od lat pracują w obszarze niesienia pomocy w tradycyjnej, interwencyjnej formie pokazać perspektywę możliwych zmian. Osobom, które dopiero rozpoczęły swoją pracę w ośrodku pomocy społecznej lub organizacji pomocowej, pokazać różne możliwości realizacji pracy socjalnej i dostarczyć pomysłów na realizację lokalnych projektów. Decydentom dać inspirację dla praktycznych rozwiązań w dążeniu do wyrównywania szans społecznych we własnych społecznościach. Dla ułatwienia przekazu nie uwzględniłem czynnika ekonomicznego wczesnego podejmowania działań w zakresie skutecznego przeciwdziałania bezdomności. Zwrócę uwagę, że w dobie zmiany w podejściu do pomagania, jaką daje nam deinstytucjonalizacja i rozwój usług społecznych, wydatki na pomoc społeczną mogą się zmniejszać, a na pewno lokowane środki pozostają w lokalnej społeczności. Liczę na to, że artykuł niniejszy stanie się jednym z pretekstów do dyskusji o zmianach w podejściu do zaprezentowanego problemu.

¹²⁷ Nowelizacja ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593 z późn. zm.) zastąpiła mieszkania chronione treningowymi i wspomaganymi – por. ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1693).

¹²⁸ Zob.: J. Erbel, A. Labus, M. Kampka, M. Pawlus, *Mix lokatorski. Modelowa kamienica dla Warszawy*, Fundacja Blisko, Fundacja Laboratorium Architektury 60+ (LAB 60+), Warszawa 2017 https://fundacjablisko.pl/wp-content/uploads/2017/02/Mikslokatorski_Fundacja-Blisko_net.pdf (dostęp: 7.11.2023)

¹²⁹ Więcej informacji: *Mieszkamy razem na ulicy Nowej 11*, profil na stronie internetowej Facebook <https://www.facebook.com/MieszkamyrazemprzyulicyNowej11> (dostęp: 7.11.2023)

TRENING ŻYCIA W MIESZKANIU – PREWENCJA BEZDOMNOŚCI W PRAKTYCE

Marcin Tylman

Mieszkanie treningowe to usługa społeczna polegająca na dostarczeniu osobie lub rodzinie indywidualizowanego wsparcia (lokalu mieszkalnego i indywidualnego koszyka usług społecznych), dzięki któremu uda się przezwyciężyć trudności i przygotować do bezpiecznego, samodzielnego funkcjonowania w społeczności lokalnej. Tego rodzaju usługa mieszkaniowa charakteryzuje się realizacją indywidualnego programu usamodzielnienia oraz treningów skupionych na nabywaniu kluczowych umiejętności samodzielnego funkcjonowania – nie tylko w mieszkaniu, ale także w społeczności lokalnej. Usługę najczęściej oferuje się osobom młodym, z deficytami społecznymi wywołanymi długotrwałym pobytem w pieczy zastępczej lub w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, usamodzielniającym się osobom z niepełnosprawnościami, osobom wychodzącym z kryzysu bezdomności oraz byłym więźniom, w szczególności po długoletnich pobytach w zakładach karnych. Usługę można również kierować do osób lub rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym, z doświadczeniami chronicznego zadłużania poprzednich lokali oraz migrantów wymagających adaptacji do nowej rzeczywistości.

W niniejszym opracowaniu mowa jest o „programach mieszkań treningowych” – po pierwsze, z uwagi na potrzebę podkreślenia wagi tej usługi społecznej i wyraźnego odróżniania jej od najmu mieszkaniowego. Po drugie, wydaje się, że organizacyjnie i ekonomicznie warto jest realizować taką usługę w skali przekraczającej jedno mieszkanie. Stąd rekomendowana jest realizacja programów mieszkań treningowych opartych o nie mniej niż 2-3 lokale. W mojej opinii nie ma szczególnego znaczenia czy program w tak małej skali będzie realizowany w jednej lokalizacji (zespół mieszkań), czy też w rozproszeniu. Wskazują na to blisko 3-letnie doświadczenia z realizacji programu *Mój pierwszy dom* realizowanego w Nowem nad Wisłą w województwie kujawsko-pomorskim. O tym programie w dalszej części.

Jaki problem rozwiązuje mieszkanie treningowe?

Usługa mieszkania treningowego może być kluczowym narzędziem służącym ustabilizowaniu sytuacji oraz usamodzielnieniu się osób korzystających. Dobrze zorganizowane mieszkanie treningowe (lokalizacja, wielkość, standard, indywidualny charakter proponowanego wsparcia, profesjonalna kadra) daje duże szanse na jednoczesne rozwiązywanie wielu problemów dotyczących osobę lub rodzinę. Od braku umiejętności organizacji dnia codziennego i gospodarowania budżetem domowym – typowymi problemami osób opuszczających pieczę zastępczą czy wychodzących z problemu bezdomności, przez deficyty związane z aktywizacją zawodową – poszukiwanie i, co istotniejsze, utrzymanie pracy, aż po problemy z zadłużeniami, w szczególności z zaległościami czynszowymi i za media – problemy charakterystyczne dla rodzin długotrwale korzystających z pomocy społecznej i mających jedno lub kilka doświadczeń eksmisyjnych. Ważną kwestią jest, aby osoba lub rodzina korzystająca z takiej usługi zdawała sobie sprawę, że uczestniczy w programie, który ma pewne ograniczenia oraz zadania do zrealizowania. Uczestnik musi więc mieć jasną sytuację: ile czasu spędzi w programie, jakie ma zadania do realizacji, jaki cel musi osiągnąć. Ważna jest czytelność i jasność intencji realizatorów usługi.



Głównym celem tej usługi jest nabycie umiejętności funkcjonowania w określonej społeczności lokalnej. Udział w programie treningowym ma za zadanie przełamać opisane wyżej problemy i wyposażać odbiorcę tej usługi we wszystkie podstawowe umiejętności niezbędne do samodzielnego życia.

Uniwersalizm usługi

Mieszkania treningowe są niezwykle uniwersalnym narzędziem w rozwiązywaniu problemów osób wykluczonych mieszkaniowo i w przeciwdziałaniu problemom opisanym powyżej. Ideą mieszkań treningowych jest samodzielność i samowystarczalność. W tym zakresie usługi mieszkań treningowych powinny obejmować naukę umiejętności odnalezienia się na lokalnym (co istotne) rynku pracy, pomagać (w szczególności osobom młodym) rozpocząć optymalną ścieżkę zawodową, często zaczynającą się na poziomie szkoły branżowej, praktyk i stażów, aby ostatecznie znaleźć taką pracę, która – przynajmniej w części finansowej – zaspokoi potrzeby samodzielnego funkcjonowania. Z kolei w przypadku osób z bagażem doświadczeń, na przykład osób wychodzących z bezdomności czy osób z doświadczeniami pobytów w zakładach karnych, aktywizacja zawodowa zwykle oparta jest na podjęciu pracy z uwzględnieniem deficytów społecznych i zdrowotnych (praca w warunkach specjalnych, obszar ekonomii społecznej, praca w przedsiębiorstwach działających w nurcie społecznej odpowiedzialności biznesu). U obu tych grup równie ważne – i często trudniejsze niż samo podjęcie pracy – jest jej utrzymanie.

W mojej ocenie, najbardziej istotnymi problemami, których rozwiązywanie mają wspierać mieszkania treningowe, są problemy związane z deficytami psychicznymi, zaburzeniami osobowości oraz uzależnieniami. Z doświadczeń Fundacji Aktywizacji i Integracji w Nowem oraz innych, niestety wciąż nielicznych, organizacji pozarządowych realizujących tego typu usługi społeczne w Polsce wynika, że to właśnie ta grupa problemów odpowiada w znacznej mierze za głębokie wykluczenie społeczne. Rozwiązywanie tych problemów jest możliwe i działania w tym zakresie są realizowane w programach mieszkań treningowych.

Usługa mieszkania treningowego ma również za zadanie rozwiązywać problem zaburzeń relacji społecznych. Mowa tutaj o zarówno o prawidłowym nawiązywaniu relacji ze społecznością lokalną (sąsiadami, nowymi znajomymi z pracy, z kręgów zainteresowań czy ze szkoły), ale również o naprawie zerwanych więzi z członkami rodziny (osoby będące przez wiele lat w kryzysie bezdomności, byli więźniowie). Możliwość korzystania z „własnego” mieszkania niewątpliwie stabilizuje, a co za tym idzie, stwarza też okazje do nawiązywania znajomości (w tym relacji uczuciowych, intymnych), sprzyja budowaniu nowego wizerunku własnego, całkowicie zmienia dotychczasową sytuację osób, które przez długi czas funkcjonowały w obszarach społecznych uznawanych za marginesy życia.

Usługa mieszkań treningowych zaprojektowana została z myślą także o innych grupach zagrożonych wykluczeniem społecznym, m.in.:

- ☐ młodzi dorośli, w szczególności opuszczający pieczę zastępczą oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze, ale także wchodzący w dorosłość z rodzin biologicznych, którzy wskutek bądź to długotrwałego pobytu w placówkach, bądź deficytów opieki rodzicielskiej, w tym kryzysów i traum doświadczanych w obu tych sytuacjach, mają problemy z samodzielnym funkcjonowaniem w dorosłym życiu;
- ☐ osoby z niepełnosprawnościami, w tym w szczególności osoby z niepełnosprawnością intelektualną w sytuacji utraty dotychczasowego opiekuna (np. śmierć rodziców), dla

których w tej sytuacji jedyną alternatywą jest umieszczenie w placówce opieki długoterminowej;

- ❑ uchodźcy, w przypadku których wiele doświadczeń na terenie całej Polski pokazało, że mieszkalnictwo treningowe (bądź wspomagane) jest doskonałym sposobem na integrację osób i rodzin z dodatkowymi uwarunkowaniami utrudniającymi funkcjonowanie np. na otwartym rynku pracy (np. osoby starsze, z niepełnosprawnościami, samotne matki bez możliwości zapewnienia opieki dzieciom i inne grupy cechujące się podwyższonym ryzykiem wykluczenia);
- ❑ osoby i rodziny objęte już wsparciem pomocy społecznej, często pokoleniowo uzależnione od pomocy systemowej, gdzie problemem są częste zmiany miejsca zamieszkania (w tym eksmisje), zadłużanie, a nierzadko też dewastowanie lokali – warunki intensywnego wsparcia w mieszkaniach treningowych mogą być dla tej grupy idealnym środowiskiem do nauki właściwego korzystania z mieszkań, nieosiągalnym zarówno w dotychczas zajmowanych lokalach (bez wsparcia), jak i w placówkach dla osób w kryzysie bezdomności.

Uniwersalny charakter tej usługi społecznej polega zatem na tym, że pomaga ona rozwiązać wiele problemów i służy wielu grupom zagrożonym wykluczeniem społecznym. Ponadto może być realizowana w różnych społecznościach (w dużych miastach oraz w małych miejscowościach). Operatorami usługi mogą być zarówno organizacje pozarządowe, jak i jednostki organizacyjne pomocy społecznej – aktualnie idealnym miejscem do koordynacji tej usługi wydają się być powstające centra usług społecznych. Różna może być też formuła, programy i metody. Ważne, aby nie tracić z oczu celu, który jest jasny i określony – bezpieczne i trwałe usamodzielnienie.

Mój pierwszy dom – program mieszkań treningowych w Nowem nad Wisłą

Program mieszkań treningowych *Mój pierwszy dom*¹³⁰, a właściwie mieszkania chronione treningowe, bo taka jest formalna nazwa zadania realizowanego od 1 stycznia 2021 roku przez Fundację Aktywizacji i Integracji (FAI) na zlecenie Powiatu Świeckiego, powstał w głowach praktyków wsparcia społecznego znacznie wcześniej. Potrzeba jego zaprojektowania wynikała z sytuacji młodych dorosłych opuszczających pieczę zastępczą. Wieloletnie doświadczenia Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Świeciu wskazywały na sytuacje, w których opuszczający obszar pieczy zastępczej trafiali na poważne trudności związane z adaptacją do dorosłego, samodzielnego życia. W tym samym czasie eksperci FAI zwracali uwagę na sytuację dorosłych osób z niepełnosprawnościami, które w wyniku śmierci rodziców pozostawały bezradne w codziennym funkcjonowaniu. Uwagę autorów projektu przykuwała także kwestia zwiększającej się, w opinii niektórych usługodawców, liczby młodych osób, które wchodziły w bezdomność. Wskazane powody, możliwości lokalowe w postaci wolnego budynku po internacie w Nowem i perspektywa uzyskania wsparcia finansowego na adaptację części tego budynku spowodowały podjęcie decyzji o uruchomieniu takiego programu – dotychczas jedynego w województwie kujawsko-pomorskim i jednego z nielicznych w kraju. Warto zwrócić uwagę na element współpracy, zarówno przy projektowaniu założeń programu, jak i adaptacji obiektu, która okazała się niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania przedsięwzięcia.

¹³⁰ Więcej informacji: *Mój pierwszy dom*, profil na stronie internetowej Facebook <https://www.facebook.com/fainowe> (dostęp: 7.11.2023)



Wspomniane możliwości lokalowe pozwoliły na przygotowanie sześciu mieszkań o powierzchni ok. 30 m² każde, części wspólnej oraz niewielkiej części administracyjnej (biura, pokój spotkań indywidualnych). Obiekt jest dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnościami: wykonano podjazd dla wózków, a trzy z sześciu mieszkań są dostępne dla osób ze specjalnymi potrzebami. W przemyślany proces wyposażenia mieszkań FAI zaangażowała lokalnych przedsiębiorców – wszystkie meble, w szczególności w mieszkaniach dostosowanych, powstały w lokalnych pracowniach stolarskich i zostały zaprojektowane w sposób maksymalnie funkcjonalny. Z czasem pojawiły się różne wcześniej nieprzewidziane elementy wyposażenia: wielka kolektywna szafa na sprzęt wspólny: sprzęt AGD, „rodową zastawę” czy chemię. Przed domem zamontowano stojak na rowery, o który postulowali mieszkańcy, ostatnio zakupiono komplet wypoczynkowy na taras. Słowem, wszystko jak w domu. Warto też dodać, że wokół domu zasadzono sporo zieleni – kwiaty, krzewy. Mieszkańcy mają też do dyspozycji ogród owocowo-warzywny.

W programie *Mój pierwszy dom* jednocześnie może brać udział sześcioro uczestników, co wynika z ilości dostępnych mieszkań. Warto zwrócić uwagę, że program jest zadaniem zleconym przez Starostę Powiatu Świeckiego, stąd co do zasady rekrutacja uczestników jest kompetencją Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Świeciu. Nie oznacza to jednak, że Fundacja nie ma możliwości rekomendowania potencjalnych uczestników. W tym zakresie współpraca układa się modelowo. Należy również dodać, że nie zawsze wszystkie mieszkania są zajęte, jednak w chwili sporządzania niniejszego artykułu, program cieszył się pełną obsadą. Program realizuje zespół prowadzony przez koordynatora, którego głównym zadaniem jest projektowanie i dbanie o jakość świadczonej usługi, ale również nawiązywanie relacji z instytucjami, przedsiębiorcami oraz innymi podmiotami istotnymi z punktu widzenia realizacji programu. Koordynator oczywiście odpowiada też za sprawozdawczość i, co istotne, za promocję tej usługi na zewnątrz. Uwzględniając specyfikę pracy, koordynator bierze również udział w bezpośredniej pracy z uczestnikami – godziny wieczorne, nocne. Bezpośrednio z uczestnikami pracuje jednak głównie opiekun, w programie zwany asystentem-animatorem. Osoba ta jest bezpośrednio odpowiedzialna za realizację indywidualnych programów usamodzielnienia, w tym realizację treningów. Działania wspierają specjaliści: psycholog-seksuolog, specjalista psychiatra oraz *coach*.

Kluczowym działaniem jest realizacja indywidualnych planów usamodzielnienia, na którą składają się różnego rodzaju treningi umiejętności, dokończenie edukacji, aktywizacja zawodowa, poszukiwanie mieszkania, ewentualnie kontynuacja leczenia czy terapii. Indywidualny program usamodzielnienia, jak sama nazwa wskazuje jest... indywidualny i to jest kwintesencja tego programu! W programie praca prowadzona jest na zasobach i możliwościach oraz deficytach poszczególnych osób. Zazwyczaj każda z nich w momencie wejścia do mieszkania znajduje się w innym miejscu. Kluczowe jest dokończenie edukacji szkolno-zawodowej i podjęcie zatrudnienia. U osób z niepełnosprawnością istotą udziału w programie jest nabycie umiejętności niezbędnych do funkcjonowania w codziennym życiu. Indywidualizowany jest również czas pobytu poszczególnych uczestników – najkrótszy udział w programie trwał 3 miesiące, a najdłuższy – 2 lata; przeciętny uczestnik w programie pozostaje 8-9 miesięcy. Pewną ciekawostką jest przyjęta przez realizatorów trzystopniowa skala usamodzielnienia: stopień pierwszy – usamodzielnienie zgodne z przyjętym i ewentualnie modyfikowanym indywidualnym programem usamodzielnienia. Stopień drugi – usamodzielnienie „pozytywne, lecz nie po myśli realizatorów”: uczestnik realizuje swój program, jednak ostatecznie podejmuje samodzielnie decyzję o jego przerwaniu, opuszcza mieszkanie i funkcjonuje samodzielnie. Ostatni stopień, to „negatywne usamodzielnienie” – uczestnik samodzielnie opuszcza usługę lub zostaje z niej usunięty

i nie zabezpiecza swojego codziennego funkcjonowania, pogłębia wykluczenie społeczne. Dotychczas *Mój pierwszy dom* opuściło dziesięć osób, z czego zgodnie z indywidualnym programem usamodzielniało się siedem, a „negatywnie usamodzielniała się” tylko jedna osoba.

Określenie „program mieszkań treningowych” wskazuje, że oparty jest on na treningach, należy tu jednak zauważyć, że zajęcia te mają charakter bardzo elastyczny i spersonalizowany. Ich cechą jest dostosowanie do realnych i indywidualnych potrzeb, co oznacza na przykład, że nie są prowadzone np. zajęcia teoretyczne „z pisanie CV”. Zamiast tego uczestnicy są wspierani indywidualnie w przygotowaniu dokumentów aplikacyjnych pod konkretne oferty pracy. Podobnie jest w kuchni – uczestnik/uczestniczka robi zakupy do przygotowania konkretnego posiłku na określoną okazję. W zasadzie trening trwa przez cały czas pobytu osoby w programie, a jego indywidualny charakter jest dopasowywany do możliwości i deficytów uczestników. Warto zwrócić uwagę, że istnieje wyraźna linia demarkacyjna pomiędzy pracą z dorosłą młodzieżą opuszczającą placówki czy pieczę zastępczą, a dorosłymi osobami z niepełnosprawnością intelektualną. Zazwyczaj osoby z niepełnosprawnością po opuszczeniu programu otrzymują inne wsparcie: asystenta, udział w terapii zajęciowej. Trening w ich przypadku jest więc skupiony w większej mierze na nabyciu umiejętności samoobsługowych niezbędnych w codziennym życiu.

Jak już wspomniano, proces realizacji indywidualnych programów usamodzielnienia i treningów jest wspierany przez specjalistów. W *Moim pierwszym domu* można spotkać psycholożkę Olę, której działania skupione są po pierwsze na wzmacnianiu osób uczestniczących, pomocy w rozwiązywaniu osobistych trudności, ale również na doradztwie związanym ze sferą życia intymnego. Psycholożka ściśle współpracuje z doktor Beatą, specjalistką psychiatrą, której praca polega przede wszystkim na diagnostyce, kontynuacji leczenia oraz profilaktyce zdrowia psychicznego. Proces usamodzielnienia wspiera *coach*, który realizuje grupowe warsztaty związane z komunikacją i podnoszeniem kompetencji osobistych. W ramach projektu pilotażowego wdrożenia usług społecznych, *coach* realizował usługę indywidualnych ścieżek rozwoju. Istotną rolę pełni również Powiatowy Urząd Pracy w Świeciu oraz współpracujący z FAI przedsiębiorcy lokalni, którzy stanowią zaplecze realizacji zawodowych ścieżek aktywizacyjnych. Ważna jest również współpraca z innymi partnerami – szkołami, szpitalami, samorządami gminnymi, instytucjami pomocy czy organizacjami pozarządowymi. Fundacja nieustannie wpina i lokuje kolejne działania i projekty w codzienne funkcjonowanie programu. Stąd każdy kolejny rok realizacji jest inny od poprzedniego. Przykładem może być projekt turystyczny *FAI on The Road – Alps Trip 2022*, gdzie uczestnicy sami przygotowali kilkudniową wyprawę biwakową w Alpy.

Mój pierwszy dom, jako program skierowany do usamodzielniającej się młodzieży, z założenia świadczy wsparcie ograniczone czasowo (choć czas ten jest elastyczny i zależy od potrzeb i możliwości danego uczestnika). Jednak doświadczenia FAI w realizacji usług mieszkaniowych, w szczególności w procesie usamodzielnienia, wskazują, że dla osiągnięcia celu założonego w programie mieszkań treningowych, w przypadku części uczestników konieczne są dodatkowe działania czy usługi kontynuujące wsparcie. Stąd w 2022 roku Fundacja zainicjowała własny projekt działający w oparciu o założenia społecznych agencji najmu. W ramach tego projektu dostępne są kolejne trzy lokale mieszkalne, w których mieszkają „absolwenci” programu mieszkań treningowych. Oferta bezpiecznego, przystępnego cenowo mieszkania oraz towarzyszące usługi społeczne (asystent, udział w terapii zajęciowej) gwarantuje spokojne i godne życie w społeczności lokalnej, zwłaszcza osobom z niepełnosprawnością intelektualną.



Program mieszkań treningowych dla młodzieży w kryzysie bezdomności

Usługi mieszkaniowe o charakterze treningowym dedykowane stricte młodym dorosłym doświadczającym bezdomności lub zagrożonym tym problemem stawiają w Polsce dopiero pierwsze kroki. Dotychczas w naszym kraju w zasadzie nie mówiło się i nadal mało się mówi o problemie bezdomności osób młodych. Zjawisko to nadal jest mało rozpoznawalne i wymagające badań, tym niemniej istnieje i „ma się całkiem dobrze”. Obszar ten często zasila dorosła młodzież opuszczająca pieczę zastępczą, w szczególności placówki opiekuńczo-wychowawcze (choć częste są również historie osób dorastających w domu rodzinnym i z różnych przyczyn nieprzystosowanych do samodzielnego funkcjonowania po jego opuszczeniu). Młodzi ludzie, po kilku- lub nawet kilkunastoletnim pobycie w tego typu instytucjach, nie zawsze potrafią samodzielnie poradzić sobie w dorosłym życiu. Dotychczasowe rozwiązania systemowe wspierały pobyt tych osób w instytucjach, a nie ich usamodzielnienie. Programy mieszkań treningowych mają rozwiązywać kwestię bezpiecznego usamodzielnienia (dokończenia edukacji, nauki samodzielnego gospodarowania budżetem, prawidłowego nawiązywania relacji, podjęcia i utrzymania zatrudnienia), a jednocześnie wprost przeciwdziałają wchodzeniu osób młodych w bezdomność. Tworzenie tego typu rozwiązań wymaga istotnego zaangażowania i finansowania, stąd zadanie to aktualnie realizowane jest w niewielkim stopniu (głównie w ramach rozwoju usług społecznych) i najczęściej ma charakter projektowy. Niewiele samorządów decyduje się na finansowanie tego typu programów ze środków własnych.

Głównym celem tej usługi jest bezpieczne i stabilne usamodzielnienie poprzez realizację indywidualnego programu usamodzielnienia. Uczestnik programu otrzymuje możliwość pobytu w mieszkaniu oraz skorzystania ze zindywidualizowanego wsparcia opartego o treningi umiejętności (gospodarowania budżetem, poszukiwania pracy, edukacji, utrzymania higieny i czystości oraz umiejętności nawiązywania relacji społecznych), dodatkowo otrzymuje konieczne wsparcie (psychologiczne, psychiatryczne, inne). Czas pobytu uczestnika zależy od jego zasobów i potrzeb, i nie jest jasno określony. Osoby po ukończeniu programu powinny podejmować pracę zarobkową i mieć realną możliwość najmu lokalu mieszkalnego.

Programy mieszkań treningowych dla młodzieży mogą mieć różną formę – mieszkania mogą być zlokalizowane w jednym miejscu, posiadać części wspólne, sprzyjające integracji, mogą też być rozproszone, zlokalizowane w środowisku lokalnym (mieszkanie w bloku, w kamienicy, część domku jednorodzinnego).

Niewątpliwie programy mieszkań treningowych, tworzone z myślą o potrzebach młodych dorosłych, wprost przyczyniają się do przeciwdziałania ich wchodzeniu w bezdomność, co świetnie obrazuje np. program prowadzony w Warszawie przez Fundację Po Drugie¹³¹. Jest to usługa wielowymiarowa, realizowana w zasadzie zarówno w obszarze prewencji (zapobieganie wchodzeniu w długotrwałą, „dorosłą” i najczęściej instytucjonalną bezdomność), jak i integracji (praca z młodzieżą zorientowana na usamodzielnienie).

¹³¹ *Mieszkania treningowe*, strona internetowa Fundacji Po Drugie
<https://podrugie.pl/mieszkania-treningowe/> (dostęp: 7.11.2023)

Promocja mieszkań treningowych

W podsumowaniu pragnę zwrócić uwagę na potrzebę rozwoju tego typu usług społecznych. Stanowią one długo oczekiwaną zmianę w podejściu do profesjonalnego pomagania, opartą o wdrażanie usług społecznych świadczonych na rzecz społeczności lokalnych i rozwiązywanie problemów społecznych tam, gdzie powstają (postulat ekspertów z czasu realizacji *Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności*¹³²). Z drugiej strony, obserwujemy zwiększające się potrzeby w grupach defaworyzowanych i oczekiwanie na działania usamodzielniające. O tym wszystkim mamy obowiązek mówić, przekonywać lokalnych decydentów. Tworzyć przestrzeń do stanowienia prawa uwzględniającego aktualne potrzeby w tym zakresie. Szukać możliwości finansowych dla tworzenia się tego typu usług społecznych, które lokalnie, w sposób maksymalnie zbliżony do codziennego życia, przygotowują osoby wymagające tego typu pomocy do samodzielnego i bezpiecznego życia.

Uzupełnieniem powyższych postulatów niech będą komentarze samych zainteresowanych – obecnych i byłych mieszkańców programów mieszkań treningowych w Nowem:

„Myślę, że mieszkania to przygotowanie do życia i przystosowanie się do wielu elementów prowadzenia domu. Pomogły mi w przełamaniu nieśmiałości oraz przystosowują mnie do życia w dorosłym świecie. Uchroniły mnie przed podejmowaniem złych decyzji oraz ochraniają mnie przed różnymi używkami. Dały mi wielkie wsparcie, pomagają mi w codziennych sprawach i trudnych sytuacjach. Nauczyły mnie gospodarować pieniędzmi, czasem oraz robienia wszystkiego od początku do końca i niepoddawania się” – Kasia

„Každy zastanawia się jak u nas jest? Czy mieszkania chronione to dobre miejsce do zamieszkania? Czy nam pomagają i czy się rozwijamy? Nie potrafiłam odpowiedzieć na to kilka miesięcy temu, byłam bardzo zgubiona i bez gotowości na coś nowego, ale dzisiaj wiem, że to najlepsze co mnie spotkało. Ludzie i pracownicy to coś, czego potrzebowałam w swojej chorobie jaką jest dwubiegunówka. Wsparcie, które dostaję każdego dnia od pani Olgi oraz pana Marcina i pani Ani, to coś czego naprawdę pragnęłam. Mieszkania chronione to coś, co jest potrzebne każdemu z was w trudnej sytuacji rodzinnej. Moje mieszkanie to coś, o czym marzyłam jako nastolatka, aby mieszkać właśnie sama. Właśnie tak teraz myślę i nie mogę się mylić, więc nie bójcie się prosić o pomoc, jeśli jej bardzo potrzebujecie” – Justyna

„Myślę, że mieszkania są fajne i przydatne. Mieszkania pomagają mi się usamodzielnąć. Mieszkania dają dach nad głową i nie tylko, bo też poczucie bezpieczeństwa. Jak na razie nauczyłem się wstawać rano” – Szymon

„Mieszkania chronione treningowe pomagają mi w rozwijaniu umiejętności uczenia się samodzielności i adaptacji do nowych sytuacji. Jest to miejsce, w którym mogę ćwiczyć różne umiejętności, takie jak gotowanie czy zarządzanie codziennymi obowiązkami. Czuję się dobrze mieszkając sama w tak młodym wieku. To daje mi niezależność i możliwość rozwoju osobistego. Oczywiście czasami może być trochę trudno, ale jestem dumna z tego, że mogę sobie radzić z codziennymi wyzwaniami, a jeżeli mam jakiś problem, to zawsze mogę zwrócić się do opiekunów mieszkań. To także daje mi poczucie bezpieczeństwa i stabilności” – Monika

¹³² R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik Model...*, op. cit.



ROZWIĄZANIA MIESZKANIOWE DLA OSÓB W KRYZYSIE BEZDOMNOŚCI W GDAŃSKU

Piotr Olech

Strategie i programy

Miasto Gdańsk konsekwentnie, od wielu lat wdraża polityki, programy i projekty deinstytucjonalizacji usług społecznych w zakresie wsparcia osób doświadczających bezdomności, a także osób zagrożonych bezdomnością. Realizacja usług w lokalnych społecznościach, zmniejszanie roli opieki instytucjonalnej, a także rozwój wsparcia środowiskowego są przedmiotem kilku kluczowych dokumentów strategiczno-programowych.

Po pierwsze, *Gdańsk 2030 Plus. Strategia Rozwoju Miasta*¹³³ przyjęta uchwałą Rady Miasta Gdańska (zaktualizowana wersja przyjęta została w 2022 roku) określa ramy lokalnego rozwoju dla miasta i stanowi kluczowy element zarządzania strategicznego miastem. Jest podstawą do kreowania i ciągłego rozwoju społeczno-gospodarczego Gdańska na rzecz podnoszenia jakości życia jego mieszkańców. Założenia strategii realizowane będą poprzez cztery programy rozwoju: *Zielone Miasto*, *Wspólne Miasto*, *Dostępne Miasto* i *Innowacyjne Miasto*, planowane do przyjęcia w 2023 roku. Dla polityki społecznej szczególnie ważny będzie program rozwojowy *Wspólne Miasto*, które integrować będzie różne obszary w tym:

- ☐ edukacja: kompetencje przyszłości, przedsiębiorczość, rynek pracy;
- ☐ zdrowie i sport: profilaktyka zdrowotna, promocja zachowań sportowych;
- ☐ aktywność obywatelska: demokracja, solidarność, równe szanse;
- ☐ usługi społeczne, integracja społeczna;
- ☐ gospodarka mieszkaniowa i lokalowa.

Dotychczasowe zadania *Strategii Rozwoju Miasta* w obszarze polityki społecznej realizował *Program Operacyjny Integracja Społeczna i Aktywność Obywatelska do 2023 roku*¹³⁴ (przyjęty w 2015 roku). Program ten wprowadzał pojęcia w zakresie deinstytucjonalizacji, usług społecznych, rozwoju mieszkań wspomaganych.

¹³³ *Gdańsk 2030 Plus. Strategia Rozwoju Miasta*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2022
<https://www.gdansk.pl/akcja/pdf/202210197642/gdansk-2030-plus-strategia-rozwoju-miasta-2022-wersja-dostepna-cyfrowo> (dostęp: 7.11.2023)

¹³⁴ *Gdańsk. Programy operacyjne 2023*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2015, s. 44-58
<https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/20160167706/gdansk-programy-operacyjne-2023.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Kolejnym dokumentem kluczowym dla deinstytucjonalizacji jest *Gdańska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych do roku 2030*¹³⁵ przyjęta w 2016 roku. Czytamy w niej, że:

*„Polityka społeczna, w tym rozwiązywanie problemów społecznych, jest jednym z kluczowych priorytetów miasta Gdańsk. Pomimo znaczącego rozwoju gospodarczego, wzmocnienia ekonomicznego, rozbudowy infrastruktury i systematycznego podnoszenia jakości życia gdańszczan ciągle w Gdańsku mamy do czynienia z ubóstwem i wykluczeniem społecznym wielu mieszkańców. Problemy – m.in. dostęp do usług publicznych i ich jakość, starzenie się populacji, niska aktywność seniorów i osób niepełnosprawnych, skala długotrwałego bezrobocia i bierności zawodowej, ubóstwo osób pracujących, skala zaburzeń psychicznych, wykluczenie mieszkaniowe i bezdomność, problemy opiekuńczo-wychowawcze rodzin, przemoc domowa, uzależnienia, przestępczość, zdegradowane obszary miejskie, integracja imigrantów i uchodźców, zadłużenia i bezpieczeństwo ekonomiczne, usamodzielnienie wychowanków pieczy zastępczej, niska aktywność społeczna i obywatelska – stanowią kluczowe wyzwanie dla miasta w najbliższych latach”*¹³⁶.

Strategia określa kierunki rozwoju usług w sferze polityki społecznej:

*„Strategia wskazuje siedem kierunków działań koniecznych dla skutecznego rozwiązywania problemów społecznych. Kierunki te są podstawą, która określa sposób budowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji wszystkich branżowych programów, projektów, modeli, procedur i planów. Tym kierunkom podporządkowana jest polityka społeczna miasta w zakresie rozwiązywania problemów społecznych. Kierunki wskazane w strategii stanowią drogowskaz, jakimi wartościami należy się kierować budując i realizując branżowe dokumenty”*¹³⁷.

Owe siedem kierunków dla polityki publicznej to¹³⁸:

- ☐ budowanie mechanizmów rozwiązywania nowych wyzwań;
- ☐ wzmocnianie i rozwój partycypacji społecznej;
- ☐ rozwój partnerstwa i solidarności na co dzień;
- ☐ subsydiarność;
- ☐ sprawny i efektywny system zarządzania polityką społeczną;
- ☐ deinstytucjonalizacja;
- ☐ zwiększanie dostępności do usług.

Kolejnym kluczowym dokumentem jest *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Gdańsk na lata 2020-2024*¹³⁹, który włącza usługi w zakresie realizacji mieszkalnictwa społecznego, realizacji mieszkań wspomaganych oraz mieszkań ze wsparciem.

¹³⁵ *Gdańska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych do roku 2030. Program strategiczny*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2016
<https://www.gdansk.pl/akcja/pdf/20161283266/gdanska-strategia-rozwiazywania-problemow-spoecznych-do-roku-2030> (dostęp: 7.11.2023)

¹³⁶ *Ibidem*, s. 7

¹³⁷ *Ibidem*, s. 63

¹³⁸ *Ibidem*, s. 62-62

¹³⁹ *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Gdańsk na lata 2020-2024*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2019
<https://baw.bip.gdansk.pl/api/file/GetZipAttachment/216/1175450/false/preview> (dostęp: 7.11.2023)



Istotnym dokumentem w kontekście równych praw i równych szans także w zakresie dostępu do usług mieszkaniowych i wsparcia jest *Model na rzecz Równego Traktowania*¹⁴⁰ (do 2023 roku). Obejmuje on usługi w obszarze integracji społecznej, przeciwdziałania dyskryminacji i wykluczenia, a także deinstytucjonalizacji oraz prawa do mieszkania.

Następnym kluczowym programem dla obszaru bezdomności jest *Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego*¹⁴¹, szczególnie w zakresie integracji polityki mieszkaniowej i polityki społecznej, w tym realizacji mieszkań wspomaganych i mieszkań ze wsparciem. W programie tym, w celu nr 3 tego programu ustalono *Zwiększenie samodzielności osób wychodzących z bezdomności*. Cel ten ma być realizowany przez dwa główne zadania. Po pierwsze – *Wzrost liczby osób wychodzących z kryzysu bezdomności, które ukończyły terapię uzależnień*. Po drugie – *Wzrost efektywności procesu usamodzielniania mieszkaniowego osób wychodzących z kryzysu bezdomności*. W programie zapisano także „wdrożenie rozwiązań w zakresie usamodzielniania doświadczających bezdomności w oparciu o metodę »Housing First« ”.

Równocześnie, przyjęta w 2020 roku *Karta Praw Osób Bezdomnych*¹⁴² w artykułach 1 i 2 zapewnia zarówno prawo do wyjścia z bezdomności, jak i możliwie jak najszybsze zapewnienie mieszkania.

Kolejne programy powiązane z polityką deinstytucjonalizacji, rozwoju usług w lokalnych społecznościach, w tym usług mieszkaniowych dla osób zagrożonych bezdomnością oraz osób w bezdomności, to:

- ❑ *Wieloletni Ramowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Miasta Gdańska na lata 2021-2025*¹⁴³ oraz *Szczegółowy Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Miasta Gdańska na rok 2023*¹⁴⁴;
- ❑ *Gdański Program Ochrony Zdrowia Psychicznego 2016-2023*¹⁴⁵;

¹⁴⁰ *Model na rzecz Równego Traktowania*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2018
https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/202009155785/broszura_model_na_rzecz_rownego_traktowania_2020.pdf (dostęp: 7.11.2023)

¹⁴¹ *Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016-2023*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2016
<https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/20170285820/gdanski-program-mieszkalnictwa.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

¹⁴² Treść Karty dostępna jest we wstępie do niniejszej publikacji. Więcej informacji o Karcie, w tym dokumenty związane z wdrożeniem Karty w Gdańsku: *Karta praw osób w kryzysie bezdomności*, strona internetowa Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności
https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/karta_praw (dostęp: 7.11.2023)

¹⁴³ *Wieloletni Ramowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Miasta Gdańska na lata 2021-2025*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2020
<https://www.gdansk.pl/akcja/pdf/202012161945/program-wieloletni-na-2021-2025> (dostęp: 7.11.2023)

¹⁴⁴ *Szczegółowy Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Miasta Gdańska na rok 2023*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2022
<https://www.gdansk.pl/akcja/pdf/202212200535/szczegolowy-gminny-program-profilaktyki-i-rozwiazywania-problemow-alkoholowych-oraz-przeciwdzialania-narkomanii-dla-gminy-miasta-gdanska-na-rok-2023> (dostęp: 7.11.2023)

¹⁴⁵ *Gdański Program Ochrony Zdrowia Psychicznego 2016-2023*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2016
<https://www.gdansk.pl/akcja/pdf/20160675560/uchwala-gpozp> (dostęp: 7.11.2023)

- ❑ *Program współpracy Miasta Gdańska z organizacjami pozarządowymi na rok 2023*¹⁴⁶ – w zakresie współpracy w obszarze pomocy i integracji społecznej miasta z organizacjami pozarządowymi.

Ostatecznie warto jeszcze wspomnieć o aktach prawa lokalnego w zakresie realizacji modelu mieszkań wspomaganych¹⁴⁷ oraz modelu mieszkań ze wsparciem¹⁴⁸ przyjętych zarządzeniem Prezydenta Miasta Gdańska, a także o zarządzeniu przyjmującym do realizacji model Najpierw Mieszkanie¹⁴⁹.

Przedsięwzięcia i projekty realizujące usługi mieszkaniowe

Wszystkie powyższe polityki przekładają się na realizację konkretnych i wymiernych przedsięwzięć i projektów usług mieszkaniowych, mieszkań wspomaganych i mieszkań ze wsparciem dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym dla osób w bezdomności i osób doświadczających wykluczenia mieszkaniowego. W 2022 roku podsumowano realizację działań w tym zakresie. Ogółem w ramach *Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego* funkcjonowało 189 mieszkań. Wsparciem objęto łącznie 439 osób: w 74 mieszkaniach wspomaganych z czternastu projektów objęto pomocą 279 osób, a w 115 mieszkaniach ze wsparciem z sześciu projektów (w tym w 48 pomieszczeniach tymczasowych – Centrum Treningu Umiejętności Społecznych) wspierano 160 osób.

Wszystkie te projekty wspierają osoby zagrożone wykluczeniem, w tym przede wszystkim: osoby z niepełnosprawnością, chorujące psychicznie, z uzależnieniami, osoby długotrwale bezrobotne, opuszczające zakłady karne, osoby opuszczające pieczę zastępczą, osoby wykluczone mieszkaniowo i osoby doświadczające bezdomności, osoby starsze, osoby w różnych kryzysach,

¹⁴⁶ *Program współpracy Miasta Gdańska z organizacjami pozarządowymi na rok 2023*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2022

https://baw.bip.gdansk.pl/UrzedMiejskiwGdansk/document/552987/Uchwa%C5%82a-LV_1402_22 (dostęp: 7.11.2023)

¹⁴⁷ *Model Mieszkań Wspomaganych funkcjonujący w ramach Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016-2023*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2017

https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/201908132980/pmg_2017_7_700_zal01.pdf (dostęp: 7.11.2023)

¹⁴⁸ *Model Mieszkań ze Wsparciem funkcjonujący w ramach Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016-2023*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2018

https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/201908132981/pmg_2018_7_209_zal01.pdf (dostęp: 7.11.2023)

¹⁴⁹ P. Olech, *Model Najpierw Mieszkanie. Na podstawie doświadczeń realizacji projektu Housing First – Najpierw Mieszkanie w Gdańsku, Warszawie i Wrocławiu*, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Wrocław 2022

<https://baw.bip.gdansk.pl/api/file/GetZipxAttachment/216/1210916/false/preview> (dostęp: 7.11.2023)

[Dokument stanowi załącznik do zarządzenia nr 1102/22 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 13 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia do realizacji projektu „Housing First – Najpierw Mieszkanie w Gdańsku” Towarzystwa Pomocy św. Brata Alberta Koło Gdańskie, funkcjonującego w oparciu o Model Najpierw Mieszkanie, który został wypracowany w ramach projektu „Housing First – Najpierw Mieszkanie”]



w tym doświadczające przemocy czy dyskryminacji. Ponad połowa z funkcjonujących rozwiązań mieszkaniowych kierowana jest do osób zagrożonych bezdomnością albo doświadczających bezdomności – warto więc przyjrzeć się wybranym projektom i przedsięwzięciom.

Centrum Treningu Umiejętności Społecznych¹⁵⁰

Centrum to innowacyjny i unikatowy na skalę polską projekt przywracania do odpowiedzialnego życia osób w kryzysie, które jeszcze nie doświadczyły bezdomności, ale – bez odpowiedniej pomocy – mogłyby ona stać się ich losem. To przede wszystkim mieszkańcy, wobec których orzeczono i zrealizowano wyroki eksmisyjne oraz osoby z tzw. „interwencji” (pożar, powódź, stan techniczny budynku, który zagraża życiu lub zdrowiu jego mieszkańców). Centrum Treningu Umiejętności Społecznych (CTUS) przy ul. Wyzwolenia w Gdańsku działa od 2010 roku i prowadzone jest przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie.

Centrum to miejsce zapewniające 40 lokali tymczasowych (mieszkania ze wsparciem), w których mieszkańcy przechodzą trening umiejętności społecznych, dzięki którym mają szansę na powrót do prawidłowego funkcjonowania. Dla nich oznacza to między innymi zajęcie się swoim wcześniejszym zadłużeniem, płacenie obecnych należności, stały kontakt z asystentką. To także udział w konsultacjach z psychologiem, praca nad zmniejszeniem swoich deficytów. Osoby po odbyciu treningu umiejętności społecznych, przy pozytywnej rekomendacji specjalnego zespołu, mogą otrzymać ponowną szansę na mieszkanie komunalne i najem socjalny.

Przez cały rok 2022 w Centrum przebywało 40 osób. Spośród nich dziewięć się usamodzielniało i odeszło do własnych mieszkań. Wszystkie osoby mieszkające w ośrodku objęte były wsparciem asystenckim i działaniami aktywizacyjnymi.

Dom ekologiczny mieszkań ze wsparciem Dolne Młyny

Przedsięwzięcie domu ekologicznego mieszkań ze wsparciem Dolne Młyny to innowacja społeczna i ekologiczna. Budynek wykonano w nowoczesnej technologii, głównie z drewna. Stoi na zagospodarowanej działce, gdzie znajduje się m.in. plac zabaw, ławki do wypoczynku i wiata, pod którą można zorganizować sąsiedzkie spotkanie. Na parterze znajduje się wspólna pralnia i świetlica. Wszystko – łącznie z urządzeniem otoczenia – kosztowało ponad 7,5 mln zł.

Lokale przyznano mieszkańcom Gdańska kwalifikującym się do otrzymania mieszkania z zasobów komunalnych, będącym uczestnikami różnych programów społecznych prowadzonych przez organizacje pozarządowe i Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Gdańsku. Są tu osoby z niepełnosprawnościami, kobiety z dziećmi (doświadczające przemocy, samotne matki), osoby starsze wymagające opieki, osoby młode usamodzielniające się i wychodzące z pieczy zastępczej (rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych), a także osoby wychodzące z bezdomności.

W domu ekologicznym przy ul. Dolne Młyny mieszka 52 mieszkańców i mieszanek w 25 mieszkaniach ze wsparciem. Usługi społeczne, w tym asystenturę oraz animację lokalnych

¹⁵⁰ Więcej informacji: *Centrum Treningu Umiejętności Społecznych*, strona internetowa Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie
<https://www.bezdomnosc.org.pl/osrodki/ctus/> (dostęp: 7.11.2023)

społeczności na terenie budynku i wsparcie dla mieszkańców, realizuje Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie. Projekt realizowany jest od 2017 roku.

Rozproszone mieszkania ze wsparciem FOKUS

Od 2019 roku w rozproszonych mieszkaniach ze wsparciem Fundacja FOSA realizuje projekt FOKUS. Projekt ten jest elementem realizacji programu, którego celem jest skuteczne usamodzielnienie osób z grup zagrożonych wykluczeniem, takich jak m.in. osoby z zaburzeniami psychicznymi czy osoby wychodzące z bezdomności.

Celem projektu jest wsparcie procesu usamodzielnienia się mieszkańców w kolejnym po mieszkaniach wspomaganych etapie mieszkalnictwa społecznego, a także monitoring i ewaluacja tego procesu. Projektem objętych jest ponad 20 mieszkań zlokalizowanych w różnych dzielnicach Gdańska. Pomoc świadczona w ramach projektu obejmuje następujące sfery:

- ☐ asystowanie i wspieranie w załatwianiu spraw osobistych, podtrzymywaniu zatrudnienia oraz ponoszeniu kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania;
- ☐ podnoszenie aktywności mieszkańców, zabezpieczenie potrzeb kulturalnych, rozwijanie kontaktów z rodziną i środowiskiem;
- ☐ monitorowanie i ewaluacja procesu usamodzielniania się osób przebywających w mieszkaniu ze wsparciem.

Dom ekologiczny mieszkań ze wsparciem – Cienista

W nowym budynku (oddanym w 2021 roku) przy ulicy Cienistej, zbudowanym w technologii ekologicznej znajdują się cztery mieszkania, a całkowita powierzchnia budynku wynosi około 440 m². Mieszcza się w nim dwa lokale mieszkalne o powierzchni około 55 m² i dwa lokale o powierzchni około 65 m², komórki lokatorskie, wózkarnia oraz pomieszczenie dla Fundacji Twoja Rola, która wspiera rodziny zamieszkujące na Cienistej. Główną grupę docelową stanowią osoby, które do tej pory korzystały ze schronienia w domach samotnej matki i w schroniskach dla kobiet z dziećmi, ale także te, które korzystały z pomocy Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Gdańsku. Wsparcie na miejscu realizowane jest przez Fundację Twoja Rola.

Realizacja projektu opiera się na współpracy jednostek z obszaru polityki mieszkaniowej i pomocy oraz wsparcia społecznego. Ważnym aspektem działań w ramach programu jest wspieranie i wzmacnianie kompetencji rodzicielskich i wychowawczych, kształtowanie prawidłowych ról społecznych oraz aktywizacja społeczna i zawodowa. Rodzaj oraz zakres usług świadczonych w mieszkaniu jest dostosowany do indywidualnych potrzeb mieszkańców.

Mieszkanie wspomagane i interwencyjne dla osób pokrzywdzonych przestępstwem lub nadużyciem ekonomicznym

Jedno mieszkanie wspomagane o charakterze interwencyjnym dla osób pokrzywdzonych przestępstwem lub nadużyciem ekonomicznym prowadzone jest przez Elbląskie Centrum Mediacji i Aktywizacji Społecznej w lokalu mieszkalnym przekazanym z zasobu mieszkaniowego miasta Gdańska przy ul. Ubocze. Zadanie to jest realizowane poprzez umożliwienie osobom pokrzywdzonym tymczasowego zamieszkania w mieszkaniu wspomagającym.



Pobyt w mieszkaniu wspomagany ma na celu zniwelowanie skutków przestępstw i nadużyć ekonomicznych oraz umożliwienie rozpoczęcia dochodzenia swoich praw. Osoby pokrzywdzone często nie podejmują stosownych działań ze względu na obawy związane z samodzielnym utrzymaniem i poradzeniem sobie bez sprawcy. Obawy te dotyczą głównie sfery ekonomicznej, w tym ponoszenia kosztów wynajęcia mieszkania. Mieszkanie wspomagane pozwala na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych w początkowym etapie uniezależniania się od sprawcy przestępstwa, ochronę przed ewentualnymi represjami z jego strony i zapewnia bezpieczeństwo do czasu podjęcia właściwych działań przez organy państwa – np.: ustalenie prawa do alimentów czy nakazanie sprawcy przemocy w rodzinie opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania. W przypadku przestępstwa oszustwa, którego skutkiem jest utrata mieszkania przez osobę pokrzywdzoną, umieszczenie jej w mieszkaniu wspomagany powoduje brak konieczności korzystania z noclegowni czy schroniska dla osób w kryzysie bezdomności (zapobieganie bezdomności). W mieszkaniu interwencyjnym uruchomione są 2 miejsca.

Mieszkania wspomagane dla osób wychodzących z bezdomności

W Gdańsku prowadzonych jest kilka ważnych projektów mieszkań wspomaganych dla osób wychodzących z bezdomności. Kluczowe organizacje pozarządowe działające w obszarze bezdomności, takie jak Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie, Stowarzyszenie Opiekuńczo-Resocjalizacyjne „Prometeusz” oraz Stowarzyszenie MONAR, prowadzą zarówno rozproszone, jak i zgrupowane mieszkania wspomagane.

Stowarzyszenie „Prometeusz” od 2011 roku realizuje wsparcie w formie dwóch domów (zespołów mieszkań wspomaganych) na Osiedlu Sitowie, współfinansowanych przez Urząd Miasta Gdańsk we współpracy z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie w Gdańsku. Zadanie kierowane jest do czternastu kobiet w kryzysie bezdomności i ich dzieci. Projekt ten umożliwia osobom biorącym w nim udział nabycie umiejętności i kształtowanie nawyków niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania poza system pomocy placówkowej.

Podobne, bo również skierowane do matek z dziećmi w kryzysie bezdomności i realizowane w ramach projektu *Osiedle Sitowie*, wsparcie prowadzi od 2010 roku Stowarzyszenie MONAR. Zadanie to zakłada wsparcie kobiet będących w kryzysie bezdomności i ich dzieci w usamodzielnianiu się i odzyskaniu stabilności i niezależności. Wsparcie udzielane jest w dwóch budynkach domów z mieszkaniami wspomagany i kierowane jest również do czternastu kobiet w kryzysie bezdomności, w tym z dziećmi. Od 2010 roku w oddziaływaniach programu *Osiedle Sitowie* realizowanych przez Stowarzyszenie MONAR uczestniczyło 81 osób, a ponad 60% z nich usamodzielniało się. Część z tych rodzin otrzymała lokale socjalne bądź mieszkania komunalne, część osób skorzystało z oferty mieszkań ze wsparciem. Stowarzyszenie MONAR prowadzi także kilka rozporozyszonych w mieście mieszkań wspomaganych (trzy mieszkania) dla kobiet z dziećmi wychodzących z bezdomności (dziewięć kobiet z dziećmi).

Oba powyższe programy mieszkań wspomaganych zapewniają osobom wspieranym dach nad głową, ale również wsparcie w zakresie umiejętności życiowych, budżetowania, zakupów, prowadzenia gospodarstwa domowego i planowania przyszłości. To ważny etap na drodze do niezależności.

Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie, oprócz inicjatyw opisanych powyżej, prowadzi także program asystentury oraz mieszkań treningowych dla osób w bezdomności na terenie Gdańska. Przez cały rok 2022 z programu asystentury skorzystały 42 osoby w kryzysie bezdomności, z czego 24 wprowadziły się do mieszkań wspomaganych o charakterze treningowym. Mieszkania pochodzą zarówno od miasta Gdańsk (dwa mieszkania dla pięciu osób uczynione w charakterze mieszkań wspomaganych), jak również wynajmowane na są wolnym rynku

(kilka mieszkań rocznie) – wynajem realizowany jest przy wsparciu w postaci dopłat dla osób uczestniczących w indywidualnym programie wychodzenia z bezdomności. Spośród 24 osób, które zamieszkały w mieszkaniach, pięć się usamodzielniało (odeszły z programu do swoich mieszkań, utrzymując się w nich samodzielnie). Średni okres trwania jednego programu asystenckiego z osobą w kryzysie bezdomności, od momentu rozpoczęcia do usamodzielnienia tej osoby, to około 12 miesięcy.

Housing First – Najpierw Mieszkanie

Projekt *Housing First – Najpierw Mieszkanie* realizowany jest od lipca 2019 roku. W latach 2019-2021 realizowany był we Wrocławiu, Warszawie i Gdańsku¹⁵¹ przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Zarząd Główny we współpracy z partnerami: Urzędem Miejskim Wrocławia, Urzędem Miejskim w Gdańsku, Urzędem Miasta Stołecznego Warszawa, Ogólnopolską Federacją na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności oraz partnerem ponadnarodowym – Associação para o Estudo e Integração Psicossocial (AEIPS) z Portugalii. Projekt realizowany był ze środków europejskich w ramach *Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój*. Inicjatywa realizacji ogólnopolskiego projektu wdrażającego metodę Najpierw Mieszkanie pojawiła się w Gdańsku. Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta najpierw zaprosiło do współpracy miasto Gdańsk, a następnie, przy udziale miasta Gdańsk, zaproszono partnerów z Warszawy i Wrocławia.

Od października 2021 roku Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie realizuje projekt, który jest lokalną kontynuacją projektu ogólnopolskiego: *Housing First – Najpierw Mieszkanie w Gdańsku*. Przedsięwzięcie realizowane jest już ze środków miejskich. Celem projektu lokalnego jest utrzymanie i rozwój wsparcia w ramach metody Najpierw Mieszkanie dla minimum dwunastu osób doświadczających bezdomności i dotkniętych problemem uzależnień i/lub zaburzeniami psychicznymi, zapewniającego stabilność i bezpieczeństwo mieszkaniowe, zdrowienie i dobrostan psychiczny i fizyczny oraz integrację społeczną w Gdańsku w okresie od października 2021 roku. Osoby uczestniczące w programie Najpierw Mieszkanie objęte są indywidualną asystenturą, pracą socjalną oraz poradnictwem specjalistycznym, w tym psychiatrycznym, terapeutycznym, zawodowym czy prawnym. W zespole wspierającym pracuje także ekspert przez doświadczenie (osoba z doświadczeniem bezdomności).

W okresie realizacji projektu (ogólnopolskiego i lokalnego, tj. od 2019 roku) ze wsparcia skorzystało 12 osób, w mieszkaniach pozostawało 11 osób, 91,7% osób utrzymało stabilność mieszkaniową przez okres co najmniej 18 miesięcy (11 osób), z usług specjalistów skorzystało 91,7% (11 osób), odnotowano też 97,3% zgodności realizowanej usługi z oryginalną metodą Najpierw Mieszkanie¹⁵².

Obecny projekt, finansowany przez miasto Gdańsk, realizowany będzie do kwietnia 2026 roku. Na koniec 2023 roku planowane jest funkcjonowanie minimum 18 mieszkań wspomaganych przy wykorzystaniu metody Najpierw Mieszkanie.

¹⁵¹ Zob.: E. Szadura-Urbańska, P. Olech (red.), *Podręcznik – model Najpierw Mieszkanie...*, op. cit.

¹⁵² Zob.: A. Bokszczanin, P. Jaskulski, M. Sochocki et al., *Rekomendacja do ewaluacji programów Najpierw Mieszkanie oraz raport z kontynuacji badania ewaluacyjnego. Projekt „Housing First – Najpierw Mieszkanie” (POWR.04.03.00-00-0071/18)*, w: J. Wilczek (red.), *Pokonać bezdomność 2022. Ku deinstytucjonalizacji*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2022 <https://drive.google.com/file/d/1GWeehnYaG3bO1FNTuoqb5JjgklDimX9S/view> (dostęp: 7.11.2023)



Podsumowanie

Usługi mieszkaniowe realizowane w lokalnych społecznościach w postaci mieszkań wspomaganych oraz mieszkań ze wsparciem, stanowią w Gdańsku kluczowy element realizacji polityki deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności. Od kilku lat sukcesywnie wzrasta liczba rozwiązań mieszkaniowych, zarówno dla osób zagrożonych bezdomnością, jak i osób doświadczających tego problemu. Rośnie także zróżnicowanie oferty rozwiązań mieszkaniowych ze wsparciem dla różnych grup osób w kryzysie bezdomności – dostępne są zarówno rozwiązania w tradycyjnym modelu schodkowym, czy też drabinkowym (dla osób wychodzących ze wsparcia instytucjonalnego), jak również z pominięciem instytucji (w tym w modelu Najpierw Mieszkanie). W najbliższych latach planowane są kolejne inicjatywy, projekty i przedsięwzięcia, wykorzystujące zarówno krajowe jak i europejskie źródła finansowania. Co ciekawe, planuje się zarówno rozwijać sieć mieszkań ze wsparciem w modelu rozproszonym i zgrupowanym (w tym także Najpierw Mieszkanie w mieszkaniach ze wsparciem), ale również mieszkań wspomaganych realizowanych w wymiarze tymczasowym oraz długoterminowym. Bezdomność, w związku z odchodzeniem od opieki instytucjonalnej, a także koniecznością wdrażania standardów w istniejących placówkach, ma być priorytetem w kolejnych inwestycjach i projektach.

DEINSTYTUCJONALIZACJA A METODA NAJPIERW MIESZKANIE¹⁵³

Piotr Olech

Niewątpliwie, w obszarze bezdomności metoda Najpierw Mieszkanie najlepiej realizuje kierunek polityki społecznej zorientowany na odchodzenie od wsparcia instytucjonalnego na rzecz wsparcia środowiskowego, opartego o lokalne społeczności. Wdrożenie jakościowych kryteriów opisujących czym są usługi świadczone w społeczności lokalnej, zarówno w małych placówkach poniżej 8 miejsc, jak i w rozwiązaniach mieszkaniowych niestosujących zasad Najpierw Mieszkanie, jest trudne i może grozić odtwarzaniem kultury instytucjonalnej w rozwiązaniach środowiskowych. Przykładem takiego zagrożenia mogą być mieszkania wspomagane, gdzie wprowadzone zasady i reguły mogą zaprzeczać zasadom deinstytucjonalizacji. W obszarze bezdomności mogą to być ograniczenia związane z abstynencją i trzeźwością, wolnością wyboru, samostanowieniem, intymnością i prywatnością czy izolacją i separacją. Wydaje się, że metoda Najpierw Mieszkanie, wraz ze swoimi założeniami, wartościami i zasadami, w najszerszym zakresie i wprost realizuje wszystkie założenia procesów deinstytucjonalizacji, a także najlepiej odpowiada warunkom realizacji usług w lokalnych społecznościach. Warto więc przyjrzeć się założeniom tej metody, a następnie zestawić je z wartościami i zasadami realizacji usług w lokalnych społecznościach.

O metodzie Najpierw Mieszkanie

Metoda Najpierw Mieszkanie została sformułowana oryginalnie w języku angielskim jako *Housing First*. W opracowaniach dotyczących *Housing First* w Polsce przyjęło i ugruntowało się tłumaczenie Najpierw Mieszkanie¹⁵⁴. Oczywiście można byłoby także tłumaczyć *Housing First* jako najpierw lub po pierwsze mieszkalnictwo, mieszkanie lub własny dom. Szczególnie to ostatnie odniesienie do własnego domu wydaje się ciekawe i trafne, ponieważ zwraca uwagę nie

¹⁵³ W materiale wykorzystano obszernie części publikacji: E. Szadura-Urbańska, P. Olech (red.), *Podręcznik – model Najpierw Mieszkanie...*, op. cit.

¹⁵⁴ P. Olech, *Metoda „najpierw mieszkanie” – zmieniający się charakter pracy socjalnej z ludźmi bezdomnymi w Europie*, w: Ł. Browarczyk, M. Dębski, A. Maj (red.), *Forum – O bezdomności bez lęku 2011*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2011, s. 217-230

https://drive.google.com/file/d/1j9f_s7hBAX7gVUzFGkcQPI3wTPw3b6m1/view (dostęp: 7.11.2023)

P. Olech, *Metoda drabinkowa a metoda najpierw mieszkanie w rozwiązywaniu problemu bezdomności*, w: Ł. Browarczyk, M. Dębski, K. Weiner (red.) *Forum – O bezdomności bez lęku 2011(2)*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2011, s. 185-203

https://drive.google.com/file/d/1QMUhmaEe2v_qJvgODn8yN_H9Q2LU7oVU/view (dostęp: 7.11.2023)

R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik Model...*, op. cit., s. 168

J. Wygnańska (red.), *Najpierw mieszkanie – materiały źródłowe*, Fundacja Ius Medicinæ, Warszawa 2014 https://www.czynajpierwmieszkanie.pl/content/uploads/2014/11/najpierw_mieszkanie-materiały_zrodlowe-IUS.pdf (dostęp: 7.11.2023)

J. Wygnańska, *Najpierw mieszkanie w Polsce – dlaczego tak?*, Fundacja Ius Medicinæ, Warszawa 2016 <https://www.czynajpierwmieszkanie.pl/content/uploads/2016/04/Najpierw-mieszkanie-w-Polsce-dla-czego-tak.pdf> (dostęp: 7.11.2023)



tylko na zapewnienie mieszkania w sensie materialnym, ale wskazuje też na proces i szerokie wsparcie budujące poczucie własnego domu. Tym bardziej, że w języku polskim znaczenie domu jest dużo szersze, niż znaczenie mieszkania.

Podobnie przyjęło się, że jeśli mówimy o *Housing First*, to mamy na myśli jako metodę/filozofię/podejście Najpierw Mieszkanie. W naszym projekcie i naszym modelu częściej stosujemy sformułowanie metoda bądź podejście, uznając, że filozofia to pojęcie szersze. Jednocześnie filozofia, jeśli pojawia się w odniesieniu do Najpierw Mieszkanie, to w potocznym i zawężającym znaczeniu. Przyjmuje się, że jednocześnie metoda Najpierw Mieszkanie odnosi się do pierwotnego i oryginalnego rozumienia *Housing First* z podręcznika dr. Sama Tsemberisa z 2010 roku¹⁵⁵, gdzie zaprezentowano podejście organizacji *Pathways to Housing*. Próba opisu i syntezy metody Najpierw Mieszkanie dokonana została także w poradniku wdrażania Najpierw Mieszkanie w Europie (dostępnym w języku polskim) przez Nicholasa Pleacea w 2016 roku¹⁵⁶.

Tymczasem, kiedy odnosimy się do modelu Najpierw Mieszkanie, rozumiemy przez to pewien sposób pojmowania i podejścia do metody Najpierw Mieszkanie, przekładający się na sposób realizacji i wdrożenia tejże metody. Zatem model jest pewnego rodzaju interpretacją metody Najpierw Mieszkanie. Modele mogą być przyjmowane na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, a także na poziomie organizacji i instytucji (patrz: *Modelo Housing First* w Lizbonie¹⁵⁷). Modele mogą się od siebie znacząco różnić, niemniej ważne jest, aby zgodne były z ogólnymi zasadami metody Najpierw Mieszkanie, co powinno być weryfikowane przez zastosowanie oceny wierności i zgodności.

Ostatecznie tam, gdzie wspominamy o różnych wdrożeniach Najpierw Mieszkanie zwykle piszemy o programach Najpierw Mieszkanie, z kolei kiedy odnosimy się do konkretnego wdrożenia, zwykle odnosimy się do projektu lub projektów Najpierw Mieszkanie.

Wyjaśnienia wymaga jednocześnie kwestia przyjętej pisowni. Otóż w większości opracowań zagranicznych dotyczących *Housing First*, w tym *Pathways to Housing* i FEANTSA, pisane jest wielką literą. W Polsce zwykle Najpierw Mieszkanie pisane jest małymi literami jako „najpierw mieszkanie” lub zamiennie jako „Najpierw mieszkanie”, uznając zapewne, że nie jest to nazwa własna. W naszym modelu przyjęliśmy, zgodnie z oryginalną angielską pisownią, że Najpierw Mieszkanie piszemy z wielkich liter.

Najpierw Mieszkanie jest relatywnie nową i innowacyjną propozycją w systemie usług społecznych świadczonych osobom doświadczającym bezdomności. Opracowane zostało przez dr. Sama Tsemberisa w ramach organizacji *Pathways to Housing*. Jego wdrażanie rozpoczęło w 1992 roku w Nowym Jorku. *Housing First* od tego czasu okazało się niezwykle skuteczną metodą w trwałym rozwiązywaniu problemu bezdomności osób wymagających najintensywniejszego wsparcia w USA, Kanadzie oraz wielu krajach Europy. Istnieje opinia, że Najpierw Mieszkanie jest największą innowacją i zmianą w usługach kierowanych do osób pozostających w bezdomności. Dość często *Housing First* traktowane jest jak „przewrót kopernikański” w rozwiązywaniu problemu bezdomności. Najpierw Mieszkanie stanowi bowiem alternatywę wobec modelu schodkowego (drabinkowego), czyli obecnego systemu różnego rodzaju instytucji i pla-

¹⁵⁵ S. Tsemberis, *Housing First – The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*, Hazelden Publishing, Center City, Minnesota 2010

¹⁵⁶ N. Pleace, *Najpierw mieszkanie w Europie...*, op.cit.

¹⁵⁷ A. Nave, T. Duarte, *Modelo Housing First*, NPISA, Lizbona 2021

cówek tymczasowych oraz dotychczas stosowanych metod. Polega na tym, że – zamiast przechodzenia przez różnego rodzaju „etapy/poziomy” zakwaterowania w systemie schodkowym, które w założeniu mają przybliżać do stałego i niezależnego mieszkania – osobie lub rodzinie w sytuacji bezdomności natychmiast zapewnia się miejsce w mieszkaniu. To co odróżnia metodę Najpierw Mieszkanie od modelu schodkowego i tradycyjnych, interwencyjnych schronisk czy przejściowych form zakwaterowania, to oparcie na prawie do mieszkania z natychmiastowym ogniskowaniem pomocy na zapewnieniu dostępu do stałego mieszkania i utrzymaniu się w nim.

Metoda Najpierw Mieszkanie jest podejściem zorientowanym na rozwiązanie problemu bezdomności, skupionym na natychmiastowym zapewnieniu osobom w kryzysie bezdomności mieszkania i zagwarantowaniu w nim wsparcia w postaci różnych usług społecznych, z których osoby te mogą, ale nie muszą korzystać. Podejście Najpierw Mieszkanie oparte jest na koncepcji zakładającej, że w przypadku osób lub rodzin w sytuacji bezdomności, pierwszą i najważniejszą potrzebą jest uzyskanie własnego, stabilnego mieszkania, a inne potrzeby i problemy mogą być zaspokajane i rozwiązywane już po jego uzyskaniu. Czyli jako pierwszy rozwiązywany jest problem bezdomności, rozumiany jako brak mieszkania, a następnie identyfikowane i rozwiązywane są inne towarzyszące mu problemy społeczne związane z wykluczeniem społecznym, uzależnieniem czy zdrowiem psychicznym. Dopiero po zamieszkaniu wspierane są procesy zdrowienia, poprawy dobrostanu psychosocjalnego oraz zwiększania poziomu integracji społecznej.

Metodę Najpierw Mieszkanie stworzono z myślą o osobach, które bez intensywnego wsparcia nie są w stanie wyjść z bezdomności. Grupami docelowymi tej metody są więc osoby doświadczające bezdomności z poważnymi zaburzeniami i chorobami psychicznymi, nadużywające alkoholu i innych substancji psychoaktywnych, a także osoby w trudnej sytuacji zdrowotnej, doświadczające chorób i niepełnosprawności ograniczających ich codzienne funkcjonowanie. Podejście Najpierw Mieszkanie okazało się skuteczne w przypadku osób doświadczających długoterminowej lub powtarzającej się cyklicznie bezdomności, które – oprócz zapotrzebowania na inne rodzaje pomocy – często nie posiadają żadnego oparcia społecznego, tj. możliwości uzyskania pomocy ze strony rodziny, bliskich czy znajomych, oraz są wykluczone ze swoich społeczności. Z czasem i w miarę wdrażania metody Najpierw Mieszkanie, podejście to rozszerzono na osoby pozostające w krótszych okresach bezdomności, niedoświadczające zaburzeń psychicznych lub uzależnień, na całe rodziny czy na młodzież w kryzysie bezdomności.

Znaczenie filozofii Najpierw Mieszkanie doskonale tłumaczy Nicholas Pleace:

„Najpierw Mieszkanie zawsze traktuje mieszkanie jako punkt początkowy procesu wsparcia, a nie jego cel końcowy. Zapewnienie mieszkania (housing) zawsze ma miejsce najpierw (first), przed podjęciem jakichkolwiek innych czynności, stąd nazwa – Najpierw Mieszkanie (Housing First). Najpierw Mieszkanie skupia się więc na niezwłocznym zapewnieniu stabilnego zamieszkania, we własnym domu, jako część społeczności lokalnej. Skupia się także na poprawie sytuacji zdrowotnej, ogólnego dobrostanu, a także na poprawie funkcjonowania lokalnych sieci wsparcia socjalnego dla osób doświadczających bezdomności, z którymi wymagana jest interakcja. Jest to więc podejście krańcowo odległe od usług, które starają się doprowadzić osoby w kryzysie bezdomności wymagające najintensywniejszego wsparcia do stanu »gotowości mieszkaniowej« przed zapewnieniem stałego miejsca zamieszkania. Niektóre z istniejących modeli usług dla osób w kryzysie bezdomności wymagają od klienta abstynencji, zaangażowania w leczenie uzależnień oraz treningu samodzielnego zamieszkania przed przyznaniem stałego mieszkania. W tych modelach mieszkanie jest ostatnim szczeblem wsparcia (housing last)»¹⁵⁸.

¹⁵⁸ N. Pleace, *Najpierw mieszkanie w Europie...*, op.cit.



W związku z tym, że metoda była (i nadal jest) kierowana do osób chronicznie doświadczających bezdomności, w podejściu Najpierw Mieszkanie nie jest wymagana od osób uczestniczących tzw. gotowość mieszkaniowa. Mogą to być jednocześnie osoby z zaburzeniami psychicznymi i uzależnieniami od substancji psychoaktywnych. Nie ma tutaj wymogu, aby osoby uczestniczące w programach Najpierw Mieszkanie były „gotowe mieszkaniowo”, tzn. rokowały na samodzielne utrzymanie mieszkania. Rozwiązanie *Housing First* kierowane było i jest z definicji do najbardziej wykluczonej i zagrożonej grupy osób doświadczających bezdomności, generującej najwyższe koszty ekonomiczne dla systemu polityki społecznej.

Kluczowym elementem metody Najpierw Mieszkanie jest kwestia możliwości wyboru, samostanowienia i kontroli nad otrzymywanym wsparciem. Usługi zapewniane są w oparciu o filozofię kierowania i zarządzania przez osobę uczestniczącą w programie. Filozofia ta w praktyce oznacza, że osoby te mogą wybrać rodzaj, częstotliwość i sekwencję udzielanego im wsparcia. Samodzielnie mogą też wybrać dzielnicę i sąsiedztwo, meble i inne przedmioty gospodarstwa domowego. Wybór i samostanowienie mają fundamentalne znaczenie dla podmiotowości osób wspieranych oraz budowania ich motywacji do zmiany.

Osoby korzystające z programów Najpierw Mieszkanie są aktywnie zachęcane do działań w kierunku redukcji szkód (*harm reduction*) związanych z zaburzeniami psychicznymi, alkoholem i innymi substancjami psychoaktywnymi oraz do podejmowania terapii i leczenia uzależnień, jednak nie jest to wymogiem udziału i pozostawania w projekcie. Program zapewnia natychmiastowy dostęp do stałego mieszkania osobom przebywającym na ulicy, w przestrzeni publicznej i miejscach niemieszkalnych lub z placówek interwencyjnego zakwaterowania, bez obowiązku uczestnictwa w terapii lub utrzymywania trzeźwości. Inne usługi, kierowane do osób w kryzysie bezdomności, w tym tzw. model schodkowy (lub drabinkowy), często wymagają od tych osób poddania się leczeniu oraz utrzymywania abstynencji przed przyznaniem mieszkania, a także zakładają możliwość usunięcia osoby z mieszkania w przypadku niewypełniania tych wymogów. Takie oczekiwania i wymogi nie mogą być stosowane w programach Najpierw Mieszkanie. Metoda Najpierw Mieszkanie skupia się na redukowaniu szkód – zmniejszeniu ryzyka i szkodliwych skutków związanych z nadużywaniem substancji psychoaktywnych i zachowań ryzykownych dla jednostki, społeczności i społeczeństwa jako całości, bez konieczności abstynencji czy brania leków. Zgodnie z metodą oznacza to, że absolutna trzeźwość nie jest wymagana. Osoby uczestniczące w programach Najpierw Mieszkanie są zachęcane do podjęcia leczenia chorób czy zaburzeń psychicznych, udziału w terapii alkoholowej lub narkotykowej. Nie są to jednak warunki konieczne do otrzymania i utrzymania mieszkania oraz wsparcia. Jednocześnie programy Najpierw Mieszkanie nie zatrzymują się na redukcji szkód, aktywnie działają w kierunku zdrowienia, poprawy dobrostanu psychospołecznego i integracji społecznej.

Rozwiązanie Najpierw Mieszkanie zakłada realizację zindywidualizowanych usług wsparcia, które obejmują działania w kierunku pozostawania i utrzymania się w mieszkaniu, wspierania procesu zdrowienia i poprawy dobrostanu psychospołecznego oraz zwiększenia poziomu integracji społecznej. Możliwa jest realizacja różnych systemów wsparcia specjalistycznego. Jednym z dwóch głównych systemów jest intensywne zarządzanie przypadkiem (model ICM – *Intensive Case Management*). Opiera się ono na wsparciu realizowanym przez jednego pracownika, często nazywanego asystentem lub indywidualnym pracownikiem wsparcia, który z jednej strony samodzielnie udziela kompleksowego wsparcia, z drugiej strony łączy osobę wspieraną (zapewnia dostęp) z wymaganymi usługami zdrowotnymi, pomocą społeczną i innymi formami wsparcia w lokalnych społecznościach. Drugą główną formą wsparcia jest asertywne wsparcie (leczenie) w środowisku (model ACT – *Assertive Community Treatment*) lub

inny model zespołu interdyscyplinarnego, w którym wsparcie realizowane jest przez zespół specjalistów i specjalistek bezpośrednio odpowiadający na zgłaszane potrzeby i problemy, i realizujący usługi w zakresie zdrowia psychicznego, uzależnienia i nadużywania substancji psychoaktywnych oraz zdrowia fizycznego. Bardzo często w takim zespole znajdują się psychoterapeuci/tki, psychiatrzy/ki, pielęgniarki/rze, lekarki/rze i inni specjaliści/inne specjalistki, w tym eksperci/tki przez doświadczenie, czyli osoby z własnym doświadczeniem bezdomności, uzależnienia lub zaburzeń psychicznych. Podejście to zwykle rekomendowane jest w przypadku osób o bardzo wysokich potrzebach wsparcia. Możliwe jest dowolne przechodzenie między modelem ICM a ACT, a także stosowanie mieszanych systemów wsparcia. Bardzo często w programach Najpierw Mieszkanie pracują także pracownicy/czki socjalni/e, doradcy/czynie zawodowi/e, opiekunki/owie czy prawnicy/czki.

Wsparcie powinno być dostępne 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu. Korzystanie z usług jest dobrowolne, choć uczestnicy programu są do tego zachęcani i motywowani. Jedynymi warunkami niezbędnymi do uczestnictwa w programie (poza standardowymi zasadami wynajmu mieszkań) są: utrzymywanie cotygodniowego kontaktu z pracownikiem lub pracownikami projektu (z czego raz na dwa tygodnie spotkanie w mieszkaniu), nienocowanie osób trzecich bez zgody realizatorów i, w przypadku posiadania stałego dochodu, partycypacja w kosztach utrzymania mieszkania. W ramach usług świadczona jest m.in. pomoc w utrzymaniu mieszkań, w tym w gospodarowaniu budżetem, tak aby czynsz i inne rachunki były opłacane. Kluczem filozofii Najpierw Mieszkanie jest to, że osoby mają dostęp do usług pomocowych, których potrzebują, jeżeli zechcą z nich skorzystać.

Metoda Najpierw Mieszkanie zorientowana jest na integrację społeczną. Zwykle mieszkania zapewnione w programie są rozproszone i indywidualne. Odpowiednie rozproszenie mieszkań, a także ich indywidualny charakter, podyktowane są wyborem osób uczestniczących, a także tym, by osoby z zaburzeniami psychicznymi i uzależnieniami integrowały się ze społecznością. Osoby uczestniczące w programach Najpierw Mieszkanie powinny zamieszkiwać nie więcej niż 20% lokali w danym budynku¹⁵⁹. Mieszkania mogą pochodzić zarówno z zasobów społecznych, np. miejskich, jak i od najemców prywatnych. W różnych miejscach (w tym przede wszystkim w Finlandii) realizowane są także programy *Housing First* oparte na zgrupowanych mieszkaniach w budynkach. Uczestnicy płacą do 30% swoich stałych dochodów za wynajem, utrzymanie mieszkania, uczestnictwo w projekcie, resztę opłaca program. Brak własnych środków nie jest przeszkodą uczestnictwa w programie. Mieszkania są zapewnione na podstawie standardowej umowy najmu/podnajmu/użyczenia. Umowa nie zawiera określonego limitu czasu korzystania, usługi mieszkaniowe i społeczne świadczone są bowiem tak długo, jak jest to potrzebne i tak długo, jak osoby tego chcą. Mieszkanie i usługi społeczne świadczone są oddzielnie, tak by w przypadku utraty mieszkania z powodu naruszenia warunków najmu/użyczenia, wsparcie było dalej świadczone – albo w kolejnym mieszkaniu, albo w innym miejscu.

W związku z szerokim rozpowszechnieniem tej metody i wdrażaniem jej przez różne organizacje i instytucje pojawiły się (szczególnie w USA) różne jej odmiany (różne modele), które w wielu punktach są odmienne od oryginalnych założeń przygotowanych przez organizację *Pathways to Housing*. Wśród najważniejszych odstępstw można wymienić:

- ☐ wykorzystywanie wspólnych jednostek mieszkalnych dla kilku osób, a nie pojedynczych, niezależnych mieszkań (przykład Finlandii);

¹⁵⁹ Zasada przyjęta w oryginalnej koncepcji *Pathways to Housing*.



- ❑ większy nacisk na dobór uczestników programów, np. ograniczenie do osób, które zadeklarują wolę korzystania z usług wsparcia;
- ❑ rozszerzenie grupy docelowej programów Najpierw Mieszkanie na wszystkie grupy osób w bezdomności lub zagrożonych bezdomnością, szczególnie w programach określanych jako „natychmiastowe przywrócenie do zamieszkania” (*rapid re-housing*), kierowanych do grup krótko doświadczających problemu bezdomności, posiadających głównie problemy ekonomiczne;
- ❑ wprowadzenie zakazu używania substancji nielegalnych (narkotyków) w mieszkaniu;
- ❑ narzucenie ram czasowych na świadczenie usług.

W Europie z kolei, wskutek realizacji różnorodnych programów mieszkaniowych, w tym realizujących różne warianty Najpierw Mieszkanie, często odchodzące od pierwotnych i oryginalnych założeń metody, opracowano koncepcję realizacji programów w oparciu o podejście „*housing-led*” czyli oparte o mieszkalnictwo.

„Podejścia oparte na mieszkalnictwie (housing-led) stanowią obecnie najbardziej rozwiniętą i najlepiej poznaną innowację społeczną w zakresie bezdomności. Wylania się spójna baza dowodowa dotycząca ich skuteczności na poziomie UE i międzynarodowym. Termin »w oparciu o mieszkalnictwo« został opracowany przez jury Europejskiej Konferencji Konsensusu w sprawie Bezdomności w celu opisania wszystkich reakcji politycznych na bezdomność, które zwiększają dostęp do stałych mieszkań i zwiększają możliwości zarówno w zakresie zapobiegania bezdomności, jak i zapewniania odpowiedniego i elastycznego wsparcia dla osób w mieszkaniach według potrzeb. Podejścia te stanowią znaczące odejście od podejścia »schodkowego« lub »kontinuum opieki«, które do niedawna dominowało w odpowiedziach na bezdomność. Zgodnie z podejściem »schodkowym« lub »kontinuum opieki«, ostatecznym celem procesu reintegracji jest stabilne mieszkanie, a osoby w kryzysie bezdomności, szczególnie te o złożonych potrzebach wsparcia, przechodzą przez różne etapy w różnych usługach zakwaterowania, zanim staną się »gotowe« na ponowne zamieszkanie. Podejście to jest coraz bardziej kwestionowane od lat 90. XX wieku, ponieważ przyczynia się do wykluczenia osób doświadczających bezdomności z dostępu do zwykłych i standardowych mieszkań; skutecznego utrzymywania i zwiększania skali bezdomności poprzez utrzymanie osób doświadczających bezdomności w systemie bezdomności, z którego stosunkowo niewiele osobom udaje się przenieść do stałego miejsca zamieszkania. Najbardziej znanym przykładem podejścia do bezdomności opartego na mieszkalnictwie jest model świadczenia usług »Najpierw Mieszkanie«. Najpierw Mieszkanie wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych i jest najbardziej kojarzone z programem »Pathways to Housing« ”¹⁶⁰.

Badania prowadzone w USA, Kanadzie i Europie pokazują, że metoda Najpierw Mieszkanie rozwiązuje problem bezdomności przynajmniej w ośmiu na dziesięć przypadków. Pokazują również, że metoda ta odnosi sukcesy w pracy z różnorodnymi grupami osób w sytuacji bezdomności. Jest wysoce skuteczna we wspieraniu osób wykluczonych ze społeczności wskutek długotrwałej lub powtarzającej się bezdomności, doświadczających poważnych chorób, zaburzeń psychicznych, nadużywających alkoholu i innych środków psychoaktywnych oraz osób z innymi problemami zdrowotnymi¹⁶¹.

¹⁶⁰ *Housing-led policy approaches: Social innovation to end homelessness in Europe*, FEANTSA, Bruksela 2011 https://www.feantsa.org/download/14_11_2011_hf_position_paper_final_en2408443683520304907.pdf (dostęp: 7.11.2023)

¹⁶¹ N. Pleace, *Najpierw mieszkanie w Europie...*, op.cit.

Podsumowując, Najpierw Mieszkanie to metoda oparta na przekonaniu, że mieszkanie jest bardziej podstawowym prawem człowieka niż czymś, na co osoby doświadczające bezdomności muszą zapracować albo udowodnić, że na nie zasługują, np. poprzez uczestnictwo w leczeniu czy terapii. Metoda oparta jest także na założeniu, że nawet osoby, które doświadczają bezdomności i mają problemy ze zdrowiem psychicznym, są w stanie definiować własne cele życiowe. Fundamentalną zasadą jest to, że osoby uczestniczące powinny mieć wybór w zakresie mieszkania i usług, które otrzymują. Z kolei usługi powinny być nastawione na wsparcie postępu zdrowia, dobrostanu i integrację społeczną.

Najpierw Mieszkanie w kontekście wytycznych deinstytucjonalizacji

Warto odnieść się do perspektywy deinstytucjonalizacji w kontekście realizacji Najpierw Mieszkanie. Niewątpliwie, w obszarze bezdomności Najpierw Mieszkanie najpełniej realizuje ten kierunek polityki społecznej polegający na odchodzeniu od wsparcia instytucjonalnego na rzecz wsparcia środowiskowego, opartego o lokalne społeczności. Deinstytucjonalizacja powinna być postrzegana przez pryzmat *Ogólnoeuropejskich wytycznych dotyczących przejścia od opieki instytucji do opieki świadczonej na poziomie społeczności*¹⁶² – jako: „proces wymagający z jednej strony rozwoju usług świadczonych w społeczności lokalnej, z drugiej – stopniowego ograniczenia usług w ramach opieki instytucjonalnej. Integralnym elementem deinstytucjonalizacji usług jest profilaktyka, mająca zapobiegać umieszczaniu osób w opiece instytucjonalnej”¹⁶³. Wytyczne wyraźnie mówią o ograniczaniu i/lub wyeliminowaniu opieki instytucjonalnej. Wprowadzić mówią:

„Wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, w niniejszych wytycznych unika się używania terminu »deinstytucjonalizacja«, ponieważ jest on często rozumiany po prostu jako zamknięcie zakładów [instytucji – przyp. aut.]. W miejscach, gdzie termin ten jest stosowany, odnosi się on do procesu rozwoju usług świadczonych na poziomie lokalnych społeczności (również profilaktycznych), które mają wyeliminować konieczność opieki instytucjonalnej”¹⁶⁴.

Jednak jednocześnie wytyczne odwołują się i przytaczają definicję deinstytucjonalizacji UNICEF:

„Całość procesu planowania transformacji i zmniejszania rozmiaru zakładów stacjonarnych lub ich likwidacji przy jednoczesnym zapewnieniu innego rodzaju różnorodnych usług opieki nad dziećmi bazujących na standardach wynikających z praw człowieka i zorientowanych na rezultaty”¹⁶⁵.

Odniesienie do definicji usług społecznych świadczonych w społecznościach lokalnych¹⁶⁶ pokazuje jakim wyzwaniem jest realizowanie usług w sposób zdeinstytucjonalizowany w obszarze bezdomności. Otóż, jak mówi definicja zawarta w polskich wytycznych do realizacji projektów europejskich, powinny być to:

¹⁶² *Ogólnoeuropejskie wytyczne..., op. cit.*

¹⁶³ *Wytyczne w zakresie realizacji (...) na lata 2014-2020, op. cit.*

¹⁶⁴ *Ogólnoeuropejskie wytyczne..., op. cit., s. 28*

¹⁶⁵ *Ibidem, s. 28 [za: At Home or in a Home?: Formal Care and Adoption of Children in Eastern Europe and Central Asia, UNICEF, 2010, s. 52]*

¹⁶⁶ *Wytyczne dotyczące realizacji (...) na lata 2021-2027, op. cit.*



„Usługi społeczne lub zdrowotne umożliwiające osobom niezależne życie w środowisku lokalnym, a dzieciom życie w rodzinie lub rodzinnej pieczy zastępczej. Usługi te zapobiegają odizolowaniu osób od rodziny lub społeczności lokalnej oraz umożliwiają podtrzymywanie więzi rodzinnych i sąsiedzkich. Są to usługi świadczone w sposób:

- a) zindywidualizowany (dostosowany do potrzeb i możliwości danej osoby);*
- b) umożliwiający odbiorcom tych usług kontrolę nad swoim życiem i nad decyzjami, które ich dotyczą (w zakresie wsparcia dzieci uwzględnianie ich zdania);*
- c) zapewniający, że odbiorcy usług nie są odizolowani od ogółu społeczności lub nie są zmuszeni do mieszkania razem;*
- d) gwarantujący, że wymagania organizacyjne nie mają pierwszeństwa przed indywidualnymi potrzebami osoby z niej korzystającej”¹⁶⁷.*

Aby można było mówić o usługach realizowanych w społecznościach lokalnych, warunki, o których mowa w lit. a-d, muszą być spełnione łącznie. Zastosowanie miękkich i jakościowych kryteriów opisujących czym są usługi świadczone w społeczności lokalnej, wskazuje na pożądaną charakterystykę usług zdeinstytucjonalizowanych.

Jednocześnie usługi w lokalnych społecznościach zgodnie z europejskimi wytycznymi powinny być realizowane w oparciu o szerszy zestaw zasad (według ustalonego międzynarodowego konsensusu), wśród których wymieniono:

- ☐ „pełne uczestnictwo w życiu społeczności – usługi powinny umożliwiać użytkownikom indywidualnym i rodzinom uczestnictwo w życiu społeczności na równych zasadach z innymi osobami;
- ☐ wybór i kontrola – ta zasada jest następstwem rezygnacji z traktowania osób korzystających z usług jako »przedmiotów opieki« i specjalistów jako »ekspertów« w opiece nad nimi; chodzi o uznanie prawa użytkowników i ich rodzin do decydowania o swoim życiu oraz kontroli nad wsparciem, jakie otrzymują;
- ☐ wsparcie ukierunkowane na potrzeby osób – punktem wyjścia powinny stać się potrzeby i preferencje osób, a wsparcie musi być dostosowane do ich indywidualnej sytuacji i umożliwiać dokonywanie osobistych wyborów; oznacza to, że użytkownicy i ich rodziny powinni również aktywnie uczestniczyć w projektowaniu oraz ocenie usług;
- ☐ ciągłość świadczenia usług – wsparcie powinno być świadczone przez cały okres, gdy jest ono potrzebne, oraz modyfikowane w zależności od zmieniających się potrzeb i preferencji użytkowników;
- ☐ rozdzielenie miejsca zamieszkania od wsparcia – rodzaj i poziom otrzymywanego wsparcia nie powinien być uzależniony od miejsca zamieszkania, lecz od potrzeb oraz wymagań danej osoby; usługi należy świadczyć niezależnie od miejsca zamieszkania;
- ☐ rozproszone mieszkania zamiast kampusu/skupiska – rozproszone mieszkania oznaczają mieszkania i domy tego samego rodzaju i rozmiaru jak zamieszkywane przez większość ludzi, rozmieszczone równomiernie w dzielnicach mieszkalnych wśród reszty populacji”¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Ibidem

¹⁶⁸ Ogólnoeuropejskie wytyczne..., op. cit., s. 9-10

Jak widać zasady dotyczące rozproszonych mieszkań, ciągłości świadczenia usług i rozdzielenia miejsca zamieszkania od wsparcia nie znalazły się w polskiej wersji wytycznych dotyczących usług realizowanych w lokalnych społecznościach. W tym kontekście warto przytoczyć najważniejsze cele i zasady realizacji metody Najpierw Mieszkanie.

Zasadniczym celem modelu Najpierw Mieszkanie jest rozwiązanie sytuacji długotrwałej bezdomności osób o wysokich potrzebach wsparcia. Interwencja oparta jest o dwa zasadnicze elementy – dostęp do indywidualnych, zintegrowanych ze wspólnotą mieszkań oraz zapewnienie specjalistycznego, technicznego, zindywidualizowanego i ciągłego wsparcia. Istnieją trzy podstawowe cele tej interwencji, które jednocześnie stanowią obszary wsparcia osób uczestniczących w takich programach:

- ☐ stabilność i bezpieczeństwo mieszkaniowe;
- ☐ zdrowienie i dobrostan;
- ☐ integracja społeczna.

W oryginalnej metodzie *Pathways Housing First* zasady świadczenia wsparcia zostały zdefiniowane w następujący sposób¹⁶⁹:

- ☐ mieszkanie jako podstawowe prawo człowieka;
- ☐ szacunek, ciepło i współczucie dla każdego klienta;
- ☐ zobowiązanie do pracy z klientem tak długo, jak on tego potrzebuje;
- ☐ mieszkania rozproszone w społeczności i samodzielne;
- ☐ niezależność mieszkania i wsparcia;
- ☐ wybór klienta i jego samostanowienie;
- ☐ orientacja na zdrowie;
- ☐ redukcja szkód.

W podręczniku europejskim zasady zostały przedstawione w poniższy sposób¹⁷⁰:

- ☐ mieszkanie jest prawem człowieka;
- ☐ wybór i kontrola dla użytkowników usług;
- ☐ oddzielenie mieszkania od leczenia;
- ☐ orientacja na powrót do dobrostanu;
- ☐ redukcja szkód;
- ☐ aktywne zaangażowanie bez przymusu;
- ☐ planowanie zorientowane na człowiek;
- ☐ elastyczne wsparcie, tak długo jak jest potrzebne.

Z kolei podstawowe zasady polskiego modelu Najpierw Mieszkanie opracowanego w ramach opisanego wcześniej projektu *Housing First – Najpierw Mieszkanie* to¹⁷¹:

- ☐ mieszkanie jako podstawowe prawo człowieka;

¹⁶⁹ S. Tsemberis, *Housing First...*, *op. cit.*

¹⁷⁰ N. Pleace, *Najpierw mieszkanie w Europie...*, *op. cit.*

¹⁷¹ E. Szadura-Urbańska, P. Olech (red.), *Podręcznik – model Najpierw Mieszkanie...*, *op. cit.*



- ☐ szacunek, akceptacja i troska;
- ☐ natychmiastowy dostęp do stałego zamieszkania i wsparcia;
- ☐ wybór, decyzyjność i samostanowienie;
- ☐ oddzielenie mieszkania od usług;
- ☐ mieszkania indywidualne, zintegrowane i rozproszone w społeczności;
- ☐ orientacja na dobrostan;
- ☐ redukcja szkód;
- ☐ aktywne zaangażowanie bez przymusu;
- ☐ planowanie zorientowane na osobę;
- ☐ elastyczne wsparcie tak długo, jak jest potrzebne;
- ☐ włączenie do społeczności.

Jak widać zasady Najpierw Mieszkanie są bardzo zbieżne z zasadami realizacji usług w lokalnych społecznościach, co więcej wytyczne europejskie wyraźnie nawiązują i korzystają z amerykańskich, pierwotnych i oryginalnych zasad opracowanych przez *Pathways to Housing*.

Wartości i zasady metody Najpierw Mieszkanie w jeszcze szerszym zakresie korespondują z wytycznymi ONZ w zakresie prawa do mieszkania oraz deinstytucjonalizacji usług dla osób z niepełnosprawnościami. Według tych pierwszych, prawo do mieszkania powinno być zdefiniowane jako prawo do życia w domu w spokoju, bezpieczeństwie i godności, i obejmować ochronę praw lokatorów, dostępność usług, przystępność cenową, zdolność do celów mieszkaniowych, dostępność fizyczną, odpowiednią lokalizację i adekwatność kulturową¹⁷². Z kolei deinstytucjonalizacja musi być oparta na prawie do mieszkania – wytyczne ONZ dotyczące deinstytucjonalizacji¹⁷³ wzywają państwa-strony Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami (w tym Polskę) między innymi do zniesienia wszelkich form instytucjonalizacji, zaprzestania umieszczania nowych osób w instytucjach oraz powstrzymania się od inwestowania w instytucje. Wytyczne stwierdzają jednocześnie, że nie ma uzasadnienia dla utrwalania instytucjonalizacji. Państwa-strony nie powinny więc wykorzystywać braku wsparcia i usług w społeczności, ubóstwa lub stygmatów do uzasadniania ciągłego utrzymywania instytucji lub opóźniania ich zamknięcia. Ponadto, wytyczne podają iż:

„Istnieją pewne elementy definiujące instytucję, takie jak obowiązkowe dzielenie się asystentami z innymi oraz brak lub ograniczony wpływ na to, kto zapewnia pomoc; segregacja i izolacja od samodzielnego życia w społeczeństwie; brak kontroli nad codziennymi decyzjami; brak wyboru dla zainteresowanych osób, z kim żyją; sztywność rutyny niezależnie od osobistej woli i preferencji; identyczne działania w tym samym miejscu dla grupy osób podlegających określonej władzy; paternalistyczne podejście do świadczenia usług; nadzór nad warunkami zakwaterowania; oraz nieproporcjonalna liczba osób z niepełnosprawnościami w tym samym środowisku”¹⁷⁴.

Oczywiście realizacja usług w lokalnych społecznościach w postaci mieszkań treningowych czy mieszkań wspomaganych realizowanych w systemie schodkowym jest możliwa z zachowaniem kluczowych zasad i wartości deinstytucjonalizacji. Jednak, jak wspomniano na wstępie do

¹⁷² Wytyczne dotyczące wdrażania prawa..., op. cit.

¹⁷³ Wytyczne dotyczące deinstytucjonalizacji..., op. cit.

¹⁷⁴ Ibidem

niniejszego rozdziału, wdrożenie zasad deinstytucjonalizacji będzie bardzo trudne w małych placówkach poniżej 8 miejsc i rozwiązaniach mieszkaniowych niestosujących zasad Najpierw Mieszkanie. Należy więc zwrócić uwagę na zagrożenie odtwarzania kultury instytucjonalnej w rozwiązaniach środowiskowych, takich jak mieszkania treningowe lub wspomagane, gdzie wprowadzone zasady i reguły mogą potencjalnie zaprzeczać zasadom deinstytucjonalizacji. W obszarze bezdomności zagadnienia te mogą mieć odniesienia do zasad związanych z abstynencją lub trzeźwością, zmuszaniem do wspólnego zamieszkiwania, brakiem ochrony przed eksmisją, wolnością wyboru, samostanowieniem, intymnością i prywatnością czy izolacją i separacją.

Wydaje się, że metoda Najpierw Mieszkanie wraz ze swoimi założeniami, wartościami i zasadami, w najszerszym zakresie i wprost realizuje wszystkie założenia procesów deinstytucjonalizacji, a także warunki do realizacji usług w lokalnych społecznościach. Zespół opracowujący niniejszy podręcznik rekomenduje, aby metoda Najpierw Mieszkanie stała się priorytetowa we wdrażaniu procesów deinstytucjonalizacji w obszarze bezdomności na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Jednocześnie stoimy na stanowisku, że dla skuteczności oraz efektywności procesów deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności, należy zapewnić różnorodność rozwiązań, tak by różne osoby doświadczające bezdomności mogły korzystać z usług według własnego wyboru i indywidualnych potrzeb.



O INSTYTUCJACH I DEINSTYTUCJONALIZACJI OKIEM EKSPERTA PRZEZ DOŚWIADCZENIE

Arkadiusz Nasiński

Bezdomność nie jedno ma imię. Ma raczej tyle imion, ile jest osób jej doświadczających. Toteż nie może być jednej definicji „bezdomności”. Nie możemy także tracić z oczu rzeczy najważniejszej – człowieka. Chciałbym, żeby w dyskusji na temat rozwiązywania problemów związanych z bezdomnością, traktować to zjawisko jako pewien stan człowieka – stan bio-psycho-społeczny. Dlatego, że właśnie w tych obszarach osoba w kryzysie bezdomności boryka się z największymi trudnościami.

Dodatkowo te trzy czynniki tworzą swego rodzaju symbiozę, ponieważ każdy z nich wpływa bezpośrednio na dwa pozostałe. Na przykład, kiedy człowiek jest niezdrow fizycznie (element bio), pogarsza się jego samopoczucie psychiczne, a ten stan z kolei wpływa na relacje, na funkcjonowanie w przestrzeni społecznej. Wystarczy uzmysłowić sobie, jak funkcjonujemy, gdy zapadniemy na grypę. Z kolei, zaczynając od elementu społecznego, kiedy jednostka jest wykluczona społecznie (czego przejawem może być choćby utrudnienie w dostępie do służby zdrowia, urzędów, miejsc noclegowych, miejsc, gdzie można zadbać o higienę osobistą, ostracyzm w komunikacji miejskiej oraz ogólnie w przestrzeni publicznej), trudno oczekiwać od niej dobrego samopoczucia psychicznego. To znów, np. przez somatykę, przekłada się w prosty sposób na sferę fizyczną. Jeśli zaś rozpoczniemy od czynnika „psycho”, gdzie osoba może mieć zaburzenia, to staje się jasne, że może nie potrafić zadbać o zdrowie fizyczne lub nie przykładąć do niego wagi, a w obszarze społecznym może nie potrafić nawiązać i utrzymać zdrowych relacji, załatwić urzędowych spraw itd.

Chcę tutaj zwrócić uwagę na to, że Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), podając najnowszą definicję zdrowia, odchodzi od modelu biomedycznego, czyli po prostu braku choroby, na rzecz modelu salutogenetycznego, który mówi, iż poziom zdrowia zależy od działania czterech czynników¹⁷⁵:

- ☐ uogólnionych zasobów odpornościowych (cechy biologiczne i społeczno-kulturowe jednostki);
- ☐ stresorów (nieprzyjemne stany napięcia, trudności, na które nie ma gotowych reakcji adaptacyjnych);
- ☐ poczucia koherencji (nastawienie orientacyjne wyrażające przekonanie o przewidywalności i racjonalności świata i swojego położenia życiowego, poczucie sprawczości, wiary w siebie);
- ☐ zachowania i stylu życia.

A zatem mowa tu raczej o poczuciu ogólnego dobrostanu. Myślę, że szczególnie poczucie koherencji, widzenie sensu w życiu jest dla osób w kryzysie bezdomności niezmiernie ważne.

¹⁷⁵ Por.: A. Antonovsky, *Poczucie koherencji jako determinanta zdrowia*, w: I. Heszen-Niejodek, H. Sęk (red.), *Psychologia zdrowia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997

W instytucjach (placówkach) można zadbać jedynie o czynnik „bio” i to w modelu biomedycznym. Trudno w ośrodkach czy noclegowniach (czyli w instytucjach totalnych) wyeliminować stresory, wzmacniać poczucie sprawczości i wiary w siebie, gdy nad głową „wisi” sztywny regulamin, określający godziny posiłków, kąpieli, pory opuszczania i powrotu do placówki. Tutaj wolność wyboru, decyzyjność o własnym życiu sprowadza się do możliwości skorzystania ze schronienia oraz opieki (pod warunkiem bezdyskusyjnego podporządkowania ustalonym z góry, jednakowym dla wszystkich regułom) lub nie skorzystania, czyli pozostania „na ulicy”.

W placówkach, moim zdaniem, wzmacnia się głównie wyuczoną bezradność. Jest to zjawisko, w którym człowiek – odnosząc kolejne porażki w życiu – dochodzi do wniosku, iż cokolwiek by nie zrobił, to i tak nie dopnie celu, a zatem po co w ogóle coś robić? Uczy się, że jest bezradny. Może to prowadzić do utraty sensu życia, który według Victora Frankla jest głównym motywem ludzkich działań. Píše on w książce pt. *Człowiek w poszukiwaniu sensu*: „*Dążenie do znalezienia w życiu sensu jest u człowieka najpotężniejszą siłą motywującą*”¹⁷⁶. Osoby w kryzysie bezdomności oddają odpowiedzialność za swoje życie w ręce pracowników instytucji – czy to placówki schronienia, czy to ośrodka pomocy społecznej, z którym notabene są zobowiązane współpracować, aby wykonując określone zadania, zasłużyć sobie na koniec na rekomendację do zaspokojenia jednej z podstawowych ludzkich potrzeb – mieszkania. Schodkowego modelu wychodzenia z kryzysu bezdomności, wierzę, nie trzeba nikomu przedstawiać.

Kolejnym faktem związanym z placówkami jest ten, iż są przepełnione. Indywidualna praca z osobą w kryzysie bezdomności graniczy z cudem, gdy na stu mieszkańców przypada dwóch pracowników socjalnych oraz jeden psycholog (o ile w ogóle jest). Nie można w tej sytuacji oczekiwać spektakularnych efektów, choćby ci pracownicy byli nie wiem jak kompetentni. Zdrowych, w miarę bliskich relacji nawiązać się nie da, a jeśli wierzyć słowom naukowców¹⁷⁷, to właśnie one stanowią najważniejszy czynnik „leczący”.

Nie oznacza to, że mamy natychmiast zlikwidować wszystkie placówki. Są osoby, którym taki model odpowiada, bo potrzebują w swoim życiu jasnych, sztywnych zasad. Chodzi bardziej o to, aby to sami ludzie w kryzysie bezdomności mogli zdecydować z jakiej formy pomocy chcą skorzystać, by mieli wybór. Dlatego deinstytucjonalizacja ma tak olbrzymie znaczenie. Przesuwa odpowiedzialność za styl życia na osobę, której pomagamy. W końcu to te osoby są najwybitniejszymi fachowcami, jeśli chodzi o ich własne życie.

Jako pracownik projektu *Housing First – Najpierw Mieszkanie w Gdańsku*, skupię się właśnie na nim. Nie chcę przytaczać szeroko znanych faktów, co do stosowania samej metody, która odwraca do góry nogami model schodkowy, daje nadzieję tym, którzy z jakichś powodów w tym modelu sobie nie radzą.

Chcę natomiast wskazać na znaczenie tworzenia zdrowych relacji międzyludzkich, jakie promuje ta metoda, oraz na ogromną rolę asystentów. Chcę również uświadomić na to, co powinno kryć się pod nazwą „asystent”, jakie powinny być naprawdę jego zadania. Przede wszystkim nie należy asystentowi przypisywać usług „opiekuńczych”, jak kąpanie, pranie, sprzątanie czy przyrządzanie posiłków. Rzecz jasna, niekiedy (gdy może być zagrożone życie lub zdrowie uczestnika projektu) takie działania są jak najbardziej na miejscu i asystent je podejmuje. To głównie dzięki ich pracy, wspomniany już wcześniej dobrostan uczestników projektu, wchodzi na wyższy poziom.

¹⁷⁶ V.E. Frankl, *Człowiek w poszukiwaniu sensu*, Wydawnictwo Czarna Owca, 2011

¹⁷⁷ *Health and Well-Being*, strona internetowa Światowej Organizacji Zdrowia <https://www.who.int/data/gho/data/major-themes/health-and-well-being> (dostęp: 7.11.2023)



Asystenci w tym projekcie rozpoczynają pracę z uczestnikami od nauki najbardziej podstawowych czynności życiowych, jak obsługa sprzętów AGD czy spłuczki lub prysznic. Znam przypadek, gdzie osoba wspierana nie potrafiła czytać, ani pisać! Ludzie w długoletniej bezdomności zatracają takie umiejętności albo wcale ich nie nabyli. Ten drugi aspekt dotyczy w szczególności osób z deficytami psychicznymi, a projekt *Housing First – Najpierw Mieszkanie* m.in. do takich właśnie jest skierowany. Niemniej asystent powinien wspierać uczestników szczególnie w sferach psychicznej i społecznej. Pokazywać adekwatne do sytuacji zachowania. Uczyc stawiania własnych oraz respektowania cudzych granic. Uczyc podstawowych zasad społecznych i funkcjonowania w grupie. Wzmacniać zaufanie do innych i akceptację odmienności. Zwykle prowadzi to do wzrostu poczucia własnej wartości, wzmacnia wiarę w siebie oraz pokazuje możliwości osoby doświadczającej kryzysu i sposoby ich wykorzystania. Umożliwia zmianę postaw i wartości życiowych na bardziej akceptowane. Dodatkowo pozwala to odbudować kapitał społeczny przez nabywanie kompetencji w tworzeniu zdrowych relacji z innymi ludźmi. Dzięki temu uczestnicy stają się bardziej otwarci, co umożliwia korzystanie ze wsparcia (np. terapii uzależnień), ukierunkowuje na współpracę z innymi, a jest to warunek niezbędny do ponownego włączenia się w życie społeczne.

Ucząc się przez współpracę z asystentem, osoby wspierane przechodzą ewolucję tożsamościową: robią się bardziej samodzielne, potrafią realnie planować, wyznaczać sobie osiągalne cele, podejmują trafne decyzje i biorą za nie odpowiedzialność. Wzmacnia się przez to ich motywacja do wyjścia z kryzysu bezdomności, gdyż kryzys ów nie znika wraz z początkiem posiadania mieszkania. Motywacja ta skutkuje wzmoczeniem aktywności, wymusza ich działanie w tym kierunku. Równoczesnym efektem jest to, że osoby doświadczające bezdomności potrafią skuteczniej rozwiązywać życiowe problemy, czyli lepiej radzić sobie w życiu. W przypadku naszych uczestników, jest to dużym wyzwaniem. Często jest to zadanie przypominające walkę Don Kichota. Ale to sama metoda Najpierw Mieszkanie stwarza możliwość dla efektywnej pracy asystenta. Chciałbym to wyraźnie podkreślić.

Widzę tu miejsce na zadanie po raz kolejny pytania: Gdzie kończy się bezdomność? Otóż z moich obserwacji wynika, iż samo posiadanie mieszkania nie rozwiązuje problemu. To sprawia jedynie, że osoba staje się formalnie „domna”. Posiadanie własnego adresu może „podnieść wskaźniki” w obszarach społecznym i psychicznym – np. podnosząc odrobinę prestiż, ułatwiając kontakt z urzędami oraz wzmacniając poczucie własnej wartości, polepszając obraz samego siebie. Jednak pozostaje cały bagaż doświadczeń, zachowań i sposobów radzenia sobie utrwalonych w czasie długoletniego kryzysu bezdomności. Mam na myśli choćby zbieractwo, żebractwo, magazynowanie pożywienia... Musimy pamiętać o tym, że bezdomność jest w głowach ludzi w nią uwikłanych, że jest to pewien stan psychiczny.

Ponadto, w trakcie wieloletniej walki o przetrwanie na ulicy, organizm ludzki zmienia własne priorytety działania, jak gdyby „spina się” w sobie, przedstawia właśnie w tryb walki. Powoduje to, iż dopiero w chwili zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa (jakie daje posiadanie swojego lokum) ujawniają się choroby dotychczas pozostające w stanie „hibernacji”. A więc czynnik „bio”, paradoksalnie, pogarsza się.

Jest jeszcze jedna sprawa, która przemawia za tym, żeby mówić, iż bezdomność trwa dalej, pomimo zamieszkania. To sprawa zadłużeń powstałych i narosłych w trakcie kryzysu, a ciągnących się do tej pory. Osoby mieszkające na ulicy są często wykorzystywane, jako tzw. „słupy” przy zaciąganiu kredytów czy zakupie jakichś dóbr na raty. Są bardzo wygodne dla oszustów, ponieważ nie mają stałego miejsca zamieszkania, więc trudno je namierzyć. Taka sama sytuacja do-

tyczy Funduszu Alimentacyjnego lub sądów. Proszę zwrócić uwagę, że kryzys bezdomności cechuje m.in. brak dochodów. Dlatego borykający się z nim ludzie nie są w stanie regulować swoich zobowiązań finansowych, nawet jeśli tego chcą. Z chwilą uzyskania adresu, osoby mające zadłużenia wchodzi na celownik różnych firm windykacyjnych, komorników. Kwoty zadłużeń, jakie uzbierały się przez lata są zwykle przytłaczające. Dłużnicy najczęściej nie będą w stanie ich spłacić! W takich okolicznościach nie ma mowy o pełnym procesie ponownej socjalizacji. Ludzie ci będą zapewne unikali legalnej pracy, by ochronić swe (najczęściej niewielkie) przychody. Krótko mówiąc bezdomność w jakiś sposób nadal z nimi jest.

Na koniec jeszcze kilka zdań o ekspertach przez doświadczenie, czyli osobach, które uporały się z własnym kryzysem. A więc takich, jak ja. O ile w obszarze zdrowia psychicznego funkcja taka staje się w naszym kraju coraz bardziej popularna (używa się tutaj często określenia „asystent zdrowienia”), o tyle w zakresie bezdomności nie bardzo wykorzystuje się doświadczenie „ozdrowieńców”. Jestem jednym z niewielu etatowych ekspertów przez doświadczenie bezdomności w Polsce, a w projekcie *Housing First – Najpierw Mieszkanie* jedynym! Jest to, w moich oczach, duże niedopatrzenie. Kto, jeśli nie osoby z doświadczeniem, może wskazać skuteczne sposoby wychodzenia z kryzysu bezdomności? To przecież właśnie takie osoby wiedzą, co tak naprawdę działa, co im pomogło! Dzieląc się tą wiedzą mogą pomóc zarówno ludziom pozostającym nadal w kryzysie bezdomności, jak i tym zaangażowanym w pomaganie, w rozwiązywanie problemu bezdomności.

Moja rola w projekcie, nie polega jedynie na prezentowaniu punktu widzenia ludzi uwikłanych w bezdomność. Będąc również osobą z niepełnosprawnościami oraz taką, która poradziła sobie z uzależnieniem, służę pomocą samym uczestnikom projektu (np. podpowiadając im, gdzie można zwrócić się o pomoc lub opowiadając, jak sam poradziłem sobie z podobnym problemem), a także asystentkom (np. poprzez wzmacnianie ich przekazu do uczestników) czy zabierając głos na spotkaniach zespołu co do strategii postępowania w poszczególnych przypadkach. Będąc jednocześnie częścią kadry w projekcie i człowiekiem znającym kryzys bezdomności od podszewki, stałem się pewnego rodzaju buforem w kontaktach między uczestnikami a kadra. Czasami uczestnicy mówią mi więcej o swoich kłopotach i emocjach z nimi związanych, niż asystentkom, traktując jak „swojego”. W moim poczuciu jest to bardzo trudna pozycja. Budzi ona dylematy etyczne. Szczególnie, kiedy słyszę: „*Wiesz, to tak tylko między nami*”. Wówczas potrzebuję rozważyć, na ile zachowanie uczestnika stoi w sprzeczności z ustaleniami projektu, czy nie zagraża ono życiu lub zdrowiu jego albo innych. Jestem bowiem zobowiązany do zgłaszania takich incydentów, a wolałbym nie zawieść pokładanego we mnie zaufania z jednej i drugiej strony.

Chcę podkreślić, że moje działania są w dużej mierze intuicyjne. Brakuje szkoleń dla ekspertów przez doświadczenie bezdomności. A przecież, jeśli mówimy o deinstytucjonalizacji, powinniśmy do prac związanych z rozwiązywaniem tego problemu włączać jak najwięcej samych zainteresowanych. Zdaję sobie sprawę, że nie wszyscy mają odpowiednie do tego kompetencje, jednak widzę miejsce dla takiego ruchu. Mam wrażenie, iż tak słuszny kierunek, jak odchodzenie od rozwiązań instytucjonalnych, nie powinien zamykać drzwi tym, którzy mogliby pomóc zmienić optykę patrzenia na problem, stając się emisariuszami sprawy. Warto, według mnie, wziąć pod uwagę ich głos, jakieś ich pomysły. Nie decydujemy w całości o życiu innych, bo to właśnie nosi znamiona instytucji totalnej.



DEINSTYTUCJONALIZACJA USŁUG DLA OSÓB W KRYZYSIE BEZDOMNOŚCI W WYMIARZE REGIONALNYM NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Anna Szubert

Rola Samorządu Województwa Wielkopolskiego i Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Poznaniu

Kształtowanie polityki społecznej na poziomie województwa wielkopolskiego, jest kompetencją Samorządu Województwa Wielkopolskiego, a w szczególności powołanego przez niego Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Poznaniu (ROPS), którego zadaniem jest realizacji zadań województwa z zakresu pomocy społecznej. ROPS tworzy warunki dla samorządów lokalnych, instytucji i organizacji pozarządowych wspierających Wielkopolan, aby świadczone usługi społeczne były dopasowane do potrzeb mieszkańców regionu, i działa na rzecz poprawy jakości ich życia. Polityka społeczna w Wielkopolsce ma zatem uwzględniać potrzeby mieszkańców, wspierać instytucje i organizacje, a także ich kadre, w poprawie jakości świadczonych usług, wspierać rozwój i wdrażanie nowych usług, a także wprowadzać innowacyjne rozwiązania oraz lobbować na rzecz rozwoju nowoczesnego systemu polityki społecznej.

W dokumentach strategicznych województwa deinstytucjonalizacja definiowana jest jako „*proces przejścia od opieki świadczonej w dużych instytucjach na rzecz tworzenia systemu wsparcia lokalnego (środowiskowego) lub systemu małych instytucji o charakterze quasi-rodzinnym, w miejscu zamieszkania osób, które tego wsparcia wymagają*”¹⁷⁸. Nie jest rozumiana *stricte* jako likwidacja czy zamykanie miejsc świadczących usługi opieki długoterminowej, a jako proces, w ramach którego nastąpi rozwój systemu usług świadczonych w środowiskach lokalnych i dostarczenie nowych usług. Proces ten skupiać się będzie na usługach profilaktycznych, przy jednoczesnym zapewnieniu wsparcia mieszkaniowego, z czasem zmniejszy się więc potrzeba korzystania z placówek oferujących długoterminowe wsparcie.

Adresatami działań planowanych przez ROPS są:

- ☐ osoby starsze;
- ☐ rodzina;
- ☐ osoby z ograniczoną sprawnością i ich opiekunowie;
- ☐ osoby z kręgu wysokiego ryzyka socjalnego;
- ☐ migranci;
- ☐ kadra pomocy i integracji społecznej.

¹⁷⁸ *Strategia Polityki Społecznej Województwa Wielkopolskiego do roku 2030*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu, Samorząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2020
<https://rops.poznan.pl/wp-content/uploads/2021/01/Strategia-Polityki-Społecznej-Wojewodztwa-Wielkopolskiego-do-roku-2030.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Wielkopolski Plan Deinstytucjonalizacji i Rozwoju Usług Społecznych na lata 2023-2026 w obszarze bezdomności

ROPS w Poznaniu w ramach działań związanych z deinstytucjonalizacją usług stworzył dokument pt. *Wielkopolski Plan Deinstytucjonalizacji i Rozwoju Usług Społecznych na lata 2023-2026*¹⁷⁹ (WPDI). W dokumencie tym określono pięć grup, do których zaadresowane zostało wsparcie. Grupy te zostały określone w związku dużym ryzykiem instytucjonalizacji wsparcia i kierowania do instytucji świadczących takie wsparcie. W każdej z wymienionych poniżej grup został uwzględniony także aspekt wsparcia kadry.

Grupy objęte WPDI:

- ☐ rodzina, w tym dzieci z niepełnosprawnościami, w systemie pieczy zastępczej i adopcji;
- ☐ osoby starsze i ich opiekunowie;
- ☐ osoby z ograniczoną sprawnością i ich opiekunowie;
- ☐ osoby z zaburzeniami psychicznymi i w kryzysach psychicznych;
- ☐ osoby w kryzysie bezdomności.

WPDI definiuje kierunki działań dot. wsparcia wszystkich adresatów dokumentu, w tym osób w kryzysie bezdomności. Każdy z tych kierunków został opisany na trzech poziomach – profilaktyki, interwencji i integracji:

- ☐ Kierunek 1. Usługi społeczne – rozwój i podniesienie jakości usług, dostosowanie ich, w sposób adekwatny do potrzeb osób korzystających ze wsparcia;
- ☐ Kierunek 2. Infrastruktura społeczna – rozwój i zapewnienie dostępności miejsc świadczących usługi społeczne;
- ☐ Kierunek 3. Aktywność społeczna i obywatelska – wspieranie aktywności Wielkopolan, wspieranie oddolnych inicjatyw;
- ☐ Kierunek 4. Włączenie społeczne – przeciwdziałanie wykluczeniu, wspieranie udziału osób potrzebujących wsparcia w pełnym uczestnictwie w życiu społecznym;
- ☐ Kierunek 5. Koordynacja polityki społecznej – zadania koordynacyjne ROPS, w tym budowanie współpracy międzyinstytucjonalnej, sieciowanie, wdrażanie modeli pracy, innowacyjnych rozwiązań, podnoszenie kwalifikacji kadr pomocy i integracji społecznej, wymiana dobrych praktyk.

W obszarze wsparcia osób w kryzysie bezdomności WPDI został opracowany przy współudziale organizacji i instytucji zajmujących się wspieraniem tych osób. Odbyły się spotkania, na których wypracowano rekomendacje dotyczące WPDI. Rozmawialiśmy o bezdomności w kontekście potrzeb – zarówno kadry, jak i osób w kryzysie. Jakie obszary wymagają największej uwagi? Jakże usługi należałoby rozwijać? Jak nowe usługi należy wprowadzać? Jak pracować w instytucjach, aby poprawić jakość życia ich mieszkańców?

¹⁷⁹ *Wielkopolski Plan Deinstytucjonalizacji i Rozwoju Usług Społecznych na lata 2023-2026*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu, Samorząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2023 <https://rops.poznan.pl/wp-content/uploads/2023/06/Wielkopolski-Plan-Deinstytucjonalizacji-i-Rozwoju-Us%C5%82ug-Spo%C5%82ecznych-1.pdf> (dostęp: 7.11.2023)



Dzięki spotkaniom udało się zebrać i usystematyzować wiedzę na temat zasobów, ale także wyzwań i potrzeb w codziennej pracy z osobami w kryzysie bezdomności. Zostały stworzone ramy działań. Celem WPDI jest wyznaczenie kierunków do dalszej pracy i współpracy w obszarze wsparcia adresatów dokumentu, w tym osób doświadczających bezdomności.

Na podstawie spotkań opracowano zapisy odnoszące się do dwóch obszarów (priorytetów):

- ☐ Priorytet 1. Poprawa dostępu osób w kryzysie bezdomności do odpowiadającego ich potrzebom wsparcia świadczonego w środowisku lokalnym;
- ☐ Priorytet 2. Poprawa dostępu osób w kryzysie bezdomności przebywających w instytucjach całodobowych do wsparcia realizowanego z poszanowaniem ich podmiotowości i wyboru (w tym wsparcie w procesie usamodzielniania do życia poza instytucją).

W odniesieniu do ww. priorytetów ROPS w Poznaniu planuje działania w obszarach:

- ☐ zarządzania strategicznego – wsparcia pracowników instytucji i organizacji pracujących z osobami w kryzysie bezdomności w kontekście poprawy warunków pracy, wynagrodzeń, zwiększenia skali pomocy postpenitencjarnej, pracy na rzecz zwiększania zasobów mieszkaniowych w gminach, dostępności usług niskoprogowych, lobbowania zmian legislacyjnych w kontekście właściwości miejscowej osób w kryzysie bezdomności;
- ☐ inicjowania nowych rozwiązań, inkubowania i wdrażania innowacji społecznych;
- ☐ wspierania gmin w obszarze realizowania działań profilaktycznych, zapobiegających bezdomności oraz instytucjonalizacji,
- ☐ wspierania gmin w procesie deinstytucjonalizacji;
- ☐ wspierania finansowego i merytorycznego organizacji pozarządowych w realizacji zadań na rzecz osób w kryzysie bezdomności;
- ☐ wspierania współpracy międzyinstytucjonalnej, sieciowania, wymiany dobrych praktyk;
- ☐ wspierania dostępu do informacji w obszarze bezdomności;
- ☐ realizowania działań związanych z podnoszeniem świadomości i budowania pozytywnych postaw Wielkopolan.

Deinstytucjonalizacja – szanse i wyzwania

WPDI to dokument ramowy, który mówi o kształtowaniu polityki społecznej w Wielkopolsce, jest także punktem odniesienia do realizacji planowanych zadań. Poniżej przedstawiam zawartą w tym dokumencie analizę szans oraz wyzwań jakie mogą towarzyszyć procesowi deinstytucjonalizacji w obszarze bezdomności.

Deinstytucjonalizacja w Wielkopolsce to szansa na:

- ☐ wzmocnienie samorządów, instytucji i organizacji w profesjonalizacji usług;
- ☐ umożliwienie osobom korzystającym ze wsparcia prawa do decydowania o sobie, wyboru odpowiednich do swoich potrzeb usług społecznych;
- ☐ rozwój usług środowiskowych – w kontekście bezdomności to przede wszystkim streetworking, jako jedno z ważniejszych działań w profilaktyce bezdomności czy długotrwałego przebywania w bezdomności ulicznej, ale także rozwój pracy socjalnej, asystentury, usług terapeutycznych, możliwość zbudowania systemu interwencyjnych

usług niskoprogramowych, czy wreszcie rozwój programów mieszkaniowych, w tym programów opartych na modelu Najpierw Mieszkanie, i programów najmu społecznego;

- ☐ dobór ścieżki wsparcia skierowanej do osób i grup w sytuacji szczególnie wymagającej wsparcia, w tym młodzieży i młodych dorosłych, których coraz więcej przebywa w przestrzeni ulicznej, migrantów czy osób opuszczających zakłady karne, aby w porę dostarczyć im odpowiednie usługi zapobiegające bezdomności;
- ☐ wsparcie kadry pracującej z osobami w kryzysie bezdomności, w tym zapewnienie rozwoju zawodowego, podnoszenie kompetencji, regularne superwizje jako narzędzia, które mogą przeciwdziałać wypaleniu zawodowemu;
- ☐ budowanie świadomych i aktywnych społeczności lokalnych, wspieranie dostępu do informacji oraz budowanie pozytywnych postaw wśród mieszkańców Wielkopolski.

Jeśli zaś chodzi o wyzwania, jakie niesie ze sobą proces deinstytucjonalizacji, to WPDI identyfikuje ich trzy rodzaje. Po pierwsze deinstytucjonalizacja często utożsamiana jest z likwidacją schronisk czy miejsc udzielających całodobowego wsparcia. Proces zmiany może wzbudzać poczucie lęku u osób pracujących w instytucjach i organizacjach pracujących z osobami w kryzysie bezdomności. Kadra instytucji pomocy i integracji społecznej wymaga wsparcia, konieczne jest wsparcie w podnoszeniu kompetencji kadr, w kształceniu nowych pracowników, a także podnoszenie wynagrodzeń. Drugim wyzwaniem jest fakt, że WPDI to dokument, którego perspektywa czasowa obejmuje okres zaledwie 3 lat. Jest to czas na zainicjowanie działań, rozpoczęcie procesu. Konieczne jest wzmocnienie działań koordynacyjnych samorządów oraz wzmocnienie współpracy z innymi systemami, np. z systemem opieki zdrowotnej, więziennictwa. Wreszcie, po trzecie, należy zwrócić uwagę na niewystarczającą liczbę mieszkań. Konieczne jest więc wzmocnienie potencjału mieszkaniowego, aby uruchamiać programy wsparcia oparte o mieszkania, a nie o instytucje (w tym mieszkania oparte na modelu Najpierw Mieszkanie).

W dokumencie zostały też wskazane źródła finansowania procesu deinstytucjonalizacji:

- ☐ środki własne Samorządu Województwa Wielkopolskiego;
- ☐ środki na realizację zadań związanych ze szkoleniami i wsparciem JST w ramach tzw. projektu koordynacyjnego ROPS realizowanego w ramach programu FERS 2021-2027 w zakresie polityki społecznej;
- ☐ środki UE w ramach projektów realizowanych lub współrealizowanych przez ROPS w Poznaniu.

Cały dokument – *Wielkopolski Plan Deinstytucjonalizacji i Rozwoju Usług Społecznych na lata 2023-2026* – dostępny jest na stronie internetowej ROPS w Poznaniu.



DIAGNOZA I LOKALNY PLAN ROZWOJU USŁUG SPOŁECZNYCH W OBSZARZE PRZECIWDZIAŁANIA ZJAWISKU BEZDOMNOŚCI NA PRZYKŁADZIE MAŁEJ GMINY (NOWE)

Marcin Tylman

Wstęp

Właśnie mija sto lat systemu pomocy społecznej w Polsce. W 1923 roku weszła w życie ustawa o opiece społecznej, która umożliwiła realizację wsparcia w ujęciu systemowym. Przez sto lat polski model pomocy wielokrotnie ewoluował. Zmieniał się format działań pomocowych, w którym od opieki, poprzez pomoc, dążyliśmy do wsparcia. Analogicznie zmieniała się również rola pomagającego oraz rola odbiorcy pomocy. Pomagający był opiekunem, organizatorem pomocy, a aktualnie staje się aktywizującym społeczność lokalną do działań samopomocowych. Odbiorca pomocy zaś postrzegany był jako podopieczny, klient. Aktualnie chcemy go postrzegać po prostu jako mieszkańca, członka społeczności lokalnej. Warto też dodać, że zmienia się rozkład odpowiedzialności – od modelu, w którym kluczowa była aktywność pomagającego, do podejścia ukierunkowanego na wzmocnienie odbiorcy wsparcia (ang. *empowerment*)¹⁸⁰. Efektem ewolucji paradygmatu pomagania jest dziś wdrażanie polityki deinstytucjonalizacji i – co za tym idzie – wyodrębnienie się sektora usług społecznych.

W sierpniu 2022 roku Gmina Nowe przystąpiła do wdrażania projektu *Opracowanie i pilotażowe wdrożenie mechanizmów i planów deinstytucjonalizacji usług społecznych* realizowanego w ramach *Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020*, Osi Priorytetowej II *Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji*, Działanie 2.8 *Rozwój usług społecznych świadczonych w społeczności lokalnej*, współfinansowanego z EFS. W ramach rocznego pilotażu na terenie gminy Nowe zaprojektowano i wdrożono system usług społecznych skierowanych do seniorów, osób z niepełnosprawnościami, osób w kryzysie psychicznym, dzieci i rodzin, w tym dzieci z niepełnosprawnościami oraz osób w kryzysie bezdomności. Kluczowym zadaniem było przygotowanie lokalnego planu deinstytucjonalizacji (LPDI)¹⁸¹, który – poza wnikliwą diagnozą stanu aktualnego – skupiony jest na perspektywie wsparcia, w szczególności rozwoju usług społecznych dla ogółu społeczności w latach 2023-2030. Dokument ten stanowi czytelny drogowskaz zarówno dla realizatorów wsparcia, lokalnych decydentów, jak i mieszkańców gminy Nowe, którzy poprzez działania badawcze zostali aktywnie zaangażowani w proces tworzenia dokumentu. Realizatorami pilotażu był Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowem w partnerstwie z Fundacją Aktywizacji i Integracji.

¹⁸⁰ Wykład prof. M. Rymczy, konferencja naukowa pt. *Usługi społeczne przeszłość – teraźniejszość – przyszłość. Kierunki rozwoju pomocy społecznej w 100 lecie ustawy o opiece społecznej*.

¹⁸¹ *Plan deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie gminy Nowe na lata 2023-2030*, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowem, Fundacja Aktywizacji i Integracji, Nowe 2023

Plan deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie gminy Nowe na lata 2023-2030 w obszarze usług wsparcia osób w kryzysie bezdomności

Poniżej przedstawiono część LDPI poświęconą perspektywie wsparcia osób w kryzysie bezdomności. Warto zwrócić uwagę na projektowane działania (usługi) o charakterze profilaktycznym oraz integracyjnym. Podejście to stanowi zmianę w dotychczasowym modelu pomocy osobom w kryzysie bezdomności skupionym głównie na działaniach interwencyjnych.

„Populacja osób w kryzysie bezdomności oraz zagrożonych tym zjawiskiem

Na podstawie analiz danych statystycznych w okresie ostatnich 5 lat odnotowuje się, iż populacja osób w kryzysie bezdomności zarówno w kraju, jak i w województwie maleje. W 2019 roku podczas ostatniego ogólnopolskiego badania liczby tych osób, zdiagnozowano, iż na terenie Polski przebywało ich ponad 30 tys., z czego osoby w kryzysie bezdomności z województwa kujawsko-pomorskiego stanowiły 5,1% tejże grupy (1 557 osób).

W porównaniu do poprzedniej edycji badania z 2017 roku, liczba osób w kryzysie bezdomności w województwie zmniejszyła się o niecałe 15% (258 osób). Należy jednak zwrócić uwagę, że rzeczywistość może przedstawiać się inaczej niż statystyka. Wynika to z przyjmowanych metodologii badania osób doświadczających bezdomności. W ocenie Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, po pierwsze liczba osób w kryzysie bezdomności wynosi znacznie powyżej 30 tys. osób. Po drugie, warto zwrócić uwagę, że obowiązująca definicja osoby w kryzysie bezdomności jest nieadekwatna do stanu rzeczywistego, stąd środowiska działające w obszarze bezdomności wskazują na konieczność przyjęcia w Polsce typologii ETHOS.

Problem bezdomności skupia się wokół największych miast regionu: tj. Bydgoszczy (320), Torunia (272), Grudziądza (225) oraz Włocławka (215). Wśród powiatów, na terenie których łączna liczba osób w kryzysie bezdomności przekroczyła 50 znalazły się: bydgoski, inowrocławski, nakielski, toruński oraz świecki.

Na terenie gminy Nowe populacja osób w kryzysie bezdomności w okresie ostatnich 5 lat prezentowała się w sposób następujący (tabela).

<i>Osoby w kryzysie bezdomności (stan na miesiąc grudzień)</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Ogólnie</i>	18	19	19	18	23
<i>W placówkach zewnętrznych</i>	10	14	11	11	11
<i>W mieszkaniach wspomaganych</i>	8	6	8	8	8
<i>W przestrzeni gminy Nowe</i>	9	9	9	8	8

Źródło: MGOPS w Nowem



Gmina Nowe posiada doświadczenie pracy z osobami w kryzysie bezdomności. W latach 2012-2015 na terenie Nowego był realizowany Projekt systemowy »Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej« w zadaniu 4 w zakresie standaryzacji pracy z osobami w kryzysie bezdomności w tym: opracowanie Modelu Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności. W ramach pilotażu udało się wypracować GSWB, którego elementy funkcjonują do dnia dzisiejszego. Aktualnie w ramach lokalnego systemu funkcjonują 3 mieszkania wspomagane (w tym mieszkanie chronione), ogrzewalnia niskoprogrowa z węzłem sanitarnym, jadalnia. W zakresie koniecznego wsparcia instytucjonalnego MGOPS współpracuje z TPBA w Grudziądzu (schronisko dla bezdomnych mężczyzn oraz schronisko z usługami). Działania z zakresu problemu bezdomności koordynuje i realizuje wyznaczony pracownik socjalny. Gmina Nowe dotychczas nie realizowała działań skupionych na prewencji bezdomności.

Wiodącymi powodami, które osoby w kryzysie bezdomności wskazywały jako główną przyczynę swojej sytuacji życiowej były: uzależnienie od alkoholu, konflikty rodzinne, eksmisja i wymeldowanie.

Analizując strukturę osób w kryzysie bezdomności z terenu gminy Nowe: stanowili ją w 2022 roku głównie mężczyźni 20 osób, kobiety oraz 2 dzieci pon. 16 r.ż. Szczegółową strukturę wieku populacji mężczyzn przedstawia tabela:

Wiek	18-26 lat	27-40 lat	41-60 lat	61-90 lat
Liczba osób	1	4	11	4

Źródło: MGOPS w Nowem

Zauważyć można, że w podziale na wiek 55% populacji stanowią mężczyźni w przedziale wiekowym 41-60 lat. Większość osób w kryzysie bezdomności w gminie Nowe, podobnie jak w województwie kujawsko-pomorskim, ma wykształcenie zawodowe (ok. 70%) oraz podstawowe (ok. 30%). Z populacji 23 osób będących w kryzysie bezdomności z terenu gminy Nowe, 18 osób uznaje się za osoby z niepełnosprawnościami/przewlekłe chore, a 11 osób posiadało orzeczenie o niepełnosprawności (2022 rok)

Słabą stroną dotychczasowego wsparcia w obszarze bezdomności jest brak działań skierowanych na osoby/rodziny zagrożone problemem bezdomności. Mowa tutaj w szczególności o osobach/rodzinach zagrożonych eksmisją, osobach młodych pozostających w rodzinach dysfunkcyjnych. Na terenie gminy nie są realizowane żadne działania i programy profilaktyczne przeciwdziałające zjawisku wchodzenia w problem osób z tych właśnie grup. Z danych uzyskanych od Przedsiębiorstwa Usług Miejskich w Nowem oraz Spółdzielni Mieszkaniowej w Nowem wynika, że co do zasady oba te podmioty nie posiadają specjalnych programów przeciwdziałania powstawania zadłużeniom i eksmisjom. PUM wprost wskazuje brak tego typu rozwiązań, SM wskazuje współpracę z MGOPS. Obaj operatorzy nie umożliwiają osobom zadłużonym odrabiania zadłużeń. Także obaj wskazują na szybkie informowanie Działu Świadczeń Rodzinnych MGOPS o zadłużeniu osób pobierających dodatek mieszkaniowy (w ciągu 30 dni od ujawnienia zadłużenia). Zarówno PUM, jak i SM nie posiadają lokalu tymczasowego pobytu dla osób poddanych procedurze eksmisji. Wszystkie

prowadzone działania mają charakter indywidualnej, intuicyjnej pracy socjalnej realizowanej przez poszczególnych pracowników socjalnych MGOPS.

Dostępne usługi środowiskowe

Gmina Nowe posiada doświadczenia w obszarze wsparcia osób z bezdomnościami, o których wspomniano wcześniej. Od 2012 roku na terenie gminy działa system wsparcia oparty o usługi środowiskowe. Co prawda działania w ramach Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności zostały ograniczone po zakończeniu pilotażowego wdrożenia i aktualnie realizowane są następujące usługi w obszarze interwencji: ogrzewalnia niskoprogowa, przeznaczona dla osób w kryzysie bezdomności, mogą z tej usługi korzystać osoby będące pod wpływem alkoholu. Ogrzewalnia działa w okresie od jesieni do wiosny, w godzinach nocnych i jest przeznaczona dla osób w kryzysie bezdomności, które nie godzą się na inne wsparcie. Z usługi korzystają incydentalnie także inne osoby. W okresie lata udostępniony jest węzeł sanitarny oraz łaźnia. Osoby w kryzysie bezdomności mogą skorzystać z jadalni (jest ona przeznaczona nie tylko dla osób w kryzysie bezdomności). W placówce są wydawane ciepłe posiłki przez cały rok. Realizacją zadań w obszarze wsparcia osób w kryzysie bezdomności zajmuje się wyznaczony pracownik socjalny, którego zadaniem jest koordynacja ww. usług, realizacja pracy socjalnej opartej o indywidualny program wychodzenia z bezdomności. Pracownik socjalny realizuje też elementy streetworkingu oraz koordynuje funkcjonowanie mieszkań wspomaganych.

<i>Osoby w kryzysie bezdomności</i>	2020	2021	2022
<i>Korzystające z węzła sanitarnego</i>	6	8	8
<i>Korzystające z jadalni</i>	8	12	8

Źródło: MGOPS w Nowem

Kluczową usługą społeczną realizowaną w Nowem są mieszkania wspomagane. Jak większość ww. działań, wsparcie mieszkaniowe realizowane jest od 2012 roku. Zgodnie ze standardami GSWB mieszkania co do zasady mają charakter rozproszony, oparte są głównie o komunalny zasób gminny oraz zasób prywatny. Aktualnie na terenie gminy Nowe funkcjonują 2 mieszkania dedykowane osobom wychodzącym z problemu bezdomności. Dodatkowo działa 1 mieszkanie chronione, które również dedykowane jest osobom w kryzysie bezdomności. Warto jednak dodać, że w Nowem od 2020 roku działa program mieszkań treningowych – PMT (co prawda dedykowany dorosłej młodzieży opuszczającej pieczę zastępczą oraz dorosłym osobom z niepełnosprawnościami usamodzielniającym się), jednak jednym z zadań PMT jest przeciwdziałanie bezdomności osób młodych. Aktualnie w ramach programu funkcjonuje 6 jednoosobowych mieszkań. W 2022 roku utworzono 1 lokal dla opuszczających ten program. Ww. zadania realizuje NGO. Ze względu na strukturę własności, mieszkanie chronione oraz 2 mieszkania wspomagane zlokalizowane są w ramach gminnego zasobu komunalnego. Z kolei 6 mieszkań treningowych oraz 1 lokal »po-treningowy« w powiatowym zasobie lokalowym.



<i>Liczba osób w mieszkaniach:</i>	2019	2020	2021	2022
<i>wspieranych</i>	3	3	2	2
<i>chronionym</i>	3	3	6	6
<i>treningowych</i>	-	-	6*	6*
<i>po-treningowych</i>	-	-	0	1
*) uczestnicy PMT				

Źródło: MGOPS w Nowem

Pomoc instytucjonalna

Na terenie gminy Nowe nie ma dostępnych usług instytucjonalnych dedykowanych osobom w kryzysie bezdomności. Fakt ten jednak nie stanowi bariery dla realizowanego wsparcia. Gmina współpracuje z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi wyspecjalizowane placówki dla osób w kryzysie bezdomności. Aktualnie usługi instytucjonalne dla Gminy Nowe świadczy TPBA, które prowadzi Schronisko dla Mężczyzn oraz Schronisko z Usługami Opiekuńczymi w Grudziądzu (miasto oddalone o 20 km). Współpraca dotyczy udzielania pomocy placówkowej, w szczególności osobom, które dotknęła bezdomność uliczna. Kluczowymi ideami jest relatywnie krótki pobyt, objęcie kompleksowymi usługami oraz współpraca skupiona na organizacji kontynuacji wsparcia osób poza placówką. TPBA prowadzi w Grudziądzu Schronisko dla mężczyzn, gdzie wsparcie może otrzymać 105 osób oraz jego filię w Smętowie na 35 osób. Schronisko świadczy usługę dla 35 gmin, w tym aktualnie dla gminy Nowe. Placówka spełnia wszystkie standardy, w tym dostępne jest wsparcie terapeuty uzależnień, psychologa, pielęgniarki oraz posługa duszpasterska. Klienci mają do swojej dyspozycji pokoje 4 osobowe, otrzymują 3 posiłki dziennie. Ponadto do dyspozycji jest świetlica, pralnia, kaplica katolicka, miejsca do przygotowywania posiłków, węzły sanitarne. Organizacja zapewnia także transport związany z dostępem do usług medycznych. Aktualny koszt pobytu za 1 dzień to 48 zł (18 zł – wyżywienie, 10 zł – media, 20 zł – koszty osobowe).

TPBA realizuje również schronisko z usługami opiekuńczymi dla 12 osób. Wsparcie otrzymują tam osoby w kryzysie bezdomności po udarach, zawałach, amputacjach itp. Średnia długość pobytu to 12 miesięcy. Średnia wieku klientów to 60 lat. Osoby otrzymują wsparcie opiekuńcze i medyczne. TPBA zapewnia 2-osobowe pokoje wyposażone w niezbędny specjalistyczny sprzęt pielęgnacyjny oraz inne niezbędne do prawidłowej pielęgnacji wyposażenie. Dostępny jest również transport dedykowany realizacji usług medycznych. Dzienny koszt pobytu to 70zł.

Z uwagi na towarzyszący bezdomności problem uzależnień (głównie od alkoholu) Gmina Nowe współpracuje z Wojewódzkim Szpitalem dla Nerwowo i Umysłowo Chorych w Świeciu w zakresie leczenia uzależnień (głównie od alkoholu). Ponadto z uwagi na ogólne problemy zdrowotne, wsparcie osobom w kryzysie bezdomności świadczy POZ oraz dwa szpitale (Grudziądz i Świecie). Warto jednak dodać, że wsparcie medyczne jest realizowane na zasadach ogólnej opieki zdrowotnej.

<i>Osoby w kryzysie bezdomności</i>	2020	2021	2022
<i>Hospitalizowane na oddziale leczenia uzależnień oraz oddziale detoksykacyjnym</i>	2	3	5
<i>Hospitalizowane na oddziałach szpitalnych (innych)</i>	1	2	3

Źródło: MGOPS w Nowem

Plany deinstytucjonalizacji usług

Dzięki realizowanemu w latach 2012-2015 GSWB, system wsparcia osób z kryzysie bezdomności funkcjonuje w stopniu dostatecznym. Wymaga on jednak modyfikacji wynikających z dynamiki problemu, zmiany rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Kluczowe rekomendacje oraz plany w obszarze deinstytucjonalizacji:

- a) **Rozwój mieszkalnictwa wspomagane** obejmującego zwiększenie aktualnej usługi, włączenia modelu Housing First. To kluczowa usługa, uzasadniona ilością osób w kryzysie bezdomności, a także ich wiekiem oraz stanem zdrowia i ograniczeń w sprawności. Zwiększenie aktualnie dostępnej usługi z 4 miejsc w mieszkaniach z zasobu komunalnego gminy Nowe na 20 miejsc w 2030 roku. Należy zaplanować plan pozyskania, adaptacji i remontów, w szczególności tych lokali mieszkalnych, które z uwagi na stan, lokalizację oraz wielkość, cieszą się niewielkim zainteresowaniem rodzin ubiegających się o przydział tego typu lokalu. W okresie realizacji pilotażowego wdrożenia zostaną wyremontowane 2 lokale dla 3 osób wychodzących z kryzysu bezdomności, Zatem w końcu 2023 roku zasób lokali komunalnych wprost dedykowany realizacji usługom na rzecz osób w kryzysie bezdomności wyniesie 5, a wsparcie uzyska w nich do 7 osób. W dalszej realizacji planu sukcesywnie przez najbliższe 7 lat rocznie należy pozyskać 1 lokal mieszkalny. Finansowanie przedsięwzięć należy lokować w środkach własnych gminy, pozyskiwanych zewnętrzne funduszy regionalnych i krajowych (w tym oferty Banku Gospodarstwa Krajowego wprost dedykowanej temu obszarowi wsparcia mieszkaniowego). Nieodzownym elementem rozwoju mieszkalnictwa, jest tworzenie i realizacja oferty wsparcia, zindywidualizowanej na potrzeby osób realizujących usługę. Kluczową rolę powinien pełnić pracownik socjalny – specjalista w zakresie tworzenia i realizacji indywidualnych planów wychodzenia z bezdomności, ale również animacji społeczności lokalnej. Specjalista pracy socjalnej powinien pełnić rolę koordynatora indywidualnych planów usług społecznych (KIPUS), kierującego właściwe usługi do konkretnych odbiorców. Rekomenduje się w szczególności lokowanie programów terapii uzależnień (indywidualnych terapii, oraz grupowych o charakterze samopomocowym). W przypadku realizacji usługi mieszkaniowej w więcej niż 5 lokalach komunalnych należy rozpatrzyć możliwość powołania przewidzianego ustawą rozwiązania – społecznej agencji najmu. Rozwiązanie to pozwoliłoby usystematyzować administrowanie, pozyskiwanie środków i remonty pozostających w SAN lokali.
- b) **Rozwój usług mieszkaniowych w modelu społecznej agencji najmu z 3 mieszkań do 10 w 2030 roku.** Mowa tutaj o realizowanym przez Fundację Aktywizacji i Integracji własnym programie mieszkaniowym dedykowanym osobom, które opuszczają program mieszkań treningowych. Rozwiązanie, poprzez dostarczenie przez



FAI bezpiecznych i dostępnych cenowo lokali mieszkalnych, ma ułatwić, w szczególności młodym dorosłym po pieczy zastępczej, dorosłym osobom z niepełnośprawnościami, skuteczne usamodzielnienie. Rozwiązanie ma również za zadanie przeciwdziałać zjawisku bezdomności młodych. FAI pozyskuje lokale (uzyskuje prawo najmu z możliwością podnajmu) z zasobu innego niż komunalny (powiatowy, prywatny). Do zadań FAI w tym zakresie należy pozyskanie lokalu, pozyskanie środków na remont i wyposażanie, koordynacja najmu oraz konieczne indywidualne wsparcie (o charakterze zmniejszającego się natężenia). FAI posiadała w 2021 roku 1 lokal dla 1 osoby po ukończeniu programu mieszkań treningowych (PMT). W ramach pilotażowego wdrożenia docelowo powstały 2 kolejne lokale dla 2 osób. FAI planuje stosownie do potrzeb pozyskiwać 1 lokal rocznie. FAI planuje pozyskiwać środki na prace remontowe i adaptacyjne oraz wyposażenie z dostępnych funduszy upowszechnianych w ramach konkursów regionalnych oraz krajowych. SAN realizowany przez FAI jest projektem partycypacyjnym zakładającym zaangażowanie środków odbiorcy usługi (opłacanie czynszu, wnoszenie własnych elementów wyposażenia lokalu). W obszarze usług FAI przewiduje realizować wsparcie przy pomocy asystentów osoby niepełnosprawnej lub asystenta usamodzielnienia (zależnie od sytuacji danej osoby) oraz przez możliwość włączania osób w realizowane przez FAI całoroczne projekty (WTZ, PES, projekty edukacyjne, kulturalne i inne).

- c) **Profesjonalizacja i aktywne realizowanie indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności (IPWB)** (działania zmierzające do skrócenia pobytu osób w placówkach). Głównym wyzwaniem jest wpisujące się w aktualny trend skracania pobytu osób w placówkach. Działanie polegające na możliwie szybkim reagowaniu i zaopiekowaniu w systemie placówkowym, przy czym okres pobytu nie powinien co do zasady przekraczać 6 miesięcy. W tym czasie pracownik socjalny realizujący wsparcie dla osób w kryzysie bezdomności w MGOPS, we współpracy z właściwą placówką, powinien opracować i wdrożyć IPWB skupiony na powrocie osoby do społeczności lokalnej i udzieleniu jej wsparcia mieszkaniowego ze zindywidualizowanym koszykiem niezbędnych usług. Główne zadania gminy to umożliwienie powrotu osobie poprzez dostarczenie optymalnego lokalu mieszkalnego. Zadanie MGOPS to jego wyposażenie, załatwienie istotnych spraw formalnych dotyczących osoby (np. kwestie zdrowotne) oraz przygotowanie wspomnianego wsparcia opartego o świadczenia i usługi. Realizatorzy wsparcia zdają sobie przy tym sprawę, że w szczególności w stosunku do osób doświadczających bezdomności ulicznej, okresowy pobyt w placówce jest konieczny z uwagi na specyficzne i celowe usługi świadczone osobie, niezbędne do przygotowania jej do powrotu do społeczności. Uwzględniając diagnozę obszaru w tym zakresie, należy domniemywać, że proces transferu będzie miał charakter ciągły z perspektywą zmniejszającego się natężenia wynikającego z planowanych i wdrażanych działań prewencyjnych (przeciwdziałaniu bezdomności). Kluczową rekomendacją jest realizacja tego działania przez wyspecjalizowanego pracownika socjalnego, posiadającego kompetencje w projektowaniu i realizacji IPWB. Ponadto ww. osoba musi posiadać niezbędne zasoby (w tym usługi), które ułatwią mu realizację indywidualnych działań. Dodatkowo rekomendowany jest faktyczny kontakt i współpraca pomiędzy MGOPS a placówką w okresie pobytu osoby w tej placówce.

- d) **Prewencja bezdomności młodych:** specjalne programy pracy socjalnej dla rodzin, w których dzieci i młodzież są zagrożone bezdomnością. Zjawisko bezdomności młodych nie jest w Polsce powszechnie badane. Prace w tym obszarze podjęto w ramach działalności Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności w 2022 roku. Według danych brytyjskich najczęstszymi czynnikami ryzyka są: konflikty w domu (z rodzicami lub opiekunami), rozpad intymnych relacji (często przemocowych), uzależnienia (od alkoholu oraz środków psychoaktywnych), opuszczanie pieczy zastępczej (brak wsparcia systemowego), czynniki strukturalne (brak perspektyw mieszkaniowych, brak pracy). Ważnym elementem w środowiskowej pracy z rodziną dysfunkcyjną, w skład której wchodzi starsze dzieci i nieletnia młodzież, jest po pierwsze przechodzenie od długotrwałego niskoefektywnego wsparcia finansowego, do dedykowanych młodym członkom rodziny usług społecznych (obszar kultury, sportu, rozwijania pasji i zainteresowań) dostępnych lokalnie. Podejmowanie w ramach pracy socjalnej działań animujących i integracyjnych. Angażowanie młodych w inicjatywy środowiskowe. Działania te realizowane przy zaangażowaniu organizatora społeczności lokalnych (OSL), z udziałem lokalnych instytucji kultury, sportu oraz NGO. Gmina Nowe dysponuje aktualnie szeroką ofertą w tym zakresie, barierą jednak jest dostępność (odległość i brak komunikacji dla dzieci i młodzieży zamieszkującej poza miastem, brak trwałych inicjatyw na wsiach, partycypacja w kosztach zajęć). Wskazane są między innymi: alokacja środków publicznych ułatwiających udział dzieci i młodzieży z grup defaworyzowanych i wsparcie pracy socjalnej przez specjalistów (psycholog, coach, pedagog). W gminie Nowe ważną rolę pełni świetlica środowiskowa, której zadaniem jest wyrównywanie szans społecznych, edukacyjnych dzieci i młodzieży z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Placówka dzienna spełnia swoją rolę, jednak zakres i możliwości pozostają niewystarczające do potrzeb – stąd rekomenduje się zwiększenie finansowania (poszukanie innych środków, zewnętrznych funduszy). Na terenie miasta Nowe zlokalizowany jest program mieszkań treningowych – zadanie zlecone przez Powiat Świecki, a realizowane przez FAI. Co do zasady, w pierwszej kolejności program rozwiązuje problemy w obszarze wychodzenia z pieczy zastępczej oraz usamodzielniania dorosłych osób z niepełnosprawnościami. Tym niemniej wprost wpisuje się w przeciwdziałanie powstawania bezdomności młodych. Obecnie program realizowany jest w oparciu o 6 mieszkań treningowych. Rekomendowane jest do 2030 roku zwiększenie o 1 mieszkanie.
- e) **Prewencja zjawiska zadłużeń i eksmisji** (specjalne programy pracy socjalnej, współpraca z kluczowymi w tym zakresie instytucjami): zaplanowano przygotowanie i realizację programu aktywnej współpracy pomiędzy MGOPS w Nowem, a kluczowymi podmiotami administrującymi zasobami mieszkaniowymi w gminie Nowe (Przedsiębiorstwo Usług Miejskich, Spółdzielnia Mieszkaniowa). Program ma na celu wdrożenie mechanizmów wczesnego reagowania i przeciwdziałania zjawiskom powstawania zadłużeń czynszowych. Program realizowany będzie przez specjalistę pracy socjalnej MGOPS we współpracy z wytypowanymi przedstawicielami ww. instytucji. Powstanie zespół roboczy, który będzie bezpośrednio współpracował z rodzinami/osobami zagrożonymi postępowaniem eksmisyjnym i utratą lokalu mieszkalnego. Grupa robocza powinna spotykać się nie mniej niż 1 raz na 2 miesiące. Kluczowe jest szybkie ustalenie zaistniałego problemu oraz



przygotowanie planu poprawy sytuacji (udzielenie pomocy finansowej – zasilek celowy na pokrycie zadłużenia, wsparcie psychologiczne, doradztwo zawodowe i prawne, zamiana lokalu mieszkalnego, możliwość odpracowania zadłużenia). Rozwiązanie to pozwoliłoby w 30-35% zmniejszyć ilość postępowań egzekucyjnych na terenie gminy Nowe już w 1 roku funkcjonowania programu.

- f) **Asystentura osoby wychodzącej z kryzysu bezdomności:** doświadczenia gminy Nowe w okresie realizacji Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności wskazują na efektywność pracy asystenta w obszarze wsparcia osób wychodzących z kryzysu bezdomności. Uwzględniając realizację usług mieszkaniowych, należy uwzględnić pracę asystenta, który w sposób bezpośredni i zindywidualizowany oraz na wielu płaszczyznach będzie wspierał osoby przebywające w mieszkaniach wspomaganych. Rekomendowane rozwiązanie, to jeden asystent dla 6-8 osób. Do roku 2030 na terenie gminy Nowe działać powinien przynajmniej 1 asystent. Uwzględniając możliwości kadrowe i finansowe MGOPS należy rozpatrywać dwa warianty: zatrudnienie jednej osoby i finansowanie tego zadania z dostępnych mechanizmów finansowych regionalnych i krajowych, środki w ramach robót publicznych i przy zaangażowaniu własnych lub zlecenie realizacji tej usługi NGO, która pozyska środki w trybie konkursowym (regionalne konkursy w obszarze DI, krajowe komponenty np. »Pokonać bezdomność«). Realizacja zadań asystenta osoby wychodzącej z kryzysu bezdomności wynika ze standardów pracy z osobami wychodzącymi z bezdomności.
- g) **Ogrzewalnia z łaźnią:** na terenie miasta Nowe od 2013 roku funkcjonuje w obszarze interwencji usługa ogrzewalni dla 6 osób. Usługa ta ma charakter okresowy i zwykle jest dostępna w okresie od listopada do końca marca w godzinach nocnych. W ogrzewalni dostępny jest węzeł sanitarny z możliwością prania odzieży (ta część usługi realizowana jest przez cały rok). Aktualnie wyzwaniem jest utrzymanie tej usługi do 2030 roku (rosnące koszty obsługi). W ramach usługi ogrzewalni dedykowanej osobom dotkniętym bezdomnością uliczną dostępna jest również odzież i obuwie. Aktualnie udostępniamy odzież używaną, rekomendowana jest współpraca z NGO i biznesem, której efektem będzie pozyskiwanie odzieży i obuwia fabrycznie nowego”.

Podsumowanie

Zaprezentowany powyżej dokument jest realną perspektywą działań w obszarze przeciwdziałania problemowi bezdomności w małej gminie. Lokalny plan deinstytucjonalizacji (LPDI), będący *de facto* planem rozwoju usług społecznych w tym obszarze, jest kontynuacją Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności. Koncepcja ta różni się jednak od modelu GSWB, ponieważ wyraźnie stawia prewencję oraz integrację nad działania interwencyjne. Mam nadzieję, że dokument ten będzie przydatny tym samorządom, które podejmą się trudu przygotowania własnych planów rozwoju usług społecznych uwzględniających aktywne działania na rzecz osób zagrożonych bezdomnością i pozostających w niepewności mieszkaniowej, ale również dla tych dotkniętych tym zjawiskiem oraz osób będących na etapie wychodzenia z bezdomności.

BIBLIOGRAFIA

- Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2022
https://habitat.pl/files/Adaptacja_pustostan%C3%B3w_na_mieszkania_dost%C4%99pne.pdf (dostęp: 7.11.2023)
- Antonovsky A., *Poczucie koherencji jako determinanta zdrowia*, w: I. Heszen-Niejodek, H. Sęk (red.), *Psychologia zdrowia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997
- At Home or in a Home?: Formal Care and Adoption of Children in Eastern Europe and Central Asia*, UNICEF, 2010
<https://www.socialserviceworkforce.org/system/files/resource/files/At%20Home%20or%20In%20a%20Home%20-%20Formal%20care%20and%20adoption%20of%20children%20in%20Eastern%20Europe%20and%20Central%20Asia.pdf> (dostęp: 7.11.2023)
- Bezzwrotne wsparcie budownictwa z Funduszu Dopłat*, strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego
<https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/bezzwrotne-wsparcie-budownictwa-z-funduszu-doplat/> (dostęp: 7.11.2023)
- Bokszczanin A., Jaskulski P., Sochocki M. et al., *Rekomendacja do ewaluacji programów Najpierw Mieszkanie oraz raport z kontynuacji badania ewaluacyjnego. Projekt „Housing First – Najpierw Mieszkanie”* (POWR.04.03.00-00-0071/18), w: J. Wilczek (red.), *Pokonać bezdomność 2022. Ku deinstytucjonalizacji*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2022
<https://drive.google.com/file/d/1GWeehnYaG3bO1FNTuoqb5JJgkIDimX9S/view> (dostęp: 7.11.2023)
- Centrum Treningu Umiejętności Społecznych*, strona internetowa Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie
<https://www.bezdomnosc.org.pl/osrodki/ctus/> (dostęp: 7.11.2023)
- Ciepłe Mieszkanie*, strona internetowa
<https://czystepowietrze.gov.pl/ciepłe-mieszkanie-2/> (dostęp: 7.11.2023)
- Czym są usługi społeczne?*, strona internetowa Centrum Usług Społecznych w Myślenicach
<https://cusmyslenice.pl/uslugi/czym-sa-uslugi-spoeczne> (dostęp: 7.11.2023)
- Dębska-Cenian A., Olech P. (red.), *Od ulicy do samodzielności życiowej. Standardy społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych w sześciu sferach*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2008
https://drive.google.com/file/d/1zhxWctJbrkKmZfAHUaDfUJz_smjmToC/view (dostęp: 7.11.2023)
- Dialog motywujący (Motivational Interviewing)*, obraz nieistniejącej strony internetowej Polskiego Towarzystwa Terapii Motywującej w serwisie Wayback Machine z dn. 13.03.2022
<https://web.archive.org/web/20220313093103/www.pttm.org.pl/dialog-motywuacy/> (dostęp: 7.11.2023)
- Dotacja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na dofinansowanie prac przy zabytku*, strona internetowa Biznes.gov.pl – Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy
<https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/1587> (dostęp: 7.11.2023)
- Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*, OECD Public Management Policy Brief, „PUMA Policy Brief” 2001, nr 10
<https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/35063274.pdf> (dostęp: 7.11.2023)
- Erbel J., Labus A., Kampka M., Pawlus M., *Mix lokatorski. Modelowa kamienica dla Warszawy*, Fundacja Blisko, Fundacja Laboratorium Architektury 60+ (LAB 60+), Warszawa 2017
https://fundacjablisko.pl/wp-content/uploads/2017/02/Mikslokatorski_Fundacja-Blisko_net.pdf (dostęp: 7.11.2023)



Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, FEANTSA
https://www.feantsa.org/download/pl_7386404743356865659.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Frankl V.E., *Człowiek w poszukiwaniu sensu*, Wydawnictwo Czarna Owca, 2011

Fundusze Europejskie 2021-2027, strona internetowa Portal Funduszy Europejskich
<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/> (dostęp: 7.11.2023)

Fundusze Europejskie dla Regionów, strona internetowa Portal Funduszy Europejskich
<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/fundusze-dla-regionow/> (dostęp: 7.11.2023)

Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027, strona internetowa
<https://www.rozwojspoleczny.gov.pl/> (dostęp: 7.11.2023)

Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027, strona internetowa
<https://www.feniks.gov.pl/> (dostęp: 7.11.2023)

Gdańsk 2030 Plus. Strategia Rozwoju Miasta, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2022
<https://www.gdansk.pl/akcja/pdf/202210197642/gdansk-2030-plus-strategia-rozwoju-miasta-2022-wersja-dostepna-cyfrowo> (dostęp: 7.11.2023)

Gdańsk. Programy operacyjne 2023, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2015
<https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/20160167706/gdansk-programy-operacyjne-2023.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Gdańska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych do roku 2030. Program strategiczny, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2016
<https://www.gdansk.pl/akcja/pdf/20161283266/gdanska-strategia-rozwiazywania-problemow-spolecznych-do-roku-2030> (dostęp: 7.11.2023)

Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016-2023, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2016
<https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/20170285820/gdanski-program-mieszkalnictwa.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Gdański Program Ochrony Zdrowia Psychicznego 2016-2023, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2016
<https://www.gdansk.pl/akcja/pdf/20160675560/uchwala-gpozp> (dostęp: 7.11.2023)

Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2020 r., GUS, Warszawa 2021
https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/13/15/1/gmiik_2020_pl.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Health and Well-Being, strona internetowa Światowej Organizacji Zdrowia
<https://www.who.int/data/gho/data/major-themes/health-and-well-being> (dostęp: 7.11.2023)

Homelessness and housing exclusion at local level [kwestionariusz], OECD, 2023

Housing-led policy approaches: Social innovation to end homelessness in Europe, FEANTSA, Bruksela 2011
https://www.feantsa.org/download/14_11_2011_hf_position_paper_final_en2408443683520304907.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Informacja o wstępnych wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021, GUS, 2022
https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6494/7/1/1/nsp_2021_wyniki_wstepne.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Informacja o wynikach kontroli P/18/096. Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne, NIK, Warszawa 2020
https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz.lrz~p_18_096_201903120846501552376810~01,typ,kk.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Informator – Program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (SBC), Bank Gospodarstwa Krajowego
https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze_i_programy/Budownictwo_czynszowe/Informator_SBC-1.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Karta praw osób w kryzysie bezdomności, strona internetowa Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności

https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/karta_praw (dostęp: 7.11.2023)

Kmieć-Łuciuk A., *Program „Potrzebny Dom” – mieszkalnictwo wspomagane w Stargardzie*, w: J. Wilczek (red.), *Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2017

<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Programy%20mieszkaniowe%20w%20przeciwdzia%C5%82aniu%20bezdomno%C5%9Bci%202017.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, strona internetowa Portal Funduszy Europejskich

<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/krajowy-plan-odbudowy/> (dostęp: 7.11.2023)

Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Aktualizacja 2021-2027. Polityka publiczna z perspektywą do roku 2030, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2021

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20210000843/O/M20210843.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Miejski System Mieszkaniowy, strona internetowa

<https://msmpoznan.pl/> (dostęp: 7.11.2023)

Mieszkamy razem na ulicy Nowej 11, profil na stronie internetowej Facebook

<https://www.facebook.com/MieszkamyrazempriulicyNowej11> (dostęp: 7.11.2023)

Mieszkania treningowe, strona internetowa Fundacji Po Drugie

<https://podrugie.pl/mieszkania-treningowe/> (dostęp: 7.11.2023)

Międzysektorowa współpraca na rzecz renowacji pustostanów i nieużywanych publicznych zasobów mieszkaniowych, Shelter Working Group, UNHCR, 2022

https://habitat.pl/files/PL_Refurbishment%20of_public_vacant_housing_empty_spaces_pager_2023.01.24.pdf (dostęp: 7.11.2022)

Miller W.R., Rollnick S., *Dialog motywujący. Jak pomóc ludziom w zmianie*, Wydawnictwo UJ, 2014

Model Mieszkań Wspomaganych funkcjonujący w ramach Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016-2023, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2017

https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/201908132980/pmg_2017_7_700_zal01.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Model Mieszkań ze Wsparciem funkcjonujący w ramach Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016-2023, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2018

https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/201908132981/pmg_2018_7_209_zal01.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Model na rzecz Równego Traktowania, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2018

https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/202009155785/broszura_model_na_rzecz_rownego_traktowania_2020.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Moje Ciepło, strona internetowa

<https://mojecieplo.gov.pl/> (dostęp: 7.11.2023)



Mój pierwszy dom, profil na stronie internetowej Facebook

<https://www.facebook.com/fainowe> (dostęp: 7.11.2023)

Muzioł-Węclawowicz A., *Mieszkalnictwo społeczne w Polsce – wyzwania i ograniczenia*, „Studia BAS” 2021, nr 2(66), s. 84-85

Nave A., Duarte T., *Modelo Housing First*, NPISA, Lizbona 2021

O zadaniu publicznym, strona internetowa *Wzajemnie potrzebni*

<https://wzajemniepotrzebni.pl/o-projekcie/> (dostęp: 7.11.2023)

Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności, Bruksela 2012

<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/17881/12.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Olech P., *Deinstytucjonalizacja usług w obszarze bezdomności – zasady, wartości, obszary i kryteria procesu*, w: J. Wilczek (red.), *Pokonać bezdomność 2022. Ku deinstytucjonalizacji*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2022

<https://drive.google.com/file/d/1GWeehnYaG3bO1FNTuoqb5JGklDimX9S/view> (dostęp: 7.11.2023)

Olech P., *Metoda „najpierw mieszkanie” – zmieniający się charakter pracy socjalnej z ludźmi bezdomnymi w Europie*, w: Ł. Browarczyk, M. Dębski, A. Maj (red.), *Forum – O bezdomności bez lęku 2011*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2011, s. 217-230

https://drive.google.com/file/d/1j9f_s7hBAX7gVUzFGkcQPI3wTPw3b6m1/view (dostęp: 7.11.2023)

Olech P., *Metoda drabinkowa a metoda najpierw mieszkanie w rozwiązywaniu problemu bezdomności*, w: Ł. Browarczyk, M. Dębski, K. Weiner (red.) *Forum – O bezdomności bez lęku 2011(2)*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2011, s. 185-203

https://drive.google.com/file/d/1QMUhmaEe2v_qJygODn8yN_H9Q2LU7oVU/view (dostęp: 7.11.2023)

Olech P., *Model Najpierw Mieszkanie. Na podstawie doświadczeń realizacji projektu Housing First – Najpierw Mieszkanie w Gdańsku, Warszawie i Wrocławiu*, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Wrocław 2022

<https://baw.bip.gdansk.pl/api/file/GetZipxAttachment/216/1210916/false/preview> (dostęp: 7.11.2023)

Plan deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie gminy Nowe na lata 2023-2030, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowem, Fundacja Aktywizacji i Integracji, Nowe 2023

Pleace N., *Najpierw mieszkanie w Europie – poradnik* (tłum. J. Wilczek), Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2020

https://drive.google.com/file/d/1z_2jzMqe5AX1iSFJ6FuT4eHF6i7Le35t/view (dostęp: 7.11.2023)

Polityka redukcji szkód, strona internetowa Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii

<https://kbpn.gov.pl/portal?id=112821> (dostęp: 7.11.2023)

Poverty and problematic debt: what can social housing providers do?, strona internetowa Joseph Rowntree Foundation

<https://www.jrf.org.uk/report/poverty-and-problematic-debt-what-can-social-housing-providers-do> (dostęp: 7.11.2023)

Prevention, strona internetowa *Homeless Hub* Canadian Observatory on Homelessness

<https://homelesshub.ca/solutions/prevention> (dostęp: 7.11.2023)

Problemy mieszkaniowe osób mieszkających w Polsce oraz ocena istniejących rozwiązań – raport z badania opinii publicznej, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2023

<https://habitat.pl/files/HfH%20-%20badanie%20opinii%20publicznej%20-%20problemy%20mieszkaniowe%20-%202023.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Program Mieszkanie na Start, strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego
<https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/program-mieszkanie-na-start/> (dostęp: 7.11.2023)

Program TERMO, strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego
<https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/program-termo/> (dostęp: 7.11.2023)

Program współpracy Miasta Gdańska z organizacjami pozarządowymi na rok 2023, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2022
https://baw.bip.gdansk.pl/UrzadMiejskiwGdansk/document/552987/Uchwa%C5%82a-LV_1402_22
(dostęp: 7.11.2023)

Przeczytaj o Europejskim Funduszu Społecznym, strona internetowa Portal Funduszy Europejskich
<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/europejski-fundusz-spoleczny/przeczytaj-o-europejskim-funduszu-spolecznym/> (dostęp: 7.11.2023)

Przybylska K., *Społeczne Agencje Najmu – innowacyjne rozwiązanie mieszkaniowe o elastycznym zastosowaniu*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Fundacja Habitat for Humanity, [2020]
<https://habitat.pl/files/san/ekspertyza-spoleczne-agencje-najmu.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Rządowy Program Czyste Powietrze, strona internetowa
<https://www.czystepowietrze.eu/> (dostęp: 7.11.2023)

Społeczna Agencja Najmu – rozwój modelu i potencjał skalowania, Fundacja Habitat for Humanity Poland, 2021
https://habitat.pl/files/san/2021.09.30_ESCF_dissemination_report_PL.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Społeczne Agencje Najmu – praktyczny przewodnik dla Gmin, Dentons, Fundacja Habitat for Humanity Poland, 2023
https://habitat.pl/files/san/Guide_on_Social_Rental_Agencies-PL.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Stanowiska Federacji i inne dokumenty, strona internetowa Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności
<https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/stanowiska> (dostęp: 7.11.2023)

Stenka R., Olech P., Browarczyk Ł. (red.), *Podręcznik Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2014
<https://drive.google.com/open?id=1YpOIM6APAcRlXJRUV1dHFLMuoCtHJlv> (dostęp: 7.11.2023)

Strategia Polityki Społecznej Województwa Wielkopolskiego do roku 2030, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu, Samorząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2020
<https://rops.poznan.pl/wp-content/uploads/2021/01/Strategia-Polityki-Spolecznej-Wojewodztwa-Wielkopolskiego-do-roku-2030.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2022
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000767/O/M20220767.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Szadura-Urbańska E., Olech P. (red.), *Podręcznik – model Najpierw Mieszkanie. Rekomendacje wdrażania*, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Wrocław 2022
https://drive.google.com/file/d/14bkZfySSQffC-OeK8lNp5_3b5w9tF819/view?usp=sharing (dostęp: 7.11.2023)

Szarfenberg R., Szarfenberg A., *Podsumowanie pilotażowego wdrożenia modelu Społecznej Agencji Najmu (HomeLab Warsaw – HLW)*, Pracowania 3E, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Społeczna Agencja Najmu, Warszawa 2020
https://habitat.pl/files/san/Habitat_Poland-wnioski_koncowe_pilotaz_SAN-Warszawa_02.2020.pdf (dostęp: 7.11.2023)



Szczegółowy Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Miasta Gdańska na rok 2023, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2022
<https://www.gdansk.pl/akcja/pdf/202212200535/szczegolowy-gminny-program-profilaktyki-i-rozwiazywania-problemow-alkoholowych-oraz-przeciwdzialania-narkomanii-dla-gminy-miasta-gdanska-na-rok-2023> (dostęp: 7.11.2023)

Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2023
https://www.rozwojspolcny.gov.pl/media/120283/SZOP_FERS_lipiec.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Tsemberis S., *Housing First – The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*, Hazelden Publishing, Center City, Minnesota 2010

Twardoch A., *System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego*, Bęc Zmiana!, Warszawa 2019

What Is Harm Reduction?, strona internetowa Harm Reduction International
<https://hri.global/what-is-harm-reduction/> (dostęp: 7.11.2023)

Wielkopolski Plan Deinstytucjonalizacji i Rozwoju Usług Społecznych na lata 2023-2026, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu, Samorząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2023
<https://rops.poznan.pl/wp-content/uploads/2023/06/Wielkopolski-Plan-Deinstytucjonalizacji-i-Rozwoju-Us%C5%82ug-Spo%C5%82ecznych-1.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Gdańska na lata 2020-2024, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2019
<https://baw.bip.gdansk.pl/api/file/GetZipxAttachment/216/1175450/false/preview> (dostęp: 7.11.2023)

Wieloletni Ramowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Miasta Gdańska na lata 2021-2025, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2020
<https://www.gdansk.pl/akcja/pdf/202012161945/program-wieloletni-na-2021-2025> (dostęp: 7.11.2023)

Wilczek J., *Przewodnik po typologii ETHOS*, strona internetowa Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności
https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualno%C5%9Bci/art_20200725_ethos (dostęp: 7.11.2023)

Wygnańska J. (red.), *Najpierw mieszkanie – materiały źródłowe*, Fundacja Ius Medicinæ, Warszawa 2014
https://www.czynajpierwmieszkanie.pl/content/uploads/2014/11/najpierw_mieszkanie-materiały_zrodlowe-IUS.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Wygnańska J., „*Najpierw mieszkanie*” w Polsce: na pierwszym miejscu człowiek, na drugim wierność programowi, strona internetowa ngo.pl, 16 grudnia 2020 r.
<https://publicystyka.ngo.pl/najpierw-mieszkanie-w-polsce-na-pierwszym-miejsku-czlowiek-na-drugim-wiernosc-programowi> (dostęp: 7.11.2023)

Wygnańska J., *Najpierw mieszkanie w Polsce – dlaczego tak?*, Fundacja Ius Medicinæ, Warszawa 2016
<https://www.czynajpierwmieszkanie.pl/content/uploads/2016/04/Najpierw-mieszkanie-w-Polsce-dla-czego-tak.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Wynajmij mieszkanie Społecznej Agencji Najmu, film na kanale Habitat for Humanity Poland w serwisie YouTube
<https://www.youtube.com/watch?v=CETklVWaHC4> (dostęp: 7.11.2023)

Wytyczne dotyczące deinstytucjonalizacji, w tym w nagłych przypadkach; Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami ONZ, 2022
<https://www.ohchr.org/en/documents/legal-standards-and-guidelines/crpd5-guidelines-deinstitutionalization-including> (dostęp: 7.11.2023)

Wytyczne dotyczące realizacji projektów z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w regionalnych programach na lata 2021-2027

<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/115353/Wytyczne-dotyczace-realizacji-projektow-z-EFS-podpisane.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Wytyczne dotyczące wdrażania prawa do odpowiednich warunków mieszkaniowych; Sprawozdanie Specjalnej Sprawozdawczynie ds. odpowiednich warunków mieszkaniowych jako elementu prawa do odpowiedniego poziomu życia oraz prawa do niedyskryminacji w tym kontekście (tłum. OFRPB), ONZ 2020

https://drive.google.com/file/d/1JaR7mUgE_4dLd1IJT0cC7ziAXY7_AtKQ/view (dostęp: 7.11.2023)

Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020

<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedsiwziec-w-obszarze-wlaczzenia-spoecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/> (dostęp: 7.11.2023)

Zalecenia dla programów redukcji szkód realizowanych w placówkach leczenia uzależnienia od alkoholu, PARPA, 2017

http://www.parpa.pl/images/file/zalecenia_redukcja%20szkod%201_03_2017.doc (dostęp: 7.11.2023)

Akty prawne:

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. 1995 nr 133 poz. 654 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1693)

Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1463)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32021R1058> (dostęp: 7.11.2023)

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni (Dz.U. 2018 poz. 896)



SPIS TABEL

1. Typologia usług mieszkaniowych
2. Porównanie różnych wariantów najmu

SPIS RYSUNKÓW

1. Model międzysektorowej współpracy na rzecz remontów pustostanów z zasobów komunalnych
2. Schemat modelu społecznej agencji najmu

CZĘŚĆ

2

*Profilaktyka bezdomności w gminach –
raport z badania ogólnopolskiego*

PROFILAKTYKA BEZDOMNOŚCI W GMINACH – RAPORT Z BADANIA OGÓLNOPOLSKIEGO

Paweł Jaskulski, Marcin Kowalewski

WPROWADZENIE – PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA BADANIA

Niniejszy raport powstał w ramach projektu *Pokonać bezdomność 2023*, realizowanego przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności i współfinansowanego ze środków Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, w ramach programu *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym*.

W ramach projektu zaplanowano i przeprowadzono ogólnopolskie badanie (ilościowe i jakościowe) dotyczące programów ukierunkowanych na zapobieganie bezdomności (m.in. wśród osób zagrożonych eksmisją i opuszczających różnorodne instytucje), a także lokalnych systemów prewencji bezdomności. W ramach badania ilościowego zidentyfikowana została skala działań profilaktycznych na terenie Polski, zaś w ramach badania jakościowego, na grupie wybranych gmin, przeprowadzono pogłębione wywiady, analizujące ofertę zapobiegania bezdomności w tych gminach. Wybrane dobre praktyki zostały szczegółowo opisane w niniejszym raporcie. Metodami badawczymi wykorzystanymi do zbierania danych była analiza dokumentów, wywiady indywidualne, wywiady grupowe oraz ankieta. Dane zbierane w trakcie badania dotyczyły działań prowadzonych w latach 2022 i 2023.

Celem ogólnym badania było przeanalizowanie działań podejmowanych przez polskie gminy, mających na celu profilaktykę bezdomności. Jako definicję bezdomności przyjęto w badaniu *Europejską Typologię Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*¹⁸². Jako definicję profilaktyki w badaniu zastosowano definicję profilaktyki/prewencji zaczerpniętą z Modelu Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności:

„Profilaktyka/prewencja – to forma oddziaływania polityki społecznej w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności, której celem jest zapobieganie powstawaniu bezdomności, w wymiarze jednostkowym, grupowym i społecznym. Usługi ukierunkowane na zapobieganie powstawania bezdomności wykorzystują różnorodne instrumenty i narzędzia”¹⁸³.

Innymi słowy, badaniem objęte były wszystkie gminne działania mające na celu uchronienie przed wejściem w bezdomność osób niedoświadczających bezdomności. Zatem, zgodnie z definicją, działaniem prewencyjnym/profilaktycznym może być np. pomoc prawna dla zadłużonych mieszkańców lokali komunalnych. Nie będzie nią za to np. pomoc prawna dla mieszkańców schronisk i noclegowni – czyli wszelkie usługi dla osób które już znalazły się w kryzysie bezdomności.

¹⁸² *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, FEANTSA https://www.feantsa.org/download/pl_7386404743356865659.pdf (dostęp: 7.11.2023)

¹⁸³ R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2014 <https://drive.google.com/open?id=1YpOIM6APAcRlXJRU-V1dHFLMuoCtHJJv> (dostęp: 7.11.2023)



Ponieważ przyjęta definicja profilaktyki daje możliwość dość szerokiej interpretacji tego, co można uznać za działanie przeciwdziałające powstawaniu bezdomności, podczas przygotowywania badania postanowiono nieco zawęzić spektrum analizowanych w jego trakcie działań. 15 czerwca 2022 roku uchwałą rady ministrów została przyjęta *Strategia rozwoju usług społecznych* (SRUS)¹⁸⁴, która realizowana będzie na terenie Rzeczypospolitej do końca roku 2030. W strategii tej zawarte są między innymi działania z zakresu profilaktyki bezdomności, które powinny być wdrażane przez jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego, takie jak: działania na rzecz osób zagrożonych eksmisją, osób opuszczających instytucje całodobowe (np. zakłady karne lub placówki pieczy zastępczej) czy prowadzenie kampanii społecznych. Postanowiono zatem w badaniu skoncentrować się przede wszystkim na zagadnieniach wymienionych w tej strategii, oraz dodatkowo pytać o ewentualne prowadzenie innych działań prewencyjnych.

Należy jednak w tym miejscu nadmienić, że wspomniana strategia traktuje wprowadzenie działań profilaktycznych wyłącznie jako cel, do osiągnięcia którego gminy powinny dążyć. Nie nakłada jednak obowiązku ich wprowadzenia. Profilaktyka wciąż nie jest zadaniem obligatoryjnym w naszym kraju, co w połączeniu z ograniczonym dostępem do komunalnych zasobów mieszkaniowych, przekłada się na dość ograniczoną liczbę tego typu inicjatyw podejmowanych w naszym kraju.

Badanie podzielone zostało na zróżnicowane 2 etapy – miały one nieco inne założenia i wykorzystano w nich różne metody badawcze. Etap pierwszy obejmował badanie ilościowe, w ramach którego stworzono ankietę adresowaną do jednostek samorządu terytorialnego, w której pytano przede wszystkim o zagadnienia prewencyjne wymienione w SRUS, czyli działania gmin podejmowane na rzecz dłużników, osób opuszczających placówki lub instytucje, jak również o prowadzenie kampanii społecznych. Oprócz tego pytano w niej także o inne inicjatywy mające charakter profilaktyczny (realizowane zarówno przez gminy, jak również przez inne instytucje i organizacje pozarządowe), o to czy gminy pozyskują informacje na temat postępowań eksmisyjnych i zadłużeń czynszowych, jak również o to, czy posiadają aktualną lokalną strategię lub program rozwiązywania problemu bezdomności. Ankietę tą, za pośrednictwem Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej rozesłano do wszystkich gmin na terenie Polski (wzór ankiety dostępny jest w załączniku do raportu).

Etap drugi obejmował badanie jakościowe, w ramach którego najpierw przeprowadzono ogólnopolskie webinarium z przedstawicielami kilkudziesięciu instytucji i organizacji zajmujących się przeciwdziałaniem bezdomności na terenie kraju. W trakcie webinarium pytano uczestników o działania profilaktyczne podejmowane w ich gminach na rzecz osób w kryzysie bezdomności. Następnie, z otrzymanych i przeanalizowanych w etapie pierwszym ankiet wybrano te, w których odpowiedzi wskazywały na realizację interesujących inicjatyw zapobiegających bezdomności w danej gminie. Z przedstawicielami wybranych gmin przeprowadzone zostały wywiady pogłębiane, w trakcie których pytano o szczegóły prowadzonych działań, takie jak ich geneza, zakres prowadzonych aktywności, wielkość budżetu i źródła finansowania usługi, plany na przyszłość itp.

W dalszej części raportu przedstawione zostaną wyniki przeprowadzonego badania, wraz z wszystkimi danymi ilościowymi oraz jakościowymi jakie udało się zebrać, a także wnioski płynące z analizy zgromadzonego materiału.

¹⁸⁴ *Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)*, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2022
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000767/O/M20220767.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

WYNIKI BADANIA – ETAP PIERWSZY: BADANIE ANKIETOWE

Badanie ankietowe zostało przeprowadzone na przełomie czerwca i lipca 2023 roku. Jak już wspomniano, stworzona ankieta została rozesłana za pośrednictwem Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej do wszystkich gmin w Polsce (około 2500 samorządów). Realizatorzy badania otrzymali zwrot wypełnionych ankiet od 411 podmiotów – głównie miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej (w tym z miast na prawach powiatu).

Co ciekawe, w przypadku części gmin, realizatorzy otrzymali ankiety wypełnione dwukrotnie, lub nawet trzykrotnie, przez 2 lub 3 różnych pracowników tej samej gminy (np. jedną wypełnił reprezentant OPS a drugą reprezentant urzędu gminy). Było to interesujące dlatego, że w przypadkach tych, otrzymywane odpowiedzi potrafiły wykluczać się nawzajem (np. pracownik urzędu gminy twierdził że usługa mieszkaniowa nie jest dostępna na terenie gminy, podczas gdy pracownik OPS twierdził że jest dostępna). Świadczy to o tym, że nie wszyscy respondenci biorący udział w badaniu posiadali wystarczającą wiedzę, aby móc rzetelnie wypełnić ankietę.

Biorąc pod uwagę liczbę otrzymanych ankiet (zwrot zaledwie od około 17% polskich gmin), oraz wątpliwości związane z posiadaną wiedzą części respondentów, nie można traktować otrzymanych wyników liczbowych jako reprezentatywne dla całej Polski. Z całą pewnością jednak, najważniejsze trendy, jakie wyraźnie zauważyć można w otrzymanych odpowiedziach, uznać można za zjawiska i tendencje, realnie występujące na terenie naszego kraju. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, iż blisko 2/3 otrzymanych ankiet, składała się wyłącznie z odpowiedzi „Nie” bądź „Nie wiem”, co oznaczało jednoznaczny brak jakichkolwiek działań profilaktycznych na terenie danej gminy.

Jeśli zaś chodzi o pozostałe ankiety, zawierające odpowiedzi potwierdzające tego typu działalność, część z nich sugerowała brak zrozumienia pytania przez respondenta i wybranie przez niego odpowiedzi „Tak”, w sytuacji gdy powinna być wybrana odpowiedź „Nie” (np. na pytanie o gminne działania profilaktyczne dotyczące zapobiegania wchodzeniu obywateli w bezdomność, respondent pisał o prowadzeniu schronisk i noclegowni, które nie są działaniami profilaktycznymi i dotyczą osób, które już popadły w bezdomność). Mimo iż ankieta zaczynała się od wyjaśnienia definicji profilaktyki i podawała wyraźnie przykłady tego czego nie można uznać za profilaktykę (np. wspomnianych schronisk i noclegowni), część respondentów podawała odpowiedzi nieadekwatne do zadanych pytań.

Poza tym, analizując zebrane dane pod względem geograficznym i demograficznym, wyraźnie widać, iż działania profilaktyczne dotyczące bezdomności, jeżeli już gdzieś występują to przede wszystkim w dużych miastach. W miastach średniej wielkości profilaktyka jest spotykana rzadko, zaś w małych miastach i gminach wiejskich prawie wcale. Z pewnością jest to związane ze skalą problemu bezdomności (która jest domeną wielkich aglomeracji), jak i możliwościami kadrowo-finansowymi lokalnych instytucji.

Podsumowując, otrzymane wyniki wskazują, iż przytłaczająca większość gmin w Polsce nie prowadzi żadnych działań profilaktycznych, adresowanych do osób zagrożonych bezdomnością (w niniejszym badaniu było to około 70%). Co więcej, sam termin „profilaktyka” jest nie do końca zrozumiały dla części sektora pomocy społecznej, a wielu pracowników myli profi-



laktykę i prewencję z interwencją i działaniami wobec osób będących już w kryzysie bezdomności. Poniżej przedstawiono rezultaty zebranych ankiet i odpowiedzi otrzymane na poszczególne pytania.

Na pytanie 1 o treści „*Czy gmina prowadziła, bądź zlecała innym organizacjom, usługi skierowane do osób zagrożonych eksmisją (np. wsparcie w obszarze reintegracji społecznej i zawodowej, wsparcie w wychodzeniu z zadłużenia itp.)?*”:

- ☐ aż 322 osoby reprezentujące gminy odpowiedziały „Nie”;
- ☐ 24 odpowiedziały „Nie wiem”;
- ☐ zaś tylko 65 odpowiedziało „Tak”.

Gminy które wybrały odpowiedź „Tak”, poproszone o opisanie tych usług, wymienili:

- ☐ w 32 przypadkach – program odpracowywania długów na rzecz gminy;
- ☐ w 18 przypadkach – centrum integracji społecznej lub klub integracji społecznej;
- ☐ w 13 przypadkach – możliwość przyznania dodatkowego zasiłku na spłatę zadłużenia, bądź wręcz umorzenia długu;
- ☐ w 13 przypadkach – pomoc prawną dla dłużników.

Widać zatem, że najpopularniejszą formą profilaktyki eksmisji jest możliwość odpracowania długów poprzez pracę na rzecz gminy. Jest to z pewnością słuszną metodą, gdyż w wielu gminach często nie brakuje zadań, do wykonania których potrzebne są dodatkowe osoby. Ograniczeniem tej metody jest jednak to, że mogą z niej korzystać jedynie osoby zadłużone w mieszkaniu komunalnym. Lokatorzy innych mieszkań, np. prywatnych czy spółdzielczych, nie są w stanie skorzystać z tego działania, gdyż wierzycielem ich długu nie jest gmina. Inną kwestią jest też ograniczony potencjał finansowy tego rozwiązania. Osoby odpracowujące długi w ten sposób na ogół są w stanie zredukować swoje zadłużenie o mniej więcej tysiąc złotych miesięcznie. W przypadku znacznego zadłużenia, może to być rozwiązanie niewystarczające do pełnego rozwiązania problemów osoby zadłużonej.

Z pewnością na uznanie zasługuje także prowadzenie darmowych porad prawnych dla dłużników. Jest to stosunkowo łatwa do zorganizowania usługa, która w przypadku części dłużników może mieć decydujące znaczenie w procesie zapobiegnięcia eksmisji.

Pozostałe wymienione rozwiązania, mimo swej skuteczności, mogą budzić pewne zastrzeżenia. Po pierwsze CISy i KISy są placówkami, do których nie można kierować ludzi ze względu na ich zadłużenie, bądź zagrożenie eksmisją. Do ośrodków tych trafiają przede wszystkim osoby dotknięte długotrwałym bezrobociem, w połączeniu z innymi problemami (takimi jak niepełnosprawność, bezdomność, zaburzenia itp.). Nie wykluczone, że część osób którym zagraża eksmisja spełnia przesłanki do tego aby skorzystać z CIS/KIS, po pierwsze jednak – nie wszystkie z nich, a po drugie – to nie długi będą podstawowym problemem, nad którym będzie prowadzona praca z uczestnikiem programu CIS/KIS. Z pewnością udział w programach tych instytucji może doprowadzić do poprawy kondycji finansowej dłużnika i w dłuższej perspektywie uchronić go przed eksmisją, ale będzie to „efekt uboczny” uczestnictwa. Zatem przedstawianie CIS/KIS jako usługi typowo profilaktycznej wobec eksmisji wydaje się nieco „naciągane”.

Z gołą inne zastrzeżenia może budzić umarzanie długów, bądź spłacanie ich za dłużnika, poprzez przyznanie mu przez gminę dodatkowego zasiłku, którym spłaci on długi wobec tej samej gminy, która mu zasiłek przyznała. Oczywiście jest to rozwiązanie, które bardzo szybko poprawia sytu-

ację lokatora i z pewnością skutecznie może uratować go przed wszczęciem procedury eksmisyjnej. W części przypadków może to być jedyne rozwiązanie możliwe do zastosowania (np. jeśli eksmisja zagraża osobom starszym, schorowanym i nieporadnym życiowo, które nie będą w stanie odpracować swego zadłużenia). Jednak w przypadku wielu innych lokatorów, takie działanie może być nie do końca „pedagogiczne”. Owszem, redukuje ono zadłużenie, ale nie likwiduje problemu który doprowadził do zadłużenia. Jeśli zdrowy i sprawny lokator jest bezrobotny, a gmina po prostu „daruje” mu długi, można się spodziewać, że za chwilę osoba ta zacznie się zadłużać na nowo, gdyż wciąż nie będzie w stanie płacić rachunków, dopóki nie zmieni się jej status na rynku pracy.

Na pytanie 2 o treści *„Czy gmina prowadziła, bądź zlecała innym organizacjom, realizowanie usług mieszkaniowych (np. mieszkania chronione, wspierane lub treningowe) skierowane do osób zagrożonych bezdomnością, opuszczających placówki czy instytucje (np. zakłady penitencjarne, formy pieczy zastępczej, młodzieżowe ośrodki wychowawcze itp.)?”*:

- ☐ aż 340 osób reprezentujące gminy odpowiedziały „Nie”;
- ☐ 5 odpowiedziało „Nie wiem”;
- ☐ zaś tylko 66 odpowiedziało „Tak”.

Gminy które wybrały odpowiedź „Tak”, poproszone o opisanie tych usług, wymieniły:

- ☐ w 51 przypadkach – mieszkania wspierane bądź treningowe przeznaczone wyłącznie dla wychowanków pieczy zastępczej;
- ☐ w 15 przypadkach – mieszkania wspierane bądź treningowe przeznaczone dla szerszej grupy odbiorców (wychowankowie pieczy, osoby z niepełnosprawnościami, w kryzysie bezdomności, z zaburzeniami psychicznymi itp.)

Widać zatem, że usługi mieszkaniowe jako forma profilaktyki są zdecydowanie rzadkością w Polsce, a nawet jeśli gminy już próbują realizować tego typu usługi, w zdecydowanej większości przypadków zawężają je do tylko jednej (dosyć wąskiej, lecz bardzo „medialnej”) grupy odbiorców. Osoby niebędące wychowankami pieczy zastępczej, w przytłaczającej większości przypadków nie mogą liczyć na dostęp do usługi mieszkania chronionego, wspieranego bądź treningowego.

Na pytanie 3 o treści *„Czy gmina prowadziła, bądź zlecała innym organizacjom, na swoim terenie kampanie społeczne, kampanie informacyjne, bądź inne akcje edukacyjne, mające na celu przeciwdziałanie bezdomności?”*:

- ☐ aż 350 osób reprezentujących gminy odpowiedziało „Nie”;
- ☐ 30 odpowiedziało „Nie wiem”;
- ☐ zaś tylko 31 odpowiedziało „Tak”.

Gminy które wybrały odpowiedź „Tak”, poproszone o opisanie tych kampanii, wymieniły:

- ☐ w 16 przypadkach – wyłącznie opublikowanie na stronie internetowej gminy podstawowych informacji dotyczących adresów schronisk i noclegowni dla osób w kryzysie bezdomności, co trudno uznać za jakąkolwiek kampanię społeczną bądź informacyjną, a tym bardziej za profilaktykę bezdomności (osoby potrzebujące usług schronienia doświadczają już bezdomności, więc w ich przypadku jest już za późno na profilaktykę);
- ☐ w 15 przypadkach – przeprowadzenie kampanii społecznej bądź informacyjnej w pełnym tego słowa znaczeniu (np. poprzez emisję spotów reklamowych, akcje plakatowe



w mieście, serię spotkań edukacyjnych itp.); tematyka tych kampanii była różna, od informacji o pomocy osobom zadłużonym, poprzez zapobieganie uzależnieniom, przestępstwom ekonomicznym i wyłudzeniom, żebractwu, po apele o nieobojętność wobec osób w kryzysie bezdomności oraz inne.

Wyniki te pokazują, iż prawdziwe kampanie społeczno-informacyjne poświęcone profilaktyce bezdomności są zdecydowanie rzadkością na terenie naszego kraju. Zwłaszcza zintegrowane kampanie opierające się na kilku nośnikach medialnych, a nie wyłącznie na stronie internetowej urzędu gminy, są ewenementem. Co więcej, część gmin potwierdzających prowadzenie tego typu kampanii, w rzeczywistości nigdy nie prowadziło tego typu działania i jako „kampanię społeczną” przedstawia podanie adresu schroniska dla osób w kryzysie bezdomności, na stronie internetowej lokalnego urzędu.

Na pytanie 4 o treści „*Czy gmina, lub inna organizacja na terenie gminy, prowadziła jakiegolwiek inne usługi mające charakter profilaktyki bezdomności (inne niż w pyt. 1-3)?*”:

- ☐ aż 298 osób reprezentujących gminy odpowiedziało „Nie”;
- ☐ 39 odpowiedziało „Nie wiem”;
- ☐ zaś 74 odpowiedziały „Tak”.

Gminy które wybrały odpowiedź „Tak”, poproszone o opisanie tych usług, wymieniły:

- ☐ w 53 przypadkach – jeszcze raz to samo, co w odpowiedziach na pytania 1-3 bądź wymieniły usługi niebędące profilaktyką (jak schroniska i noclegownie dla osób w kryzysie bezdomności), zatem w tych wszystkich przypadkach powinna być zaznaczona odpowiedź „Nie”,
- ☐ w 21 przypadkach – nieopisywane we wcześniejszych pytaniach projekty o charakterze profilaktycznym realizowane na ich terenie (przez samorząd bądź lokalne organizacje pozarządowe); na ogół było to prowadzenie pracy socjalnej nakierowanej na udział w projektach z zakresu aktywizacji (społecznej i zawodowej) lub projektach mieszkaniowych bądź edukacyjnych.

Podobnie jak w przypadku wcześniejszych pytań, odpowiedzi te pokazują, iż po pierwsze, profilaktyka jest pojęciem nie do końca rozumianym przez pracowników gminnych instytucji, którzy niejednokrotnie myślą ją z typowymi działaniami interwencyjnymi. Po drugie zaś, projekty mające na celu działania profilaktyczne w stosunku do zjawiska bezdomności, są wyjątkową rzadkością w naszym kraju.

Na pytanie 5 o treści „*Czy gminny/miejski ośrodek pomocy społecznej pozyskuje (a jeśli tak, to skąd) informacje o postępowaniach eksmisyjnych lub zagrożeniu eksmisją oraz zadłużeniach czynszowych mieszkańców gminy?*”:

- ☐ aż 239 osób reprezentujących gminy odpowiedziało „Nie”;
- ☐ 14 odpowiedziało „Nie wiem”;
- ☐ zaś aż 158 odpowiedziało „Tak”.

Gminy które wybrały odpowiedź „Tak”, poproszone o podanie źródeł informacji, wymieniły:

- ☐ w 122 przypadkach – urząd gminy (bądź wydział lokalowy urzędu gminy, lub jednostkę podległą urzędowi gminy, administrującą w jego imieniu gminnymi lokalami);

- ☐ w 31 przypadkach – klientów pomocy społecznej, którzy samodzielnie zgłaszali się po pomoc;
- ☐ w 21 przypadkach – sądy prowadzące postępowanie eksmisyjne;
- ☐ w 15 przypadkach – komorników sądowych realizujących orzeczone wyroki;
- ☐ w 11 przypadkach – spółdzielnie mieszkaniowe;
- ☐ w 9 przypadkach – zarządy wspólnot mieszkaniowych i prywatnych właścicieli mieszkań;
- ☐ w 6 przypadkach – stowarzyszenia budownictwa społecznego;
- ☐ w 2 przypadkach – organizacje pozarządowe, które prowadzą na terenie gminy inne działania adresowane do osób społecznie wykluczonych;
- ☐ w 1 przypadku – Policję i Straż Graniczną, które przekazują informacje zdobyte w trakcie prowadzonych przez siebie działań (np. procedury „niebieskiej karty”).

Jak widać, było to pytanie, na które odpowiedzi twierdzących było najwięcej w całym badaniu. Aż około jednej trzeciej uczestniczących gmin, zadeklarowało pozyskiwanie danych na temat mieszkańców zagrożonych eksmisją i przekazywanie ich do ośrodka pomocy społecznej. Jest to zatem działanie stosunkowo powszechne (w porównaniu do działań, których dotyczyły pozostałe pytania w ankiecie). Trzeba jednak zaznaczyć, iż zdecydowana większość z tych gmin pozyskuje je wyłącznie z podległego sobie wydziału bądź jednostki administracyjnej, która w imieniu gminy zarządza jej lokalami i sama składa do sądu wnioski o eksmisję zadłużonego lokatora. Innymi słowy, wspomniane gminy wiedzą na ogół tylko o tych lokatorach, których same pozwalają za niepłacenie czynszu – pozyskują więc dane na ich temat, w zasadzie od „samych siebie” (referat pomocy społecznej pozyskuje dane z referatu lokalowego). Nie jest to zbyt wymagające działanie i sprowadza się do przesłania informacji, którą i tak posiada jedna z jednostek gminy, do innej jednostki gminy. Zdziwienie budzi raczej fakt, iż tak proste postępowanie przeprowadza zaledwie jedna trzecia gmin biorących udział w badaniu. Część gmin niewykazujących tego typu inicjatywy tłumaczy, iż przekazywanie informacji pomiędzy wydziałami gminy jest utrudnione (bądź, według niektórych – niemożliwe) ze względu na obowiązujące przepisy dotyczące ochrony danych osobowych (RODO). Praktyka pokazuje jednak, że blisko trzecia część badanych gmin potrafi działać w oparciu o te same przepisy i mimo wszystko pozyskiwać dane, nie łamiąc obowiązującego prawa. Pytaniem otwartym pozostaje zatem, czy fakt ten wynika z różnej interpretacji RODO przez poszczególne gminy, braku wiedzy i umiejętności wśród gminnych pracowników w zakresie prowadzenia profilaktyki bezdomności bez naruszania RODO, czy może po prostu z zasłaniania się przez niektóre gminy RODO, podczas gdy powody braku inicjatywy z ich strony są w rzeczywistości inne?

Równie mało imponującym wydaje się pozyskiwanie przez niektóre gminy danych od samych klientów pomocy społecznej, zgłaszających się po pomoc. O ile bowiem gmina nie stosuje równoległe innych form pozyskiwania tych danych, odpowiedź ta oznacza, iż gmina sama nie wykazuje żadnej inicjatywy. Nie pozyskuje żadnych danych o osobach zagrożonych eksmisją, tylko czeka, aż osoby te samodzielnie się do niej zgłoszą i poproszą o wsparcie. Trudno uznać „czekanie aż ktoś sam się zgłosi” za taktikę zdobywania informacji o kliencie. Część gmin biorących udział w badaniu zadeklarowało tą metodę jako źródło dodatkowe. Były jednak takie, które wykazały tą ścieżkę zdobywania informacji jako jedyną. Gminy te można by równie dobrze przypisać do grupy gmin, które nie pozyskują w ogóle danych na ten temat.

Gmin wykazujących się inicjatywą i starających się pozyskać dodatkowe informacje z innych źródeł jest już zdecydowanie mniej. Na pewno na wyróżnienie zasługują te gminy, które zbierają



dane z sądów bądź od komorników sądowych. Co prawda to komornik, w ramach własnych procedur, informuje gminę o nadchodzącej eksmisji i wzywa do wskazania lokalu zastępczego dla dłużnika. Niestety informacja ta trafia do gmin (wydziałów lokalowych) na tyle późno, że nie zawsze jest możliwość wdrożenia jakichkolwiek procedur zapobiegających utracie lokalu. Zatem współpraca ta wynika często z inicjatywy sądów i komorników, a nie gmin i nie zawsze prowadzi do działań profilaktycznych. Niemniej jednak zasługuje ona na wyróżnienie.

Z pewnością na największe uznanie zasługuje ta grupa gmin, która wykazuje się własną inicjatywą i sięga po alternatywne źródła informacji, nienarzucone i niewynikające z obowiązujących przepisów i procedur administracyjnych. Mowa tu o takich źródłach informacji jak spółdzielnie mieszkaniowe, TBS-y, zarządy wspólnot mieszkaniowych i prywatni właściciele mieszkań, czy nawet zewnętrzne organizacje pozarządowe niosące pomoc lokalnym mieszkańcom, które też mogą posiadać wiedzę na temat osób zagrożonych w rejonie swoich działań. Ewenementem jest jedna gmina, która pozyskuje informacje od Policji i Straży Granicznej. Choć ostatnia z wymienionych instytucji może się na pierwszy rzut oka wydawać nietypowa, przykład ten pokazuje, iż przy odrobinie zaangażowania instytucje samorządowe potrafią wykazywać się inicjatywą i zdobywać informacje, których potrzebują. Niestety badanie pokazuje, iż liczba tego typu gmin jest w Polsce bardzo ograniczona.

Na ostatnie pytanie (nr 6) o treści „*Czy gmina posiada aktualną (bądź jest w trakcie przygotowywania) strategię lub program przeciwdziałania problemowi bezdomności?*”:

- ☐ aż 303 osób reprezentujących gminy odpowiedziało „Nie”;
- ☐ 40 odpowiedziało „Nie wiem”;
- ☐ zaś 68 odpowiedziało „Tak”;

Oczywiście należy pamiętać, iż sam fakt posiadania przez gminę strategii bądź programu przeciwdziałania bezdomności wcale nie oznacza, iż są w nim zaplanowane działania mające charakter profilaktyki. Oczekiwać jednak można, iż w profesjonalnie napisanym programie bądź strategii, tego typu zapisów nie powinno zabraknąć.

Odpowiedzi na to pytanie potwierdziły tylko to, co można było zauważyć podczas analizy odpowiedzi na pytania poprzednie – że przytłaczająca większość gmin w Polsce nie prowadzi żadnych działań profilaktycznych wobec zjawiska bezdomności, a część tych które deklaruje działania w tym zakresie, niejednokrotnie mija się z prawdą (bardziej lub mniej świadomie, gdyż w części instytucji termin „profilaktyka” nie jest zrozumiały dla pracowników). Co więcej, niewielki odsetek gmin posiadających strategię lub program przeciwdziałania bezdomności świadczy o tym, że nie tylko sama profilaktyka bezdomności jest tematem traktowanym po macoszemu, ale w ogóle cała problematyka bezdomności, wraz z pozostałymi jej obszarami (jak interwencja czy reintegracja). Z ankiet wynika, iż większość gmin uczestniczących w badaniu ogranicza swoją działalność w tym obszarze wyłącznie do pracy socjalnej i świadczenia usług schronienia, co wynika bezpośrednio z ustawy o pomocy społecznej, a nie szerszego planu bądź lokalnej strategii.

Gmin które wykazują jakiegokolwiek zainteresowanie tematyką profilaktyki, było w badaniu tylko kilkadziesiąt, natomiast tych, które wykazują się inicjatywą i w aktywny sposób podchodzą do zagadnienia, stosując kreatywne rozwiązania – było zaledwie kilkanaście. Spośród nich, do dalszego etapu badania wybranych zostało sześć gmin, z których przedstawicielami skontaktowano się i przeprowadzono wywiady pogłębione. Ich celem była dokładna analiza działań podejmowanych przez te gminy i opisanie dobrych praktyk stosowanych na ich terenie. Wyniki tej części badania przedstawiono w kolejnym rozdziale niniejszego raportu.

WYNIKI BADANIA – ETAP DRUGI: BADANIE JAKOŚCIOWE

Badanie ilościowe opisane w pierwszej części raportu wykazało niewielki odsetek gmin realizujących na swoim terenie działania zapobiegające zjawisku bezdomności. Pozyskane w badaniu ankietowym dane zostały przeanalizowane pod kątem działań wpisujących się w profilaktykę bezdomności. Na podstawie ankiet wybrane zostały gminy, które opisały działania realnie wpływające na poprawę sytuacji osób lub rodzin zagrożonych bezdomnością. Zaledwie w niewielkiej części prezentowanych w raporcie gmin zauważalne jest systemowe podejście do omawianego problemu, tzn. działania zostały w odpowiedni sposób sformalizowane, zdiagnozowane i odpowiadają na konkretne problemy osób i rodzin. Działania te często realizowane są w partnerstwach z innymi instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi, z jasno ustalonym podziałem zadań i kompetencji. Są monitorowane i bezpośrednio wpływają na redukcję czynników prowadzących do bezdomności. Z kolei w części gmin realizowane są pojedyncze inicjatywy skierowane do osób i rodzin z problemami mieszkaniowymi, w szczególności w zakresie wsparcia finansowego i przeciwdziałania zadłużeniom. W niewielkim stopniu realizowane są inicjatywy nastawione na edukowanie społeczności lokalnych w zakresie zagrożeń związanych z zadłużeniem mieszkaniowym. Są to najczęściej różnego rodzaju kampanie społeczne czy też informacyjne.

Dobre praktyki

Analiza wypełnionych ankiet ukazała duże zróżnicowanie pomysłów, polityk miejskich i doświadczeń gmin w zakresie podejmowanych działań profilaktycznych, nakierowanych na przeciwdziałanie bezdomności. W wielu opisanych przypadkach działania te nie mieszczą się w badanym zakresie profilaktyki, a raczej są instrumentami interwencji lub reintegracji. Dodatkowym problemem była dość ogólna informacja podawana przez gminy w ankietach, która nie pozwalała na oczywiste sklasyfikowanie działań jako *stricte* profilaktyczne. W procesie indywidualnego kontaktu z gminami, które wskazały prowadzenie takich inicjatyw, trudnością było dotarcie do osób i instytucji odpowiedzialnych w gminie za opisane w ankietach działania. W kwestionariuszu badawczym znajdowała się prośba o wskazanie osoby do kontaktu, w celu uzyskania bardziej szczegółowych danych, jednak niejednokrotnie wskazane osoby nie były w stanie udzielić żadnej informacji na interesujący nas temat. Bardzo dobrym prognostykiem jest jednak fakt, iż część gmin, które na swoim terenie prowadzą działania zapobiegające bezdomności, realizuje je już od dłuższego czasu. W sytuacji braku unormowań systemowych wpływa to na poprawę sytuacji osób zagrożonych utratą mieszkania w tych gminach, a opisane poniżej dobre praktyki mogą stanowić inspirację dla innych gmin.

Analizując zebrany materiał zauważono, iż pomiędzy niektórymi działaniami można zaobserwować cechy wspólne, a poszczególne gminy można podzielić na kilka grup, w zależności od stopnia kompleksowości podejścia do profilaktyki bezdomności. Aby lepiej zobrazować czytelnikowi lokalne inicjatywy występujące na terenie Polski, wybrano sześć dobrych praktyk, pochodzących z sześciu gmin, które charakteryzują się różnym podejściem do zagadnienia profilaktyki bezdomności i zaprezentowane zostały w raporcie w podziale na trzy główne kategorie: od najmniej złożonej inicjatywy, do najbardziej kompleksowej.

Opisane poniżej przykłady praktyk opierają się na materiałach źródłowych otrzymanych od gmin i instytucji, przeprowadzonych wywiadach telefonicznych i ogólnodostępnych danych umieszczanych na stronach internetowych gmin i ich jednostek organizacyjnych. Autorzy skupili się na ukazaniu różnych doświadczeń w zakresie profilaktyki w gminach. Część przykładów zawiera szczegółowe opisy celów, zadań i rozwiązań, które z perspektywy badanego tematu są



przydatne i mogą służyć jako zachęta do podjęcia podobnych inicjatyw. Każde z tych doświadczeń jest działaniem przynoszącym realną zmianę osobom i rodzinom wymagającym wsparcia, ale też wypełnieniem konkretnych zadań instytucji czy też organizacji. Przynosi wymierny efekt i wpływa na ograniczenie zjawiska bezdomności.

Kategoria 1 – jednorazowe działanie informacyjne nastawione na edukowanie społeczności lokalnej

Gmina Ostrowiec Świętokrzyski

Przykładem gminy realizującej działania w tej kategorii jest Ostrowiec Świętokrzyski¹⁸⁵ z kampanią społeczną *Zobacz we mnie kogoś innego niż tylko bezdomnego*. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Ostrowcu Świętokrzyskim, w związku z Dniem Ludzi Bezdomnych przypadającym na 14 kwietnia, zorganizował skierowaną do mieszkańców miasta kampanię społeczną pod powyższym tytułem. Kampania ukierunkowana była na przełamywanie negatywnych stereotypów związanych z bezdomnością oraz zmianę postrzegania osób w kryzysie bezdomności w gminie. Zorganizowane przedsięwzięcie było okazją dla mieszkańców miasta by porozmawiać z tymi osobami i poznać prawdziwe oblicze zjawiska bezdomności oraz by poznać możliwości pomocy osobom w kryzysie bezdomności.

Kampania zawierała następujące elementy:

- ❑ akcja informacyjna realizowana w mediach społecznościowych, radiu i prasie lokalnej oraz na plakatach (np. na przystankach autobusowych); prezentowano w niej komunikat *Zobacz we mnie kogoś innego niż tylko bezdomnego*, co służyło przełamywaniu stereotypowego myślenia o osobach w kryzysie bezdomności;
- ❑ spotkanie edukacyjne metodą „żywej książki”, zorganizowane w Ostrowieckim Browarze Kultury, którego celem było sprowokowanie rozmów mieszkańców miasta z osobami w kryzysie bezdomności – ideą było propagowanie wartości takich jak otwartość, szacunek i zrozumienie; możliwe było zadawanie pytań osobom w kryzysie bezdomności, przez co każdy uczestnik miał możliwość zweryfikowania własnych stereotypów;
- ❑ spektakl teatralny *PustoStan* w wykonaniu Teatru Układ Formalny z Wrocławia; był to spektakl zrealizowany w gatunku teatru dokumentalnego – autorzy w spektaklu oddali głos nie tylko osobom doświadczającym bezdomności, ale i ludziom, dla których dom jest ważną wartością, lub miejscem dającym poczucie przynależności; do opowiedzenia historii użyto szerokiego spektrum środków teatralnych – od teatru lalkowego, przez multimedia, po narzędzia czysto aktorskie.

Kampania społeczna pt. *Zobacz we mnie kogoś innego niż tylko bezdomnego* była skierowana do szerokiego grona odbiorców. Na spotkanie metodą tzw. żywej książki oraz do udziału w spektaklu zostali zaproszeni mieszkańcy osiedli, wolontariusze, członkowie grup samopomocowych oraz organizacji pozarządowych. W kampanii wzięło udział 300 osób. Trwała od 3 kwietnia do 15 maja 2023 roku.

Kategoria 2 – działanie stałe skupione głównie na aspekcie oddłużania

Przykładami gmin w tej kategorii mogą być Sopot i Chorzów.

¹⁸⁵ Opracowanie na podst. materiałów otrzymanych z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ostrowcu Świętokrzyskim.

Gmina Sopot

*Sopocki program edukacji czynszowej dłużników komunalnych lokali mieszkalnych i socjalnych*¹⁸⁶ był realizowany w dwóch edycjach, nieprzerwanie od roku 2016 do 2022, w obu przypadkach był przyjmowany uchwałą Rady Miasta Sopotu. Aktualnie trwają konsultacje nad kształtem kontynuacji programu. Założeniem programu była restrukturyzacja zadłużenia użytkowników lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Sopot, tj. częściowe umorzenie zadłużenia, przy jednoczesnej spłacie pozostałej części długu przez dłużnika. Umorzeniu podlegały opłaty z tytułu czynszu najmu, odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu oraz odsetki od powstałych zaległości.

Celem programu były następujące:

- ☐ pomoc dłużnikom w utrzymaniu komunalnych lokali mieszkalnych i socjalnych;
- ☐ zapobieganie eksmisji dłużników z zajmowanych mieszkań i w konsekwencji ich bezdomności;
- ☐ mobilizowanie do terminowego wnoszenia opłat za użytkowane lokale mieszkalne.

Program skierowany był pierwotnie do dłużników, którzy zalegali z zapłatą opłat za użytkowany lokal na kwotę powyżej 12 stawek miesięcznych czynszu i byli :

- ☐ najemcami;
- ☐ osobami zajmującymi lokal bez tytułu prawnego;
- ☐ osobami zamieszkującymi w lokalu wraz z najemcą lub osobą pozbawioną tytułu prawnego do lokalu, które są solidarnie zobowiązane do zapłaty opłat;
- ☐ osobami, które nie zamieszkują już w lokalu, ale nadal posiadają zadłużenie z tytułu jego użytkowania;

a także:

- ☐ nie dewastowali zajmowanego lokalu;
- ☐ nie wykraczali przeciwko porządkowi domowemu;
- ☐ nie zajęli lokalu bez zgody miasta.

W trakcie pandemii COVID-19 rozszerzono listę adresatów programu, do praktycznie wszystkich dłużników komunalnych.

Warianty umorzenia należności:

- ☐ dla dłużników, którzy dokonywali systematycznej, ratalnej spłaty zadłużenia przez okres nie krótszy niż 7 miesięcy, w wysokości ustalonych rat miesięcznych, lub dokonywali spłaty zaległości w formie prac interwencyjnych na rzecz miasta (odpracowania) w wymiarze minimum 100 godzin – umorzenie zadłużenia w wysokości:
 - o 80% w przypadku jednorazowej spłaty pozostałej części zadłużenia;
 - o 60% w przypadku spłaty pozostałej części zadłużenia w miesięcznych ratach; wysokość rat oraz terminy ich zapłaty były określane w porozumieniach z dłużnikami;
- ☐ dla pozostałych dłużników, którzy dotychczas nie przystąpili do spłaty zadłużenia w formie ratalnej czy spłaty zaległości poprzez wykonywanie prac interwencyjnych na

¹⁸⁶ Opracowanie na podst. materiałów otrzymanych z Wydziału Lokalowego Urzędu Miasta Sopotu.



rzecz miasta lub przystąpili do nich, ale wykonywali zobowiązania nieregularnie lub nie przepracowali 100 godzin – umorzenie zadłużenia w wysokości:

- 50% w przypadku jednorazowej wpłaty kwoty w wysokości 50% pozostałej części zadłużenia;
- 40% w przypadku spłaty pozostałej części zadłużenia w miesięcznych ratach; wysokość rat oraz terminy ich zapłaty były określane w porozumieniach z dłużnikami.

W trakcie pandemii COVID-19 wprowadzono korekty do wysokości umorzeń. Dodano także możliwość zamiany lokalu na mniejszy, oraz pełną redukcję zadłużenia w przypadku opuszczenia lokalu i zwrócenia go do gminy w ciągu dwóch miesięcy od przystąpienia do programu.

Efekty:

- ☐ na przestrzeni 6 lat trwania programu, 735 osób spełniło kryteria umożliwiające przystąpienie do niego;
- ☐ wnioski o restrukturyzację zadłużenia złożyły 204 osoby;
- ☐ do programu ostatecznie przystąpiło 141 dłużników, a zakończyło go 108 osób.

Co warto podkreślić, działania sopockiego programu realizowanego przez Wydział Lokalowy Urzędu Miasta wynikają z *Sopockiego Programu Przeciwdziałania Bezdomności* (Wydział Lokalowy jest jednym z jego partnerów).

Na uwagę zasługuje również to, iż dodatkowymi rezultatami powstałymi w wyniku realizacji programu są:

- ☐ edukacja czynszowa mieszkańców, w celu mobilizowania dłużników do terminowego wnoszenia opłat za użytkowane lokale mieszkalne i socjalne;
- ☐ udzielenie pomocy dłużnikom w utrzymaniu dotychczas użytkowanych lokali mieszkalnych i socjalnych;
- ☐ uniknięcie eksmisji dłużników z tych lokali;
- ☐ zwiększenie wpływów do budżetu miasta z tytułu zaległych opłat za korzystanie z lokali mieszkalnych i socjalnych.

Gmina Chorzów

Program *Praca za czynsz*¹⁸⁷ realizowany jest w Chorzowie od 2011 roku przez Zakład Komunalny PGM, na podstawie zarządzenia prezydenta miasta. Skierowany jest do mieszkańców znajdujących się trudnej sytuacji materialnej i życiowej, dodatkowo zmagających się z problemem zadłużenia wobec Zakładu Komunalnego PGM. Program zakłada wsparcie tych mieszkańców celem uniknięcia konieczności wypowiedzenia najmu z tytułu zadłużenia lokalu, czego konsekwencją może być eksmisja. Program jest realizowany samodzielnie przez Zakład w ramach swoich uprawnień, ale przy realizacji niektórych zadań współpracuje min z Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Chorzowie, Centrum Inicjatyw Społecznych, czy też lokalnie działającymi organizacjami pozarządowymi. Wszyscy partnerzy realizują działania w ramach własnych kompetencji i wzajemnie się uzupełniają.

¹⁸⁷ Opracowanie na podst. materiałów otrzymanych z Zakładu Komunalnego PGM w Chorzowie oraz zarządzenia nr OR.92.2023 Prezydenta Miasta Chorzów z dnia 10 maja 2023 roku w sprawie ustalenia form spłaty zadłużenia czynszowego z tytułu najmu lokalu mieszkalnego w mieszkaniowym zasobie Gminy Chorzów <https://bip.chorzow.eu/index.php?id=168413684936246209> (dostęp: 7.11.2023)

Uczestnicy i zasady programu

Do programu *Praca za czynsz* przyjmowane są osoby, które decydują się na odpracowanie części swego zadłużenia. Osoby te muszą podpisać z PGM umowę dotyczącą zmiany formy spłaty zadłużenia – ze świadczenia pieniężnego, na świadczenie osobowe. Wnioski w sprawie przystąpienia do programu rozpatrywane są przez Zakład, po przeprowadzeniu wcześniejszej rozmowy kwalifikacyjnej potwierdzonej pisemnie wymogami zapisanymi w umowie dotyczącymi minimalnych predyspozycji, umiejętności czy też kwalifikacji zawodowych. W umowie określa się również kwotę zadłużenia, która podlegać będzie odpracowaniu. Osoba przystępująca do programu zostaje szczegółowo poinstruowana o wszelkich zasadach dotyczących realizowania świadczenia (w szczególności zasad BHP). Uczestnicy muszą również złożyć oświadczenie o stanie zdrowia umożliwiającym wykonanie konkretnego zadania. Sprzęt, narzędzia oraz materiały niezbędne do wykonania powierzonego świadczenia zapewnia Zakład Komunalny PGM.

Świadczenia wykonywane są na rzecz Zakładu i Gminy Chorzów. Obejmują prace porządkowe, naprawcze lub biurowe, w zakresie budowlanym, stolarskim, elektrycznym, różnego rodzaju napraw, zabezpieczeń budynków, usuwania odpadów, sprzątania terenów zewnętrznych, drobnej pielęgnacji zieleni, odczytów wodomierzy, sprzątania pomieszczeń, przygotowywania i roznoszenia korespondencji, rozklejania i usuwania plakatów czy pomocy w archiwizacji dokumentów.

Zakład prowadzi szeroko zakrojone działania informacyjne dotyczące uczestnictwa w programie. Informacje są kolportowane przy okazji wszelkiego rodzaju korespondencji z lokatorami lub przy okazji innych wezwań czy też pism Zakładu. Dodatkowo pracownicy Zakładu służą informacjami dotyczącymi zasad programu i przekazują je w bezpośrednim kontakcie z zadłużonymi klientami. Skutecznym źródłem informacji są również media społecznościowe, za pomocą których na bieżąco przekazywane są aktualne informacje o programie, jak również ogłoszenia czy artykuły ukazujące się w lokalnej prasie.

Efekty programu

Od momentu uruchomienia działań, tj. od 2011 roku, wzięło w nim udział 485 osób, z czego 33 całkowicie odpracowały zwoje zadłużenie wobec Zakładu. Program jest kontynuowany i wszedł na stałe do oferty usług społecznych realizowanych na terenie gminy.

Kategoria 3 – stałe działania kompleksowe, w których oferta redukcji zadłużeń czynszowych jest uzupełniana przez szerszą paletę form wsparcia mieszkańców gminy

Przykładami gmin w tej kategorii są: Poznań z projektem *Feniks Trzeci*, Kraków z programem reintegracji społecznej i zawodowej osób posiadających zadłużenie z tytułu korzystania z mieszkań komunalnych, mającym na celu pomoc w spłacie zadłużenia – *Oddłużenie* i Gdańsk z *Gdańskim Programem Bezpieczeństwa Ekonomicznego i Wsparcia Osób Zadłużonych na lata 2016-2023*.

Gmina Poznań

Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Poznaniu w latach 2021-2023 realizował projekt pod tytułem *Feniks Trzeci*¹⁸⁸ (finansowany ze środków *Wielkopolskiego Regionalnego Programu Ope-*

¹⁸⁸ Opracowanie na podst. materiałów otrzymanych z Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Poznaniu.



racyjnego na lata 2014-2020), którego głównym celem było zmniejszenie skali zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Projekt skierowany był do ponad 400 mieszkańców Poznania korzystających ze świadczeń pomocy społecznej.

Cele szczegółowe projektu:

- ☐ zwiększenie szans na podjęcie stabilnego zatrudnienia;
- ☐ upowszechnienie aktywnej postawy wobec doświadczanych trudności życiowych;
- ☐ wzrost aktywności społecznej osób zamieszkujących wybrane rejony Poznania.

Adresatami projektu były:

- ☐ osoby zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w wieku aktywności zawodowej, w tym osoby bezrobotne i bierne zawodowo oraz osoby z niepełnosprawnościami;
- ☐ lokalne społeczności dotknięte wysokim poziomem wykluczenia społecznego.

Projekt zakładał aż osiem różnych zadań, polegających między innymi na: pracy socjalnej, zasiłkach i pomocy rzeczowej, aktywizacji społecznej i zawodowej, kursach i szkoleniach czy organizowaniu społeczności lokalnej. Pomiędzy nimi było także jedno zadanie skoncentrowane w szczególności na wsparciu osób mających trudności w spłacie zadłużenia. Działania prowadzone w ramach tego zadania skierowano do 127 osób, których dotyczył ten problem. Uczestnictwo w tych działaniach stanowiło dodatkowe wsparcie, uzupełniające indywidualną ścieżkę reintegracji każdego z uczestników. Głównym celem zaplanowanych działań było zwiększenie szans na podjęcie stabilnego, legalnego zatrudnienia oraz poprawa zdolności do spłaty zadłużenia. Zaplanowane działania zrealizowane zostały w ramach czterech etapów:

Pierwszym etapem były indywidualne konsultacje z asystentem osoby zadłużonej. Obejmowały one dokonanie wstępnej diagnozy sytuacji finansowej uczestnika oraz rozpoznanie możliwości wsparcia prowadzącego do ograniczenia zadłużenia. Działania te realizowane były przez pracownika zatrudnionego na stanowisku asystenta osoby zadłużonej. Harmonogram realizacji spotkań osoby zadłużonej z asystentem ustalany był indywidualnie z każdym z uczestników, z uwzględnieniem ich możliwości i preferencji.

Etapem drugim były grupowe zajęcia edukacyjne. Prowadzone były przez zatrudnionego trenera i poświęcone były prawnym i organizacyjnym możliwościom uregulowania sytuacji dłużnika. Obejmowały spotkania w wymiarze 6 godzin dydaktycznych dla każdej z grup, które otrzymały komplet materiałów dydaktycznych z zakresu zadłużeń. Harmonogram realizacji zajęć grupowych poszczególnych grup opracowywany był na bieżąco z uwzględnieniem możliwości i oczekiwań uczestników.

Kolejnym etapem było opracowanie i wdrożenie indywidualnego programu obsługi zadłużenia, które obejmowało:

- ☐ pogłębioną diagnozę sytuacji uczestnika, opracowaną w efekcie analizy dokumentacji, kontaktów z wierzycielami i podmiotami oraz osobami uwikłanymi w sytuację dłużnika;
- ☐ opis dostępnych alternatywnych działań, w tym np. uporządkowania lub konsolidacji zadłużenia, podjęcia mediacji z wierzycielami, wystąpienia o ogłoszenie upadłości konsumenckiej;
- ☐ propozycję form dalszej pracy, w tym np. udział w grupach wsparcia (grupach anonimowych dłużników), podjęcie terapii lub uczestnictwo w szkoleniach dotyczących zarządzania finansami osobistymi

Ostatnim etapem było poradnictwo specjalistyczne (mediacje i poradnictwo prawne). Poradnictwo przeprowadzone było w celu wypracowania ugody z wierzycielem/ami lub wystąpienia o ogłoszenie upadłości konsumenckiej i składało się z dwóch elementów. Pierwszym było utworzenie, w porozumieniu z wierzycielem/ami, realnych dla osoby zadłużonej warunków spłaty zadłużenia i zawarcia ugody. Działanie to prowadziło do ewentualnego wdrożenia ugody, w tym również zawieszenia egzekucji i ustalenia możliwego do uregulowania poziomu miesięcznej spłaty zadłużenia. Przyczyniało się do wzrostu (kluczowego dla dłużnika) czynnika ekonomicznej efektywności podejmowania pracy. Z drugiej strony, dzięki zwiększeniu motywacji dłużnika do regularnej spłaty zobowiązań, spadała kwota zadłużenia. W zależności od zdiagnozowanych potrzeb uczestnika oraz jego indywidualnej sytuacji, wsparcie było świadczone przez mediatora, prawnika, psychologa lub doradcę finansowego.

Drugim elementem tego etapu było wsparcie specjalistyczne ukierunkowane na przygotowanie wystąpienia do sądu o ogłoszenie upadłości konsumenckiej, czego efektem było wspólne z uczestnikiem przygotowanie wniosku oraz pomoc w przeprowadzeniu procedury sądowej. W zależności od zdiagnozowanych potrzeb uczestnika oraz jego indywidualnej sytuacji, wsparcie było świadczone przez prawnika lub doradcę finansowego.

Ostatecznie do realizacji usługi skierowanych zostało 127 osób, spośród których 83 skorzystały z indywidualnych konsultacji z asystentem osoby zadłużonej. Przyczyny, wielkość oraz struktura zadłużenia uczestników okazały się bardzo zróżnicowane. W większości przypadków zadłużenie miało strukturę złożoną – występował więcej niż jeden wierzyciel. Część długów była już objęta egzekucją komorniczą. W około połowie przypadków część zadłużenia miała charakter wtórny – zaciągnięte zobowiązania miały na celu spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zdecydowana większość uczestników deklarowała, że doświadcza negatywnych skutków wykluczenia finansowego, w tym: trudności w uzyskaniu lub utrzymaniu legalnego zatrudnienia, utrudnionego dostępu do niskooprocentowanych pożyczek, izolacji społecznej i rodzinnej, utraty lub ryzyka utraty miejsc zamieszkania, obniżonej samooceny i problemów psychicznych.

Ponad 60% uczestników, którzy skorzystali z indywidualnych konsultacji, przystąpiło do próby opracowania indywidualnego programu obsługi zadłużenia, a następnie – po jego ostatecznym sformułowaniu i zaakceptowaniu – rozpoczęło wdrażanie zawartych w nim rekomendacji. W procesie tym uczestnikom towarzyszyło wsparcie pozostałych zatrudnionych w projekcie specjalistów (trenerów pracy, psychologów oraz trenerów umiejętności osobistych). 24 osoby, w ramach wdrażania rekomendacji zawartych w indywidualnym programie obsługi zadłużenia, rozpoczęły współpracę ze specjalistami. Współpraca ta miała na celu przygotowanie wniosku o upadłość konsumencką lub rozpoczęcie negocjacji z wierzycielami, ukierunkowanych na opracowanie planu spłat lub ograniczenie wielkości zadłużenia.

Gmina Kraków

Program reintegracji społecznej i zawodowej osób posiadających zadłużenie z tytułu korzystania z mieszkań komunalnych, mający na celu pomoc w spłacie zadłużenia – pt. *Oddłużenie*¹⁸⁹, realizowany jest od 2013 roku w oparciu o porozumienie zawarte pomiędzy Zarządem Budynków Komunalnych, Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej i Grodzkim Urzędem Pracy w Krakowie.

¹⁸⁹ Opracowanie na podst. materiałów otrzymanych z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie.



wie. Celem głównym programu jest pomoc osobom bezrobotnym w spłacie zadłużenia powstałego z tytułu korzystania z mieszkań komunalnych. Cel ten jest osiągany poprzez cele szczegółowe, do których należą:

- ☐ reintegracja społeczna uczestników realizowana w Klubie Integracji Społecznej;
- ☐ reintegracja zawodowa, w oparciu o staże i zatrudnienie socjalne;
- ☐ zatrudnienie umożliwiające spłatę całości lub części zadłużenia;
- ☐ ograniczenie narastania wierzytelności z tytułu najmu lokalu mieszkalnego Gminy Miejskiej Kraków.

Z każdym z uczestników programu *Oddłużenie* ustala się indywidualnie cel, który jest zawierany w realizowanym kontrakcie socjalnym. Bezrobotni mieszkańcy lokali będących własnością gminy korzystać mogą z licznych instrumentów prawnych, mających na celu udzielenie pomocy w regulowaniu opłat bieżących, jak i w spłacie powstałych należności. Osoby te mogą skorzystać m.in. z następujących form pomocy:

- ☐ obniżka czynszu która udzielana jest na okres 12 miesięcy;
- ☐ dodatek mieszkaniowy przyznawany w formie decyzji administracyjnej na okres 6 miesięcy;
- ☐ świadczenia z pomocy społecznej przyznawane na podstawie ustawy o pomocy społecznej;
- ☐ zamiana mieszkań zadłużonych na mniejsze, w zamian za spłatę istniejącego zadłużenia, w ramach prowadzonego przez Wydział Mieszkalnictwa Urzędu Miasta Krakowa tzw. Banku Zamian umożliwiającego przekazywanie informacji pomiędzy osobami, które wyrażą chęć zamiany zajmowanego lokalu na inny; korzystanie z Banku Zamian jest bezpłatne, mogą z niego korzystać osoby zajmujące zadłużone lokale komunalne lub osoby, które utraciły tytuł prawny wskutek zadłużenia za opłaty związane z korzystaniem z lokalu lub posiadają prawomocny wyrok eksmisyjny z przyznaniem prawa do lokalu socjalnego z zasobu mieszkaniowego Gminy Miejskiej Kraków;
- ☐ odpracowanie zaległości czynszowych przez lokatorów mieszkań komunalnych w Centrum Integracji Społecznej;
- ☐ udzielenie ulgi w spłacie należności Gminy Miejskiej Kraków (rozłożenie przedmiotowej należności nawet na 72 raty miesięczne);
- ☐ w wyjątkowych sytuacjach istnieje również możliwość umorzenia wierzytelności;
- ☐ osoby biorące udział w programie *Oddłużenie*, w ramach reintegracji społecznej, otrzymują wsparcie indywidualne (pracowników socjalnych, prawnika, psychologa, doradcę zawodowego i trenerów zatrudnienia wspieranego) i grupowe (o charakterze samopomocowym i wsparcia); realizowane jest ono w Klubie Integracji Społecznej MOPS w Krakowie; standardowo każdy uczestnik korzysta z 14 godzin wsparcia miesięcznie, w tym 6 godzin wsparcia indywidualnego i 8 grupowego, a okres uczestnictwa w KIS wynosi od 8 do 14 miesięcy;
- ☐ reintegracja zawodowa polegająca na:
 - o realizacji przez okres 3-5 miesięcy prac społecznie użytecznych, dzięki którym uczestnicy nabywają odpowiednich kwalifikacji zawodowych, niezbędnych do kolejnego etapu jakim są roboty publiczne;

- zatrudnieniu przez okres 5 miesięcy w ramach robót publicznych pogłębiających kwalifikacje zawodowe, które będą niezbędne do podjęcia pracy na otwartym rynku pracy;
- realizacji staży i zatrudnienia osób przy organizacji prac – spośród osób zatrudnionych w ramach robót publicznych, wyłaniane są osoby angażowane na staże w charakterze pomocników trenera pracy, które trwają 6 miesięcy; warto zaznaczyć, że dwóch trenerów zatrudnienia wspieranego pracujących obecnie w MOPS i zaangażowanych w ramach programu *Oddłużenie* to byli uczestnicy KIS, którzy realizowali prace społecznie użyteczne i byli zatrudnieni w ramach robót publicznych;
- przygotowywaniu do podjęcia pracy na otwartym rynku, szczególnie poprzez wsparcie doradcy zawodowego, trenerów zatrudnienia wspieranego i pracowników socjalnych KIS; w tym celu co tydzień są organizowane warsztaty poszukiwania pracy, które opierają się na zasadach samopomocy, przy wsparciu doradcy zawodowego.

Efekty i rezultaty programu *Oddłużenie*

W roku 2022 kwota spłaconego na rzecz gminy zadłużenia wyniosła 46.358,30 zł. Z programu *Oddłużenie* korzysta średnio 80 osób miesięcznie, w tym w ramach prac społecznie użytecznych – 39 osób, w ramach robót publicznych – 39 osób, w ramach staży – 2 osoby. Oprócz tego, w 2022 roku ze wsparcia Klubu Integracji Społecznej skorzystało 547 uczestników. W wyniku udzielonego wsparcia zatrudnienie podjęło łącznie 113 osób, tj. 21% ogółu osób uczestniczących w KIS. Z kolei dla Gminy Miejskiej Kraków realizacja programu, poza efektami ekonomicznymi, przynosi efekty społeczne w postaci zmian postaw osób zadłużonych, które stają się aktywne w dążeniu do poprawy swojej sytuacji.

Gmina Gdańsk

*Gdański Program Bezpieczeństwa Ekonomicznego i Wsparcia Osób Zadłużonych lata 2016-2023*¹⁹⁰ (przyjęty uchwałą Rady Miasta Gdańska) służyć ma zwiększeniu bezpieczeństwa ekonomicznego mieszkańców i mieszkanki Gdańska. Głównym celem programu jest koordynacja działań prewencyjnych, które dotyczą bezpieczeństwa ekonomicznego i wsparcia osób zadłużonych w wychodzeniu z niewypłacalności, a także wypracowanie skutecznych rozwiązań w ww. obszarach. Przedmiotem działań jest rozwój interdyscyplinarnej współpracy w tym obszarze oraz rozpowszechnianie wiedzy ekonomicznej, podnoszenie świadomości prawnej i promowanie odpowiedzialnej postawy przy korzystaniu z ogólnie dostępnych usług finansowych. W ramach programu tworzona jest także sieć współpracy oraz prowadzony jest monitoring i prewencja zagrożeń ekonomicznych. Odbiorcami programu w zakresie edukacji ekonomicznej i prewencji są wszyscy Gdańczycy, szczególnie młodzi dorośli oraz osoby w podeszłym

¹⁹⁰ Opracowanie na podstawie: *Gdański Program Bezpieczeństwa Ekonomicznego i Wsparcia Osób Zadłużonych na lata 2016-2023*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2017
<https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/20171198527/program-bezpieczenstwa-ekonomicznego-i-wsparcia-osob-zadluzonych.pdf> (dostęp: 7.11.2023)



wieku. Pomoc kierowana jest do osób zmagających się z problemem nadmiernego zadłużenia, a także ofiar przestępstw i nadużyć ekonomicznych oraz ich najbliższych.

Gdański Program Bezpieczeństwa Ekonomicznego i Wsparcia Osób Zadłużonych jest realizowany przy współpracy samorządu lokalnego, organizacji pozarządowych, instytucji oraz innych podmiotów zaangażowanych w działania związane z bezpieczeństwem ekonomicznym i wsparciem osób zadłużonych – w zakresie pomocy i integracji społecznej, edukacji, rynku pracy, bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości, porządku publicznego, ochrony zdrowia, mieszkalnictwa, finansów i bankowości, a także z udziałem środowisk naukowych i akademickich. Aby wymieniać doświadczenia i realizować wspólne przedsięwzięcia, a także zapewnić przepływ informacji, powołana została stała sieć współpracy – Platforma Bezpieczeństwa Ekonomicznego i Wsparcia Osób Zadłużonych. Powstała także grupa zarządzająca koordynująca realizację programu. Realizacja poszczególnych zadań odbywa się przy współpracy z Gdańską Radą Działalności Pożytku Publicznego, z uwagi na duże zaangażowanie organizacji pozarządowych w realizację programu. Finansowanie programu odbywa się w ramach budżetu miasta oraz środków pozabudżetowych pozyskiwanych z innych źródeł (np. funduszy UE, funduszy krajowych, środków prywatnych itp.).

W ramach programu prowadzone są trzy kluczowe działania. Pierwszym z nich jest koordynacja działań Platformy Bezpieczeństwa Ekonomicznego i Wsparcia Osób Zadłużonych (sieci współpracy i przepływu informacji pomiędzy gdańskimi instytucjami, jednostkami, służbami i organizacjami w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego: edukacji, monitoringu i prewencji nadużyć i przestępstw ekonomicznych, wsparcia osób zadłużonych i ofiar przestępstw i nadużyć ekonomicznych). W skład Platformy wchodzi wszyscy partnerzy i realizatorzy programu reprezentujący różne instytucje i organizacje (ok. 50 osób).

Drugie działanie nosi nazwę *Gdańsk bez długów* i obejmuje prowadzenie Centrum Bezpieczeństwa Ekonomicznego i Wsparcia Osób Zadłużonych, w którym mieszkańcy Gdańska mogą bezpłatnie skorzystać z różnych form wsparcia w wyjściu z zadłużenia lub pomocy dla ofiar przestępstw i nadużyć ekonomicznych. W Centrum prowadzi się:

- ☐ doradztwo (grupowe i indywidualne) w zakresie psychologicznym, edukacyjnym oraz prawno-finansowym;
- ☐ doradztwo (grupowe i indywidualne) finansowe ds. bankowych i pożyczkowych;
- ☐ doradztwo za pośrednictwem infolinii;
- ☐ sporządzanie wniosków o upadłość konsumencką, wsparcie w wypełnianiu pism i innych wniosków, pomoc w rozkładaniu długów na raty, organizacji odpracowywania długów komunalnych itp.;
- ☐ przygotowywanie indywidualnych planów wyjścia z zadłużenia;
- ☐ Centrum prowadzi także mieszkanie wspomagane dla ofiar przestępstw finansowych;
- ☐ Centrum organizuje kampanie społeczne i informacyjne, wydaje i kolportuje broszury informacyjne, jak również organizuje wydarzenia, np. *Tydzień bezpieczeństwa ekonomicznego* czy coroczny *Dzień bez długów*;
- ☐ ponadto Centrum prowadzi rzecznictwo osób pokrzywdzonych przestępstwem lub nadużyciem ekonomicznym.

Trzecim działaniem jest Centrum Treningu Umiejętności Społecznych – specjalistyczny ośrodek dla osób eksmitowanych, prowadzony przez Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta. Ośrodek składa się z samodzielnych lokali zastępczych, do których trafiają rodziny po eksmisji.

Mieszkańcy obejmowani są indywidualną asystenturą i programem skoncentrowanym na wychodzeniu z zadłużenia. Po rocznym pobycie w programie, osoby angażujące się i realizujące zapisy kontraktu zawieranego z Centrum Treningu Umiejętności Społecznych, dostają rekomendacje do otrzymania nowego mieszkania komunalnego od gminy Gdańsk. Co ważne, nie ma warunku spłacenia całego dotychczasowego zadłużenia, aby otrzymać tę rekomendację.

Rezultaty liczbowe programu w roku 2022¹⁹¹:

- ☐ 154 osoby objęto doradztwem edukacyjnym oraz prawno-finansowym;
- ☐ 82 osoby objęto doradztwem finansowym ds. bankowych i pożyczkowych;
- ☐ obsłużono 890 połączeń za pośrednictwem infolinii telefonicznej;
- ☐ sporządzono wnioski o upadłość konsumencką na łączną kwotę ok. 10 mln zł;
- ☐ przygotowano 126 indywidualnych planów wyjścia z zadłużenia, w tym 22 indywidualne programy pomocy osobom będącym ofiarami przestępstw i nadużyć ekonomicznych;
- ☐ w mieszkaniu wspomagany objęto wsparciem 2 osoby;
- ☐ 182 osoby objęto wsparciem psychologa;
- ☐ 120 osób objęto wsparciem w ramach przeciwdziałania zaburzeniom adaptacyjno-rozwojowym i nawrotom kryzysów i zaburzeń psychicznych związanych z nadmiernym zadłużeniem lub pokrzywdzeniem przestępstwami i nadużyciami ekonomicznymi – zrealizowane formy wsparcia to porady psychologiczne, porady prawne i porady doradcy ekonomicznego;
- ☐ 7 tys. odbiorców pośrednich skorzystało z prowadzonej kampanii informacyjnej;
- ☐ wśród mieszkańców gminy rozkolportowano 2 tys. egzemplarzy broszury edukacyjno-informacyjnej;
- ☐ zorganizowano dwa wydarzenia: *Tydzień Bezpieczeństwa Ekonomicznego*, oraz *VIII Dzień bez Długów*;
- ☐ 40 osób objęto wsparciem Centrum Treningu Umiejętności Społecznych, z czego 9 zakończyło pobyt i otrzymało nowe lokale komunalne.

Dlaczego program jest ważny dla gminy:

- ☐ jest działaniem sformalizowanym, z ułożoną strukturą zarządzania i jasnym podziałem zadań i kompetencji;
- ☐ opiera się na realnych potrzebach mieszkańców;
- ☐ w sposób całościowy obejmuje wsparcie osób i rodzin borykających się z problemami zadłużenia – realizatorzy programu asystują osobom i rodzinom, a nie są tylko przekaznikami informacji;
- ☐ program jest interdyscyplinarny i interinstytucjonalny – skupia najważniejsze instytucje i organizacje, których zakres zadań obejmuje problem zadłużenia;

¹⁹¹ Dane za: *Raport o stanie miasta Gdańska za 2022 rok. Załącznik nr 2 – Sprawozdanie z realizacji polityk, programów i strategii. Podsumowanie działań realizowanych w 2022 roku*, Urząd Miasta Gdańska, Gdańsk [2023], s. 22
<https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/202305211198/zal-nr-2-sprawozdanie-z-realizacji-polityk-programow-i-strategii-2022.pdf> (dostęp: 7.11.2023)



- ☐ program jest uzupełnieniem innych programów miejskich prowadzonych m.in. przez MOPR, Gdańskie Nieruchomości, organizacje działające na rzecz osób w kryzysie bezdomności, mieszkalnictwa wspomagane i aktywizacji zawodowej, a także Policję, Gdańskie Centrum Świadczeń i Gdański Urząd Pracy;
- ☐ program realnie przeciwdziała popadaniu mieszkańców Gdańska w spiralę długów i nie dopuszcza do efektu domina, które najczęściej prowadzi do bezdomności.

Działania prowadzone w ramach programu weszły już na stałe do wachlarza usług społecznych, oferowanych na terenie gminy Gdańsk.

Podsumowując przedstawione w kategorii 3 dobre praktyki, należy zwrócić uwagę na kilka widocznych cech wspólnych:

- ☐ zaprezentowane w tej części doświadczenia wybranych gmin pokazują różne modele w podejściu do profilaktyki bezdomności; cechą wspólną wszystkich tych doświadczeń jest bezpośrednie lub pośrednie minimalizowanie skutków zadłużania się mieszkańców gmin poprzez poprawę sytuacji ekonomicznej osób i rodzin zadłużonych oraz redukcję zadłużenia lokali;
- ☐ opisane działania realizowane są w mniejszych bądź większych partnerstwach, co wydaje się być kluczowe z perspektywy trwałości uzyskiwanych rezultatów; im większa liczba partnerów tym większa liczba działań obejmujących różne obszary życia społecznego;
- ☐ programy i projekty realizowane są w oparciu o budżety własne gmin, jednostek lub przy wsparciu środków unijnych;
- ☐ powyższe dobre praktyki realizowane są na podstawie przyjętych przez opisywane gminy programów przeciwdziałania bezdomności;
- ☐ poza opisanymi programami, gminy posiadają inne działania – realizowane przez organizacje pozarządowe, ośrodki pomocy społecznej i inne podmioty – wspierające proces profilaktyki, jak: mieszkania wspierane i chronione, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, a także uchwały rad miejskich z zakresu szeroko rozumianych usług mieszkaniowych;
- ☐ dość zauważalnym trendem jest to, iż działania realizowane w gminach są w znacznym stopniu uzależnione od ich wielkości; im większa gmina tym szerszy i bardziej rozbudowany wachlarz dostępnych narzędzi, partnerów itp.

WNIOSKI KOŃCOWE Z BADANIA

Analiza otrzymanych wyników oraz całego materiału badawczego zebranego w trakcie wszystkich etapów badania, pozwoliła na wyciągnięcie poniższych wniosków. Przede wszystkim, przytłaczająca większość polskich gmin nie prowadzi żadnych działań mających na celu profilaktykę bezdomności, a znaczna część kadry gminnych instytucji pomocowych nie rozumie pojęcia „profilaktyki” czy „prewencji” bezdomności. Nagminnym zjawiskiem jest interpretowanie działań interwencyjnych, podejmowanych wobec osób już będących w kryzysie bezdomności (jak np. prowadzenie noclegowni czy schroniska), jako profilaktyki.

Działania profilaktyczne dotyczące bezdomności występują przede wszystkim w dużych miastach. W miastach średniej wielkości profilaktyka jest spotykana rzadko, zaś w małych miastach i gminach wiejskich prawie wcale. Z pewnością jest to związane ze skalą problemu bezdomności (która jest domeną wielkich aglomeracji), jak i możliwościami kadrowo-finansowymi lokalnych instytucji, które w metropoliach są na ogół większe. Jeśli już gmina prowadzi działalność profilaktyczną, najczęściej nie zajmują się nią ośrodki pomocy społecznej, ani inne instytucje pomocowe. Najczęściej działalność tego typu w gminie prowadzą wydziały lokalowe w urzędach gmin – czyli instytucje formalnie powołane do innych zadań, nie posiadające wyspecjalizowanej pod tym względem kadry. Często działania te są rozproszone i nieskoordynowane, a przez to nieefektywne i w konsekwencji pomijane w lokalnych strategiach czy programach. W przytłaczającej większości przypadków sprowadzają się wyłącznie do zmniejszania wymiaru czynszu, rozkładania długu wobec gminy na raty czy umarzania odsetek. Działania bardziej rozbudowane są prawdziwą rzadkością.

Powodów powyższego stanu rzeczy jest wiele, jednym z nich jest to, że część mieszkańców gmin, którzy wymagają wsparcia profilaktycznego, nie jest w ogóle postrzegana przez instytucje pomocowe, jako klienci pomocy społecznej. Najczęściej ma to miejsce z powodu niespełniania kryterium dochodowego. Jest zatem w każdej gminie pewna część społeczności ignorowana przez sektor pomocy społecznej, mimo iż jest zagrożona wejściem w bezdomność. Co więcej, jeśli już się zdarzy w gminie jakaś oferta dla tego typu osób, na ogół dotyczy tylko i wyłącznie mieszkańców mieszkań z zasobu komunalnego. Osoby wynajmujące mieszkania na rynku prywatnym są totalnie wykluczone ze wsparcia w tym zakresie i tym bardziej nie są postrzegane przez instytucje pomocy społecznej jako ich klienci.

Większość gmin nie zbiera danych dotyczących zadłużeń swoich obywateli i postępowań eksmisyjnych toczących się na jej terenie. Jeżeli jakaś gmina już to robi, na ogół znowu działanie to dotyczy wyłącznie osób z zadłużeniem czynszowym w mieszkaniach komunalnych. Zbieranie danych dotyczących zadłużeń innych rodzajów mieszkań jest wyjątkowo rzadkie. Istnieją też wśród gmin duże rozbieżności w interpretacji przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Znaczna część gmin tłumaczy brak jakichkolwiek inicjatyw profilaktycznych, w tym w szczególności pozyskiwania danych o osobach zagrożonych eksmisją, właśnie zakazami, które według ich interpretacji wynikają z przepisów RODO. Jednocześnie istnieją jednak gminy, które w oparciu o te same przepisy potrafią prowadzić tego typu aktywności.

W gminach (i w ogóle w sektorze pomocy społecznej) na ogół wychodzi się z założenia, że profilaktyka bezdomności ma mniejszy priorytet niż np. interwencja czy reintegracja, gdyż dotyczy ludzi, którzy bardzo często nie są jeszcze klientami pomocy społecznej. Są anonimowi



i zazwyczaj nie chcą dzielić się z innymi swoimi problemami, a kiedy zgłaszają się po pomoc, często jest już za późno na działania profilaktyczne. Zostaje już tylko podjęcie działań interwencyjnych, które zazwyczaj są dostępne i – w porównaniu z profilaktyką – w większości gmin nieźle zorganizowane. Niewątpliwie powiązane jest to z faktem, iż przytłaczająca większość gmin nie posiada strategii ani programów rozwiązywania problemu bezdomności, które powinny być najważniejszym elementem koniecznym do rozpoczęcia całego procesu. Brak spójnych i sformalizowanych działań powoduje ich rozproszenie po różnych instytucjach czy organizacjach, co przekłada się na małą skuteczność podejmowanych inicjatyw. Dodatkowo brak wiedzy dotyczącej skali zadłużeń wszystkich lokali w gminie, brak lokalnego partnerstwa skupionego wokół problemu, odpowiednich narzędzi, pomysłów i oczywiście niewystarczające środki finansowe sprawiają, że skuteczna profilaktyka bezdomności nie funkcjonuje.

Brak realizacji działań profilaktycznych w gminach wynika również z lakonicznych zapisów prawnych, zwłaszcza w ustawie o pomocy społecznej, w której słowo „profilaktyka” występuje zaledwie czterokrotnie i to wyłącznie w kontekście profilaktyki alkoholowej, poradnictwa psychologicznego i zadań pracownika socjalnego. Jedyne zapisy, którego treść można byłoby jakkolwiek odnieść do profilaktyki bezdomności, wybrzmiewa w art. 3 ust. 2 ustawy, wskazującym zadanie mające na celu zapobieganie trudnym sytuacjom osób i rodzin, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Praktyczne wykorzystanie tego przepisu w działaniach profilaktycznych jest możliwe dzięki art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy, który daje gminie prawo (niestety nieobligatoryjne) do podejmowania innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenia i realizacji programów osłonowych. Brak obowiązku realizacji tych zadań sprawia, iż ewentualne działania podejmowane są sporadycznie, na ogół gdy zostaną w budżecie niezagospodarowane środki lub okazjonalnie, gdy pojawi się możliwość skorzystania np. ze środków unijnych.

Pozyskane dane wskazują na dużą potrzebę edukacji w zakresie przeciwdziałania bezdomności, a także zmian systemowych uwzględniających kompleksową realizację lokalnych programów profilaktycznych. Zgromadzony materiał pokazuje bowiem zorientowanie gmin na działania *stricte* interwencyjne oraz reintegracyjne. Tymczasem podejmowanie działań interwencyjnych oraz reintegracyjnych bez systemowej i sformalizowanej prewencji bezdomności jest istotną przeszkodą i wadą w całościowym rozumieniu rozwiązywania problemu bezdomności w gminie. Podstawą działań edukacyjnych i zmian systemowych mogłyby być zidentyfikowane w badaniu i opisane w niniejszym raporcie przykłady dobrych praktyk. Inicjatywy te pokazują że istniejące uwarunkowania formalno-prawne umożliwiają prowadzenie w gminach skutecznych działań profilaktycznych.

REKOMENDACJE

Na podstawie rezultatów badania i wniosków można wysunąć następujące rekomendacje do dalszych działań mających na celu profilaktykę bezdomności:

- ☐ Należy nadać wyższy priorytet działaniom mającym charakter profilaktyki bezdomności, poprzez promocję tego typu inicjatyw i edukację na temat roli i efektywności profilaktyki.
- ☐ Należy zwiększyć nacisk na gminy, w celu zwiększenia ich zaangażowania w działalność profilaktyczną.
- ☐ Działaniami profilaktycznymi należy objąć szerszą grupę społeczną niż tylko dłużnicy lokali komunalnych.
- ☐ Należy poszerzyć wachlarz działań profilaktycznych oferowanych w gminach i nie zawężać go wyłącznie do rozkładania czynszu na raty czy odpracowywania długu.
- ☐ Sektor pomocy społecznej powinien bardziej włączyć się w działalność profilaktyczną i wesprzeć wydziały lokalowe realizujące tego typu działania w gminie.
- ☐ Gminom potrzebne jest wsparcie edukacyjne z zakresu interpretacji i prowadzenia działalności w zgodzie z przepisami RODO. Część gmin nie wie jak pozyskiwać dane o osobach zagrożonych bezdomnością bez naruszania tych przepisów. Należy umożliwić transfer wiedzy pomiędzy gminami, które mają *know-how* dotyczący radzenia sobie z tym problemem, a gminami które go nie posiadają.
- ☐ Biorąc pod uwagę skalę całego procesu profilaktyki i jego złożoność, koniecznym wydaje się wprowadzenie w gminach standardu profilaktyki bezdomności obejmującego m.in.:
 - diagnozę sytuacji mieszkańców pod kątem zadłużeń lokalowych (obejmującą także mieszkania z zasobów innych niż gminne);
 - zaplanowanie działań profilaktycznych, skierowanych do szczególnie wrażliwych grup społecznych, np. imigrantów, wychowanków pieczy zastępczej, osób opuszczających zakłady karne, osób starszych, z niepełnosprawnościami i z zaburzeniami psychicznymi;
 - prowadzenie akcji informacyjnych mających na celu promocję możliwości wczesnego skorzystania z programów wsparcia;
 - wypracowanie w szerokim partnerstwie lokalnych koalicji na rzecz przeciwdziałania bezdomności;
 - uspołnienie aktów prawa miejscowego, tak aby poszczególne zadania i działania różnych jednostek gminnych były zbieżne z zakładanym celem wsparcia osób znajdujących się w kryzysach mieszkaniowych;
 - wypracowanie mechanizmów szybkiego reagowania na pojawiające się sygnały o zadłużeniu np. klientów pomocy społecznej, mieszkańców lokali gminnych itp.



Załącznik – narzędzie badawcze (ankieta)

Prewencja bezdomności w gminach

Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, w projekcie współfinansowanym ze środków Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w ramach programu *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym* prowadzi badanie dotyczące prewencji (zapobiegania) bezdomności w Polsce. Pierwszym etapem jest badanie ilościowe, którym objęte są wszystkie gminy (ośrodki pomocy społecznej) w Polsce.

UWAGA! Prosimy organizacje pozarządowe o NIEWYPEŁNIANIE niniejszej ankiety – badanie dotyczy wyłącznie gmin!

Pod pojęciem PREWENCJA BEZDOMNOŚCI rozumieć należy oddziaływanie polityki społecznej w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności, którego celem jest zapobieganie bezdomności, zarówno w wymiarze jednostkowym, grupowym, jak i społecznym. Innymi słowy, w badaniu tym interesować nas będą wszystkie gminne działania adresowane do ludzi niebędących osobami bezdomnymi, które mają na celu uchronienie ich przed wejściem w bezdomność. Działaniem prewencyjnym może być zatem np. pomoc prawna dla zadłużonych mieszkańców lokali komunalnych. Nie będzie nią za to np. pomoc prawna dla mieszkańców schronisk i noclegowni dla osób bezdomnych – czyli wszelkie usługi dla osób które już są bezdomne. W ankiecie prosimy o podanie informacji dotyczących działań prowadzonych obecnie lub zakończonych w 2022 r.

Prosimy o wypełnienie ankiety do dnia 30.06.2023 r. Dziękujemy za poświęcony czas!

1. Czy gmina prowadziła, bądź zlecała innym podmiotom (np. organizacjom), usługi skierowane do osób zagrożonych eksmisją (np. wsparcie w obszarze reintegracji społecznej i zawodowej, wsparcie w wychodzeniu z zadłużenia itp.)? TAK/NIE/NIE WIEM

Jeśli tak, to jakie to były usługi?

.....

2. Czy gmina prowadziła, bądź zlecała innym podmiotom, realizowanie usług mieszkaniowych (np. mieszkania chronione, wspierane lub treningowe) skierowanych do osób opuszczających placówki lub instytucje (np. zakłady penitencjarne, formy pieczy zastępczej, młodzieżowe ośrodki wychowawcze itp.)? TAK/NIE/NIE WIEM

Jeśli tak, to jakie to były usługi?

.....

3. Czy gmina prowadziła na swoim terenie, bądź zlecała innym podmiotom, kampanie społeczne, kampanie informacyjne, bądź inne akcje edukacyjne, mające na celu zapobieganie bezdomności? TAK/NIE/NIE WIEM

Jeśli tak, to jakie to były kampanie?

.....

4. Czy gmina, lub inny podmiot na terenie gminy, prowadziła jakiekolwiek inne usługi lub działania mające charakter profilaktyki bezdomności (inne niż w pyt. 1-3)? TAK/NIE/NIE WIEM

Jeśli tak, to jakie to były usługi lub działania?

.....

5. Czy gminny/miejski ośrodek pomocy społecznej pozyskuje informacje o postępowaniach eksmisyjnych lub zagrożeniu eksmisją oraz zadłużeniach czynszowych mieszkańców gminy? TAK/NIE/NIE WIEM

Jeśli tak, to skąd pozyskuje te informacje?

.....

6. Czy gmina posiada aktualną (bądź jest w trakcie przygotowywania) strategię lub program przeciwdziałania problemowi bezdomności? TAK/NIE/NIE WIEM

WYRAŻENIE ZGODY NA UDZIAŁ W BADANIU POGŁĘBIONYM (DOBROWOLNE)

Jeśli jest Pan/Pani zainteresowany/a udziałem w pogłębionym badaniu (wywiady indywidualne planowane na lipiec-sierpień 2023 r.), proszę o podanie poniższych danych kontaktowych. Jeśli nie wyraża Pan/Pani zgody, proszę o pominięcie dalszych pytań i kliknięcie przycisku „Prześlij” pod nimi.

Podanie danych kontaktowych jest równoznaczne z wyrażeniem zgody na przetwarzanie danych osobowych dla potrzeb niezbędnych do realizacji niniejszego badania zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Dane zostaną wykorzystane wyłącznie na potrzeby badania, w żadnym momencie nie zostaną upublicznione, a po przeprowadzeniu badania zostaną usunięte. Szczegółowe informacje o przetwarzaniu danych osobowych (tzw. klauzula RODO) dostępne są na stronie www.bezdomnosc.pl.

Imię i nazwisko:

E-mail:

Telefon kontaktowy:



BIBLIOGRAFIA

Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, FEANTSA
https://www.feantsa.org/download/pl_7386404743356865659.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Gdański Program Bezpieczeństwa Ekonomicznego i Wsparcia Osób Zadłużonych na lata 2016-2023, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2017
<https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/20171198527/program-beezpieczenia-ekonomicznego-i-wsparcia-osob-zadluzonych.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016-2023, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2016
<https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/20170285820/gdanski-program-mieszkalnictwa.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Gminny Program Wspierający Rozwiązywanie Problemu Bezdomności w Ostrowcu Świętokrzyskim na lata 2021-2023, Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, Ostrowiec Świętokrzyski 2020
https://mopsostrowiec.pl/wp-content/uploads/2021/01/gminny_program_wspier_rozwiaz_problemu_bezdomnosc_2021%E2%80%932023.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Raport o stanie miasta Gdańska za 2022 rok. Załącznik nr 2 – Sprawozdanie z realizacji polityk, programów i strategii. Podsumowanie działań realizowanych w 2022 roku, Urząd Miasta Gdańska, Gdańsk [2023], s. 22
<https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/202305211198/zal-nr-2-sprawozdanie-z-realizacji-polityk-programow-i-strategii-2022.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Sopocki program edukacji czynszowej dłużników komunalnych lokali mieszkalnych i socjalnych w latach 2020-2022, Urząd Miasta Sopotu, Sopot 2021
http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/WDU_G/2021/2113/original/akt.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Sopocki Program Przeciwdziałania Bezdomności 2019-2024, Urząd Miasta Sopotu, Sopot 2019
<https://bip.sopot.pl/e.pobierz.get.html?id=40958> (dostęp: 7.11.2023)

Sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Poznaniu za 2022 rok, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Poznaniu, Poznań 2023
<https://mopr.poznan.pl/wp-content/uploads/2023/05/Sprawozdanie-MOPR-za-rok-2022.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Sprawozdanie z realizacji Sopockiego Programu Przeciwdziałania Bezdomności 2019-2024 za rok 2021, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sopocie, Sopot 2022
<https://bip.mopssopot.pl/324.html?file=2211> (dostęp: 7.11.2023)

Stenka R., Olech P., Browarczyk Ł. (red.), *Podręcznik Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2014
<https://drive.google.com/open?id=1YpOIM6APAcRIxJRU-V1dHFLMuoCtHJJv> (dostęp: 7.11.2023)

Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2022
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000767/O/M20220767.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Zarządzenie nr OR.92.2023 Prezydenta Miasta Chorzów z dnia 10 maja 2023 roku w sprawie ustalenia form spłaty zadłużenia czynszowego z tytułu najmu lokalu mieszkalnego w mieszkaniowym zasobie Gminy Chorzów
<https://bip.chorzow.eu/index.php?id=168413684936246209> (dostęp: 7.11.2023)

CZĘŚĆ

3

*Rekomendacje do „Ogólnopolskiego
badania liczby osób bezdomnych”*

REKOMENDACJE DO OGÓLNOPOLSKIEGO BADANIA LICZBY OSÓB BEZDOMNYCH

z uwzględnieniem postulatów zgłaszanych przez środowiska związane z przeciwdziałaniem bezdomności, doświadczeń zagranicznych, analizy metodologii badania w latach ubiegłych oraz identyfikacji barier i trudności na jakie napotykają w badaniu jednostki samorządu terytorialnego

*Magdalena Mostowska, Małgorzata Sieńczyk, Aneta Szarfenberg,
Ryszard Szarfenberg*

WPROWADZENIE

Jednym z zadań w projekcie *Pokonać bezdomność 2023* współfinansowanym ze środków Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w ramach programu *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym*, była analiza badań populacji osób doświadczających bezdomności. Głównym celem tej części projektu było opracowanie rekomendacji do *Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych* prowadzonego cyklicznie przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

W ramach opracowania przeprowadzono:

- ☐ przegląd literatury polskiej i zagranicznej (analiza *desk research* oraz zebranie informacji od osób w różnych krajach);
- ☐ przegląd postulatów zgłaszanych pod adresem badania (*desk research*);
- ☐ identyfikację barier i trudności jakie napotykają jednostki samorządu terytorialnego w realizacji badania (wywiady telefoniczne);
- ☐ analizę metodologii badania w ostatnich latach (*desk research*);
- ☐ zebranie opinii i rekomendacji od interesariuszy działań na rzecz osób doświadczających bezdomności zainteresowanych zbieraniem i wykorzystaniem zebranych danych (webinarium).

Na podstawie analizy zebranych danych wypracowano rekomendacje dotyczące badania populacji osób doświadczających bezdomności, kierowane przede wszystkim do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, ale także do lokalnych wykonawców badania (takich jak jednostki samorządu terytorialnego, służby mundurowe czy organizacje pozarządowe).

Poniższe opracowanie składa się z czterech części. Pierwsza z nich przedstawia dotychczasową praktykę badań nad liczebnością populacji osób doświadczających bezdomności w Polsce oraz innych badań prowadzonych w tej grupie. Część druga stanowi przegląd podejść i praktyk dotyczących szacowania liczebności osób w bezdomności w wybranych innych krajach. Część trzecia to zestawienie informacji uzyskanych w wywiadach prowadzonych z osobami zaangażowanymi w liczenie osób doświadczających bezdomności w Polsce, a część czwarta to zbiór rekomendacji wskazywanych w trakcie tematycznego webinarium zrealizowanego w ramach prac nad niniejszym opracowaniem.



WNIOSKI I REKOMEDACJE

Badanie liczebności populacji osób doświadczających bezdomności zostało zrealizowane ostatni raz w 2019 roku. Ogółem ogólnopolskie badania tego typu przeprowadzano dotychczas sześciokrotnie (w latach 2009-10, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019)¹⁹². W poszczególnych latach nieco zmieniał się zakres badania, główna różnica dotyczyła uwzględniania w badaniu kwestionariusza socjodemograficznego (w pierwszym, drugim i czwartym zrealizowanym badaniu kwestionariusz ten nie został zastosowany). Nieznacznie modyfikowano także zakres w ramach poszczególnych zagadnień w ankiecie, a także sposób udostępniania danych z badania.

Wiele osób koordynujących badania terenowe wskazywało na nieuwzględnienie w badaniach osób innych, niż przebywające w placówkach i miejscach niemieszkalnych, np. mieszkających „kątem” u znajomych lub zagrożonych eksmisją. Niewidoczne są też osoby skrajnie ubogie, korzystające np. z pomocy oferowanej w autobusach dla osób w bezdomności (mobilnych punktach pomocowych), łazniach czy punktach wydawania pomocy żywnościowej i materialnej, z których znaczna część także jest zagrożona bezdomnością. Wreszcie, zupełnie nieobecne w badaniach są osoby wychodzące z bezdomności (np. zamieszkujące w mieszkaniach chronionych, wspomaganych i innych).

Kwestionariusz wykorzystywany podczas badań był przedmiotem wielu dyskusji (w tym także opinii krytycznych) ze strony organizacji pozarządowych i ekspertów, które wskazywały na szereg problemów, w tym np. pominięcie niektórych kategorii bezdomności, nadmierną szczegółowość pytań czy konstrukcję pytań sugerujących, że subiektywna opinia samych osób doświadczających bezdomności pozwala określić jej przyczyny. Ponadto, dane udostępniane były w zróżnicowanej formie – raz jako dane indywidualne, a dwa razy jako zestawienia według określonych z góry kategorii i odrębnie według województw, co uniemożliwiało ich wszechstronną analizę. Wiele opinii wskazywało na tkwiący w zebranych danych potencjał, który pozostaje niewykorzystany lub jest wykorzystywany w niewielkim stopniu. W opiniach podnoszono również, że składane propozycje dotyczące korekty formularza czy innego niż zaproponowany sposobu zorganizowania liczenia osób doświadczających bezdomności, nie są uwzględniane. Dane zbierane w badaniach (czasem przy dużym wysiłku zarówno ankietujących jak i ankietowanych) nie zawsze były wykorzystywane w projektowaniu polityki w obszarze rozwiązywania problemu bezdomności.

Wiele wątpliwości budził również sam sposób zorganizowania badania – zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnie, w tym przede wszystkim brak precyzyjnych wytycznych i spójnego

¹⁹² Z wynikami poszczególnych badań można zapoznać się pobierając ze strony internetowej Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej publikowane co dwa lata raporty pt. *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach*. Sprawozdanie z danego roku zawiera raport z badania wykonanego na początku roku następnego (np. sprawozdanie za rok 2018 zawiera raport z badania przeprowadzonego w nocy z 13 na 14 lutego 2019 roku). Sprawozdania za lata 2020 i 2022 nie zawierają raportów z badań, ponieważ badań w latach (odpowiednio) 2021 i 2023 nie przeprowadzono. Zestawienie sprawozdań dostępne jest na stronie: *Sprawozdania z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach*, strona internetowa Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-dzialan-na-rzecz-osob-bezdomnych-w-wojewodztwach> (dostęp: 7.11.2023)

Ponadto, z badań przeprowadzonych w latach 2017 i 2019 sporządzono krótkie podsumowania, które dostępne są na odrębnej stronie: *Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych*, strona internetowa Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogolnopolskie-badanie-liczby-osob-bezdomnych-i> (dostęp: 7.11.2023)

przekazu, brak szkoleń wdrażających osoby realizujące badanie do działania, brak środków finansowych. Choć zakładano przeprowadzenie badania ankietowego w terenie (w placówkach i miejscach niemieszkalnych), to w wielu gminach, szczególnie małych, przekazywano informacje „zza biurka”, czyli na podstawie dotychczas posiadanej wiedzy.

Badania realizowane w innych krajach prowadzone są w różny sposób i uwzględniają różne kwestie. Różnice są widoczne np. w kwestiach definicyjnych – tutaj główną jest pojęcie osoby w sytuacji bezdomności oraz miejsca niemieszkalnego a także grupy osób objętych badaniem – czy będzie ona zawężona do osób doświadczających bezdomności czy też uwzględni osoby zagrożone bezdomnością. W części badań uwzględniano na przykład osoby mieszkające „kątami” u znajomych. Różnice występują także w odniesieniu do źródeł danych (rejestry, wywiady, spis) a także ich zakresu. Również podmioty odpowiadające za realizację badania są różne w poszczególnych krajach (instytuty naukowe, agencje rządowe zlecające monitoring gminom, statystyka publiczna, oddolne inicjatywy). Różna jest też częstotliwość badań – od realizowanych co 6 lat do przeprowadzonych corocznie. Badania różnią się wreszcie także poziomem szczegółowości zbieranych danych, poziomem ich zagregowania a także sposobem wykorzystania zebranych wyników (od obserwowania trendów po planowanie polityki). Na podstawie praktyk zagranicznych można zastanawiać się nad realizowaniem w Polsce dwóch rodzajów badań: (a) jednolitego badania spisuowego (które zapewni informację obrazującą skalę bezdomności, w tym w odniesieniu do poszczególnych cech osób jej doświadczających) oraz (b) kompleksowego badania opartego na rejestrach (które pozwoli dokonywać analiz w czasie oraz zobrazować charakter bezdomności).

W Polsce widoczne jest zróżnicowane podejście do realizowania badań liczebności osób doświadczających bezdomności w gminach – od skrupulatnego i zaangażowanego nastawienia obejmującego m.in. przygotowanie zespołu, budowanie partnerstwa interesariuszy i gromadzenie wszystkich danych, po wypełnianie zbiorczego zestawienia zza biurka, tj. na podstawie (a) własnej wiedzy ośrodka pomocy społecznej lub (b) bieżących danych od organizacji lub instytucji realizujących działania pomocowe. Duże znaczenie w badaniach realizowanych w przestrzeniach niemieszkalnych miały dotychczasowe osobiste kontakty i pozytywne relacje ankietujących z ankietowanymi. W innych sytuacjach zdarzały się odmowy udzielania odpowiedzi lub udzielanie niepełnych bądź wybiórczych odpowiedzi. Najbardziej sprzyjające warunki do prowadzenia badania spisowego panują w placówkach, realizacja badania w miejscach niemieszkalnych wymaga natomiast dodatkowego czasu lub zaangażowania osób pracujących w przestrzeni niemieszkalnej (streetworkerów).

Ogólnopolskie terenowe badanie liczebności osób doświadczających bezdomności jest czasochłonne i może być kosztowne, a narzędzia, sposób przeprowadzenia badania, prezentacja wyników i format udostępnianych danych budzą wątpliwości metodologiczne. Dostrzegano również ryzyko, że osoby doświadczające bezdomności traktowane są podczas badania przedmiotowo i z naruszeniem godności. Jednocześnie badania bezdomności i populacji doświadczającej tego problemu są niezbędne i powinny być kontynuowane, jednak należy wspólnie z interesariuszami doprecyzować ich założenia, poprawić narzędzia, zaangażować ludzi nauki do prac koncepcyjnych i analitycznych, znaleźć środki finansowe i odpowiedni czas na przeprowadzenie badania, a następnie udostępniać dane indywidualne. Należy zbierać i wprowadzać w życie rekomendacje wynikające z badań w innych krajach i z własnych doświadczeń.

Rekomendacje

Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz można sformułować długą listę pożądanych i sugerowanych dalszych działań, niemniej jednak – dla skuteczności procesu najważniejsze jest



wdrożenie rekomendowanych działań. Z tego względu poniżej wskazane zostały cztery najważniejsze rekomendacje wynikające z dokonanego przeglądu.

Rekomendacja 1

Stale i regularne prowadzenie ogólnopolskich badań populacji osób doświadczających bezdomności i zagrożonych bezdomnością w podziale na badania ilościowe na podstawie danych rejestrowych oraz badania ilościowe i jakościowe dotyczące szczególnych grup

Realizacja ogólnopolskich badań populacji osób doświadczających bezdomności i zagrożonych bezdomnością jest najważniejszą rekomendacją wynikającą z przeprowadzonych analiz. Pożądanym byłoby opracowanie i wdrożenie wieloletniego programu monitorowania bezdomności, którego wyniki posłużą do przygotowania i wdrożenia strategii rozwiązania problemu bezdomności. Uwzględniając doświadczenia dotychczas realizowanych badań, w tym nakłady ponoszone na ich realizację (po stronie osób organizujących badanie lokalnie i zbierających dane), a także jakość otrzymanych wyników i skalę ich wykorzystania, optymalnym będzie prowadzenie badań kompleksowych. Oznacza to odejście od dotychczas stosowanego szczegółowego kwestionariusza i spisywania osób przebywających w miejscach niemieszkalnych. Zamiast tego proponowanym rozwiązaniem jest realizacja badania obejmującego dwa moduły. Pierwszym z nich jest moduł ilościowy (rejestracyjny, administracyjny), obejmujący opracowanie i wdrożenie elektronicznego systemu agregującego dane zbierane w systemach pomocy społecznej i w służbach porządkowych, obejmujące przede wszystkim liczbę, wiek, płeć, narodowość osób oraz ich okres pozostawania w bezdomności. W tym badaniu należy szczególnie zwrócić uwagę na wprowadzenie filtra lub algorytmu identyfikującego te same osoby, aby uniknąć dublowania się osób w bazie danych. Drugi moduł obejmuje zaprojektowanie i cykliczne przeprowadzanie badań ilościowych i jakościowych na wybranej grupie osób na podstawie prób. Badania te pozwolą scharakteryzować strukturę socjodemograficzną i inne cechy badanych populacji bez nadmiernego obciążania, a także zauważać i na bieżąco reagować na trendy w bezdomności, czyli np. zwiększający się udział młodych ludzi, osób LGBT+, chorujących psychicznie czy migrantów i migrantek.

Rekomendacja 2

Uwzględnienie w badaniach populacji wszystkich osób w spektrum bezdomności¹⁹³, zgodnie z Europejską Typologią Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS

Monitorując skalę lub strukturę bezdomności należy uwzględnić wszystkie osoby, do których ta sytuacja życiowa może się odnosić. Badanie powinno więc obejmować osoby doświadczające bezdomności, zagrożone bezdomnością oraz wychodzące z bezdomności. Te grupy powinny zostać zdefiniowane i zauważone w badaniach, aby na podstawie zebranych danych można było

¹⁹³ Spektrum bezdomności jest nowym pojęciem, wprowadzonym w tym miejscu aby uwzględnić zarówno osoby doświadczające bezdomności i zagrożone bezdomnością (ujęte w typologii ETHOS), jak i wychodzące z bezdomności (profilaktyka powrotów wg O’Sullivana), czyli np. osoby korzystające z najmu socjalnego lub zamieszkujące w domach pomocy społecznej po opuszczeniu placówki dla osób w bezdomności, a także usamodzielniające się „na otwartym rynku” czyli wynajmujące mieszkanie lub pokój po opuszczeniu placówki. Nowe pojęcie w dyskursie dotyczącym bezdomności jest o tyle uzasadnione, że zmiana określenia dotyczącego „osób w bezdomności” będzie zmieniała także spojrzenie na to, co się w tym określeniu zawiera. O ile w dyskursie obecne są osoby doświadczające bezdomności i zagrożone bezdomnością, o tyle praktycznie nie pojawiają się w nim osoby wychodzące z bezdomności, a więc zagrożone powrotem w bezdomność.

formułować rekomendacje dla rozwiązań systemowych w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Takie podejście obejmowałoby zatem wszystkie osoby w sytuacjach bezdomności ujętych w *Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*¹⁹⁴, w tym także osoby zakwaterowane w ośrodkach dla uchodźców i imigrantów czy osoby opuszczające zakłady karne i placówki wychowawcze, ale również osoby wychodzące z bezdomności w różnego rodzaju programach mieszkaniowych. Badaniami powinno się także obejmować całe spektrum osób zagrożonych bezdomnością określone w *ETHOS*, w tym m.in. osoby zamieszkujące w mieszkaniach w sposób bezumowny („kątę” u rodziny lub znajomych) lub nielegalny (pustostany, *squatting*), osoby z wyrokiem eksmisyjnym, osoby zagrożone przemocą w miejscu zamieszkania, osoby zamieszkujące w konstrukcjach nietrwałych (w polskich warunkach są to w szczególności altany na ogródkach działkowych) oraz osoby mieszkające w lokalach przeludnionych i substandardowych (w tym także w pomieszczeniach tymczasowych). Badania powinny wreszcie obejmować także nowo identyfikowaną grupę, jaką są osoby w skrajnym ubóstwie, zamieszkujące (jeszcze) we własnych mieszkaniach, lecz korzystające z usług dla osób w bezdomności.

Rekomendacja 3

Przygotowanie koncepcji badania w oparciu o warsztat naukowy, a także zaangażowanie badaczy do przygotowania narzędzi i analizy danych

Organizując badania krajowe należy określić ich cel oraz wskazać sposoby wykorzystania zebranych danych. Upowszechnianie tej informacji i potrzeby powinno być jednym z elementów realizacji badania. W tej perspektywie należy pamiętać o tym, że dane w badaniach nastawionych na policzenie liczby osób w populacji nie muszą i nie powinny być zbierane przy pomocy rozbudowanego kwestionariusza, ponieważ, ze względu na problemy i błędy w realizacji, zebrane dane zawsze będą niepewne. Im bardziej badanie nastawione będzie na policzenie osób w populacji, tym prostszy i krótszy powinien być kwestionariusz. Należy także precyzyjnie zdefiniować pojęcia, które jednoznacznie pozwolą zaklasyfikować osoby z populacji ogólnej jako należące do populacji objętej liczeniem (np. osób doświadczających bezdomności przebywających w miejscach niemieszkalnych).

W kontekście aktywności różnych organizacji i podmiotów działających na rzecz osób doświadczających bezdomności oraz uwzględniając merytoryczny potencjał niezależnych ekspertów i ekspertek, warto byłoby powierzyć realizację badań w Polsce instytutowi badawczemu (ewentualnie uczelni) lub organizacji pozarządowej (lub podmiotowi zrzeszającemu organizacje działające w obszarze bezdomności), ewentualnie konsorcjum takich podmiotów. Należy także zarezerwować odpowiednią ilość czasu na poszczególne działania (w tym przygotowanie do badania w poszczególnych jednostkach, które będą je realizować) i przeznaczyć środki finansowe na realizację badania, w tym na wynagrodzenie (lub dodatek do wynagrodzenia) dla osób realizujących badanie.

¹⁹⁴ *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, FEANTSA https://www.feantsa.org/download/pl_7386404743356865659.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Zob. też: J. Wilczek, *Przewodnik po typologii ETHOS*, strona internetowa Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualno%C5%9Bci/art_20200725_ethos (dostęp: 7.11.2023)



Rekomendacja 4

Wykorzystanie wyników analiz zebranych danych i wdrożenie sformułowanych rekomendacji

Należy opracować wieloletnią strategię działań w obszarze bezdomności (np. krajową strategię rozwiązania problemu bezdomności / zmniejszenia bezdomności ulicznej / zapobiegania bezdomności itp.) oraz klarownie określić cele realizowanych działań. Długofalowe działania z kolei muszą wykraczać poza zakres interwencyjnej pomocy osobom obecnie doświadczającym bezdomności. Aby systemowe rozwiązania skutecznie zmniejszały skalę bezdomności, muszą uwzględniać liczbę, sytuację i specyfikę osób zagrożonych bezdomnością. Należy wdrożyć rekomendacje wynikające z badań i usprawnić systemowe działania w spektrum bezdomności. Wówczas badania populacji osób doświadczających bezdomności i zagrożonych bezdomnością będą po pierwsze funkcjonalnie zaprojektowane do wykorzystania w ramach realizacji tej strategii, a po drugie – pozwolą monitorować skuteczność wdrażania przyjętych w strategii rozwiązań. Takie podejście pozwoli optymalnie wykorzystać zebrane informacje i zaprojektować bardziej skuteczne metody działania.

BADANIA BEZDOMNOŚCI W ROZWIĄZYWANIU PROBLEMU BEZDOMNOŚCI

Ryszard Szarfenberg

Badanie nad badaniami bezdomności

Moduł projektu, w ramach którego powstał ten tekst, zakłada, że badania i refleksja nad badaniami bezdomności będą stymulowały nowe ogólnopolskie badania bezdomności. W tej perspektywie mamy do wykonania kilka zadań:

- ☐ przegląd aktualnych badań i dobrych praktyk w tym zakresie;
- ☐ przegląd postulatów wysuwanych w latach ubiegłych wobec *Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych* m.in. przez środowisko pozarządowe, czy Rzecznika Praw Obywatelskich;
- ☐ identyfikacja barier i trudności na jakie napotykają w realizacji *Ogólnopolskiego badania* jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o wywiady z przedstawicielami wybranych gmin;
- ☐ analiza metodologii *Ogólnopolskiego badania* w latach ubiegłych.

Po pierwsze mamy w Polsce już 20 lat doświadczeń badań regionalnych i ogólnopolskich w obszarze bezdomności. Zebranie ich i wyciągnięcie z nich wniosków będzie miało duże znaczenie dla przyszłości tych badań. Po drugie – pojawiają się właściwe dla ewaluacyjnej perspektywy pytania: Być może wyczerpała się formuła badania realizowanego w punkcie w czasie za pomocą kwestionariusza socjodemograficznego? Może należałoby pójść w stronę łączenia danych od usługodawców oraz danych administracyjnych? Jakie są inne alternatywy rozwoju tego badania w Polsce? Refleksji i rekomendacjom odpowiadającym na takie wątpliwości ma służyć obecny przegląd oraz przeprowadzone badanie w jednostkach samorządu terytorialnego, które odgrywały kluczową rolę w realizacji ogólnopolskiego badania.

Dla ogólnego przeglądu dotychczasowych badań zadajemy następujące pytania:

- ☐ W jakim kontekście rozpoczęły się i były prowadzone regionalne i ogólnopolskie badania w ciągu ostatnich 20 lat? W jaki sposób obecność problemu bezdomności w agendzie mediów w latach 90. i w pierwszych latach 2000. wpłynęła na rozpoczęcie i dalszy rozwój badań regionalnych i ogólnopolskich?
- ☐ Jakie narzędzia stosowano w badaniach ogólnopolskich i jak się one zmieniały w latach 2010-2019? Jaka była jakość tych narzędzi i jakie były propozycje ewentualnych zmian?
- ☐ W jaki sposób analizowano dane z badań ogólnopolskich i do czego służyły ich wyniki w polityce wobec bezdomności?
- ☐ Jakie są scenariusze rozwoju sytuacji w obszarze bezdomności i polityki w tym zakresie do roku 2030?
- ☐ Jakie rekomendacje wynikają z przeglądu polskich badań bezdomności?



Zaplanowane jako jeden z elementów niniejszego meta-badania wywiady z lokalnymi koordynatorami powinny dostarczyć szczegółowych informacji o tym, jak w praktyce realizowano badania w obszarze bezdomności. Można przypuszczać, że wymagało to spotkań i współpracy wielu interesariuszy. Zapewne badanie koncentrowało uwagę lokalnych mediów i polityków na problemie i pozwalało nawiązać nowe kontakty oraz stworzyć nowe sieci współpracy.

Zadajemy tu następujące pytania badawcze:

- ☐ W jaki sposób dana jednostka uczestniczyła w projektowaniu i przeprowadzeniu *Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych* w latach 2010-2019? Jakie zadania były po stronie jednostki i jakie problemy wiązały się z ich wykonywaniem?
- ☐ Z jakimi interesariuszami jednostka współpracowała w realizacji badania? Jak koordynowano działania różnych podmiotów, biorących udział w badaniu?
- ☐ W jakim zakresie i w jaki sposób jednostka wykorzystywała wyniki badań z lat 2010-2019 w swojej praktyce, np. do opracowania diagnozy dla potrzeb strategii rozwiązywania problemów społecznych, do programowania działań dotyczących bezdomności w gminie, do zlecania zadań organizacjom pozarządowym i ich monitorowania? Co decydowało o wykorzystywaniu lub niewykorzystywaniu wyników tych badań przez jednostkę w jej działaniach?
- ☐ Jakie usprawnienia w procesie projektowania i przeprowadzania kolejnego *Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych*, np. w 2024 lub w 2025 roku, proponuje jednostka z perspektywy dotychczasowych doświadczeń udziału w tych badaniach oraz zmian prawnych i faktycznych w kwestii bezdomności w latach 2020-2023?

W wielu krajach prowadzone są różne badania bezdomności, w tym zarówno naukowe, jak i o orientacji praktycznej. Rozwój europejskich badań nad bezdomnością objawia się poprzez projekty europejskie inicjowane przez FEANTSA, w tym naukowe czasopismo i przeglądy porównawcze oraz publikację *The Routledge Handbook of Homelessness*¹⁹⁵, a także uruchomienie Europejskiej Platformy ds. Przeciwdziałania Bezdomności¹⁹⁶. Z kolei państwa skandynawskie znane są ze skutecznych strategii w zmniejszaniu bezdomności poprzez rozwiązania mieszkaniowe. Tak więc w obszarze ponadnarodowego podejścia do badań w obszarze bezdomności nasze pytania są następujące:

- ☐ Kto wykonuje badania ogólnokrajowe w innych krajach? Czy realizuje je sama administracja, czy może robią to konsorcja publiczno-prywatne, czy też są one całkowicie zlecane podmiotom prywatnym?
- ☐ Jak operacyjnie definiowana jest bezdomność w badaniach ogólnokrajowych?
- ☐ Jaki charakter mają badania ogólnokrajowe? Kiedy są przeprowadzane, ile trwają, jak wykorzystują dane administracyjne i dane od usługodawców?
- ☐ Jakie narzędzia badawcze są wykorzystywane do zbierania danych od osób doświadczających bezdomności, od usługodawców i innych podmiotów?
- ☐ Jaka jest rola systemów elektronicznych i baz danych administracyjnych w badaniach ogólnokrajowych?

¹⁹⁵ J. Bretherton, N. Pleace (red.), *The Routledge Handbook of Homelessness*, Routledge, 2023

¹⁹⁶ Zob.: *Deklaracja Lizbońska w sprawie Europejskiej Platformy na rzecz Przeciwdziałania Bezdomności* (tłum. J. Wilczek), 2021

https://drive.google.com/file/d/1jCBiTeiKxt0EhqW8dNLe_oInc55vLtNl/view (dostęp: 7.11.2023)

- ☐ Jak są przedstawiane wyniki analizy zebranych danych? Jak są upowszechniane i jaki jest ich wpływ na politykę wobec bezdomności?
- ☐ W jaki sposób i w jakiej formie dane z badań są udostępniane publicznie?

Poznając szczegóły instytucjonalne, metodologiczne oraz organizacyjne tych badań, możemy je porównać z polskimi doświadczeniami i na tej podstawie wyciągać wnioski praktyczne i formułować ewentualne zalecenia.

Kontekst: badania problemów społecznych i ich praktyczne znaczenie

Badania zjawisk społecznych, które definiowane są jako problemy czy kwestie społeczne, prowadzone są od dawna – są to np. badania nad ubóstwem, przestępczością czy bezrobociem. Pojęcie badania jest jednak dość pojemne. Współcześnie oznacza głównie badanie o charakterze naukowym, ale trzeba pamiętać, że wiele badań prowadzonych jest nie w ramach nauki (rozumianej praktycznie jako badania naukowców w jednostkach naukowych, granty z funduszy na naukę), ale w ramach innych instytucji, i są to np. badania budżetów gospodarstw domowych GUS (statystyka publiczna), ewaluacje programów i projektów finansowanych z EFS, badania opinii publicznej przez firmy sondażowe, badania różnych podmiotów prywatnych o charakterze nienaukowym finansowane ze źródeł publicznych lub prywatnych.

Tym, co łączy te wszystkie dziedziny badań, jest odpowiedź na poznawcze i praktyczne zainteresowanie rzeczywistością oraz – w pewnym, minimalnym stopniu – metodyczne podejście. Polega ono na tym, że za pomocą określonych procedur i narzędzi zostają zebrane dane, przeprowadzone ich analizy i wyprowadzone z nich wnioski o charakterze poznawczym (wiedza o przedmiocie badania, czyli o bezdomności) oraz ewentualnie praktycznym (wskazówki co robić w oparciu o uzyskaną wiedzę, jak zmniejszać skalę czy rozwiązywać problem bezdomności). W badaniach naukowych przypisuje się największą wagę celom poznawczym i poprawności metodologicznej. Podlegają one też zwykle rygorystycznym recenzjom pod tym względem.

Z praktycznego punktu widzenia zainteresowanie badawcze problemami społecznymi rodzi oczekiwanie, że uzyskana wiedza przyczyni się do ich lepszego rozwiązywania. W tle tego oczekiwania jest analogia do medycyny. Wiedza o zdrowiu i chorobach oraz ich przyczynach i skutkach, pozwala nie tylko na ich lepsze poznanie i zrozumienie, ale też prowadzi do skuteczniejszych sposobów zapobiegania im i leczenia. Jeśli tak samo pomyślimy o ubóstwie, bezrobociu, przestępczości czy bezdomności, to również oczekujemy, że wiedza o nich – uzyskana z badań – pozwoli na skuteczniejsze im zapobieganie i wychodzenie z nich, gdy wystąpią. Analogia ta może być jednak myląca, gdyż społeczeństwo nie jest organizmem biologicznym, więc kwestie czy problemy społeczne nie są analogiczne do chorób z ich objawami, przyczynami i sposobami leczenia.

Diagnoza w bezdomności

W naukach społecznych o nastawieniu praktycznym dobrze znane jest pojęcie diagnozy. Tytułem przykładu przeanalizujmy to pojęcie w kontekście praktycznej działalności, jaką jest polityka społeczna. Pierwszym ważnym pytaniem w dyskusji o diagnozowaniu jest pytanie o jej przedmiot. Trudno go określić bez dyskusji o koncepcji polityki społecznej. Barbara Szatur-Jaworska wyróżniała dwie perspektywy rozumienia tej polityki¹⁹⁷: 1) indywidualistyczną, w której

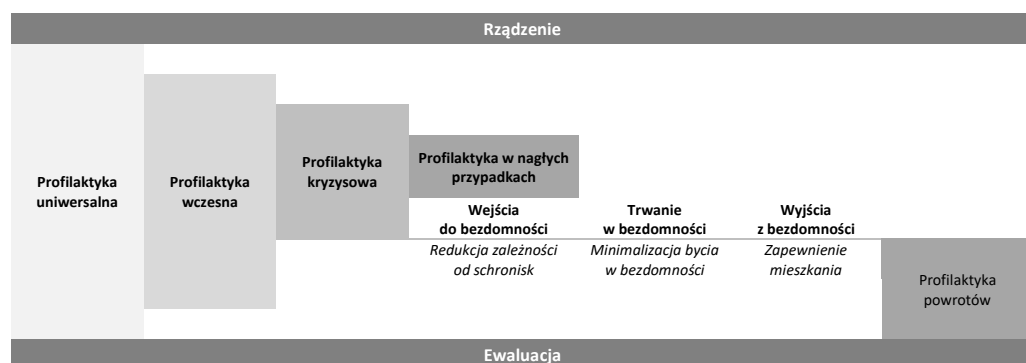
¹⁹⁷ B. Szatur-Jaworska, *Diagnozowanie w polityce społecznej. Metody i problemy*, Dom Wyd. ELIPSA, 2014



jej istotą jest kreowanie i respektowanie dobra człowieka; 2) kolektywistyczną, gdzie chodzi o sztukę zarządzania społeczeństwem i kształtowanie struktur oraz instytucji społecznych. Dla połączenia tych perspektyw i wyprowadzenia z nich metodologicznych wskazówek potrzebne są: teoria dobra człowieka i teoria dobrze urządzonego społeczeństwa. Przyjmijmy w uproszczeniu, że bezdomność jest sprzeczna z dobrem człowieka, a dobrze urządzone społeczeństwo w tym kontekście to takie, w którym w ogóle nie występuje długotrwała bezdomność uliczna. Diagnoza problemu bezdomności powinna więc pomóc w lepszym osiągnięciu dobra człowieka w dobrze urządzonym społeczeństwie, czyli w likwidowaniu (i/lub zapobieganiu) bezdomności w perspektywie indywidualnej i kolektywnej.

Czym jednak jest sama diagnoza? Warto znowu odwołać się do B. Szatur-Jaworskiej, która rozważała to zagadnienie bezpośrednio¹⁹⁸. Sytuowała ona diagnozę jako początkowy etap projektowania celów i programu działań, natomiast ewaluację przypisała do „diagnozy etapowej” i „postdiagnozy”. Przeprowadzenie diagnozy potrzeb i zasobów uznawane jest za kluczowe dla dalszych etapów działania celowego.

Ewaluacja towarzyszy programom dla wybranych grup w konkretnych lokalizacjach, np. ewaluacja programu Najpierw Mieszkanie w mieście X dla 25 osób doświadczających bezdomności. Gdyby zidentyfikowano wszystkie lub większość działań we wszystkich lokalizacjach w Polsce dla osób w takiej sytuacji, wówczas można by zastosować metaanalizę wyników. Pozwala ona stwierdzić które typy programów dla jakich grup osób były lepsze, a które gorsze pod względem skuteczności, efektywności i użyteczności oraz innych kryteriów oceny¹⁹⁹. Dysponując tego rodzaju bazą dowodów można też prowadzić świadomą politykę wspierania programów, co do których stwierdzono, że mają lepsze wyniki oraz rezygnacji z tych, które mają wyniki gorsze. Jeśli takie podejście obejmie jeszcze programy zapobiegania bezdomności i powrotności do niej, wówczas działania będą obejmowały całość polityki przeciwdziałania bezdomności (rysunek 1).



Rysunek 1. Współczesne ujęcie przeciwdziałania bezdomności. Źródło: E. O'Sullivan, *Key Elements in Homelessness Strategies to End Homelessness: A Discussion Paper*, Komisja Europejska, 2022

¹⁹⁸ *Ibidem*

¹⁹⁹ Przykład zastosowania takiego podejścia w narzędziu online „Narzędzie zawiera jednostronicowe przeglądy dla każdej z głównych interwencji w zakresie bezdomności. Przeglądy prezentują krótką ocenę tego, jak wiarygodny jest zbiór dowodów, jak opłacalna jest interwencja i jaki wpływ ma na osoby doświadczające bezdomności. Miary te stanowią podsumowanie dostępnych badań”: *Intervention Tool*, strona internetowa Centre for Homelessness Impact

<https://www.homelessnessimpact.org/intervention-tool> (dostęp: 7.11.2023)

Na rysunku 1 wyróżniono kilka rodzajów profilaktyki bezdomności – od powszechnej, która zapobiega trudnym sytuacjom życiowym, które z kolei prowadzą do bezdomności, aż po profilaktykę powrotności do bezdomności wobec osób, które wyszły z tej sytuacji. Profilaktykę powszechną realizuje się między innymi poprzez dostępne finansowo mieszkania i przeciwdziałanie ubóstwu, z kolei profilaktyka wczesna skoncentrowana jest na grupach wysokiego ryzyka. Na schemacie wyróżniono też cele działania w powiązaniu z dynamiką bezdomności, czyli redukcję okresów przebywania w schroniskach, skupienie na skracaniu okresów w bezdomności i stymulowanie wyjść z tego stanu poprzez szybkie zapewnianie mieszkania.

Wyzwania w badaniach bezdomności

Czy powyższe uwagi, dotyczące znaczenia diagnozy w projektowaniu przeciwdziałania bezdomności, znajdują wyraz w oficjalnych deklaracjach towarzyszącym ogólnopolskim badaniom liczby osób doświadczających bezdomności? Przeanalizujmy jedną z takich deklaracji:

„Określenie liczby osób bezdomnych jest niezbędnym wstępem do wszelkich dalszych działań, mających na celu ograniczenie negatywnych skutków bezdomności. [...] Taka informacja może być niezwykle cenna także dla gmin. Informacja o liczbie osób bezdomnych przebywających na terenie danej gminy, może być podstawą do podejmowania konkretnych decyzji, np. o wybudowaniu noclegowni czy domu dla osób bezdomnych a także prowadzenia odpowiedniej polityki mieszkaniowej. Informacja na temat osób bezdomnych na terenie gminy może dać także podstawę do uwzględnienia problemu bezdomności w Gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych”²⁰⁰.

W cytacie zawężono diagnozowanie bezdomności wyłącznie do liczby osób doświadczających tego problemu. Takie podejście wydaje się być wątpliwe, ponieważ sama liczba osób w pewnej sytuacji nie jest jeszcze wystarczającą wiedzą dla zaprojektowania działań, które by zmniejszyły tę liczbę. Rozważmy przykład w cytacie. Gdyby zdiagnozowano, że na terenie gminy jest 10 osób doświadczających bezdomności, to należałoby wybudować noclegownię lub schronisko dla tych 10 osób. Te osoby nadal doświadczaliby jednak bezdomności. Jeśli „odpowiednia polityka mieszkaniowa” oznaczałaby wyremontowanie i/lub wybudowanie 10 mieszkań dla osób w sytuacji bezdomności, to czy to byłoby rozwiązanie problemu bezdomności na terenie gminy? Ta logika działań opiera się na założeniu, że uda się przekonać osoby doświadczające bezdomności do tego, aby pozostały na terenie gminy, wzięły udział w procedurze przyznawania tych mieszkań, spełniły wszystkie warunki w tej procedurze, a następnie utrzymywały się w tych mieszkaniach przez dłuższy czas. Wiedza o samej liczbie osób w sytuacji bezdomności nic nie mówi o tym, czy te założenia zostaną spełnione. Potrzeba o wiele więcej informacji o osobach doświadczających bezdomności (jak i o osobach niedoświadczających tego problemu), aby można było mówić o „niezbędnym wstępie do wszelkich dalszych działań”. Gdyby posłużyć się analogią do chorób, to wiedza, ile osób choruje na daną chorobę na terenie gminy, nie ma większego znaczenia, gdy nie wiadomo

²⁰⁰ *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2014 oraz wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (21/22 styczeń 2015)*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2015

<https://www.gov.pl/attachment/fbf84f38-ca17-46ce-8830-56c481210a6a> (dostęp: 7.11.2023)



jakie są przyczyny choroby i jak ją leczyć. Dość oczywistym jest, że ludzie nie doświadczają bezdomności tylko dlatego, że nie ma dla nich mieszkań na terenie gminy. Ważna jest także kondycja tych osób, ich sytuacja życiowa, czy wreszcie warunki i jakość życia.

Główne badania warunków życia – badania budżetów gospodarstw domowych GUS czy badania dochodów i warunków życia na zlecenie Eurostatu (EU-SILC) – uwzględniają tylko osoby w gospodarstwach domowych. Definiuje się je poprzez to, że są to osoby razem mieszkające w miejscu zdefiniowanym jako mieszkanie i wspólnie się utrzymujące. Bezdomność (a nie tylko liczba osób jej doświadczających) jest zjawiskiem dość trudnym do badania ze względu na jego charakter. W uproszczeniu można powiedzieć, że osoby w sytuacji bezdomności z definicji nie przebywają stale w takim gospodarstwie domowym, które zamieszkuje w samodzielnym mieszkaniu.

Osoby w sytuacji bezdomności mogą przebywać w miejscach niemieszkalnych oraz w miejscach mieszkalnych, ale niezaliczanych do mieszkań, lub też mieszkać w mieszkaniach, ale nie mieć do nich pewnego prawa (zajmowanie pustostanów, mieszkanie „kątem” u znajomych). Największą trudnością jest dotarcie do osób w miejscach pierwszego rodzaju. Po pierwsze, miejsca te mogą być niedostępne i ukryte, po drugie – nie są one stałe, a po trzecie, przebywające w nich osoby mogą się przemieszczać między takimi miejscami, znajdować nowe miejsca tego rodzaju. Dotarcie do tych miejsc i osób w nich przebywających jest jednak możliwe, głównie poprzez wyspecjalizowane w tym osoby pracujące z osobami doświadczającymi bezdomności (streetworkerów).

Nie jest też łatwo określić liczbę osób przebywających w mieszkaniach, ale bez prawa do nich. Wymagałoby to sprawdzania pustostanów mieszkaniowych, a także uwzględnienia w badaniach gospodarstw domowych pytania o to, czy tymczasowo nie użyczają miejsca we własnych mieszkaniach. Zadawanie tego rodzaju pytania w ogólnopolskich i w lokalnych sondażach nie stwarza jednak większych problemów.

Miejsca mieszkalne, ale jednak niedefiniowane jako mieszkania, są to głównie miejsca zakwaterowania zbiorowego ze wspólnymi pokojami, np. wyspecjalizowane schroniska dla osób doświadczających bezdomności. Dotarcie do osób przebywających w takich miejscach jest łatwiejsze, gdyż podlegają one rejestracji a rejestry są publicznie dostępne. Warunkiem jest oczywiście pełny i aktualny rejestr. Gdy jest on niepełny i nieaktualny, część takich miejsc znajdzie się poza badaniem.

Powyższe kwestie wskazują na trudność w precyzyjnym zdefiniowaniu bezdomności. Rozważając rzecz na poziomie ogólnym, zbyt liberalna definicja bezdomności włączy w zakres pojęcia również osoby, które faktycznie nie są dotknięte tym problemem. Przykładem w Polsce mogą być domy postawione na ogródkach działkowych, spełniające minimalne standardy mieszkaniowe i stale zamieszkiwane przez jedną osobę lub osoby tworzące gospodarstwo domowe.

Z kolei definicja zbyt restrykcyjna uzna część osób faktycznie pozostających w sytuacji bezdomności za niedoświadczających tego problemu. Przykładem są osoby przebywające w mieszkaniach chronionych czy wspomaganych. Przebywają w mieszkaniach, co by wskazywało, że nie doświadczają bezdomności. Faktycznie jednak wiele wskazuje, że nadal są nią dotknięte, gdyż przebywają w tych mieszkaniach tymczasowo, na specjalnych warunkach, często z innymi, obcymi osobami w podobnej sytuacji. Innym przykładem są osoby tymczasowo mieszkające u znajomych.

W odpowiedzi na te niejasności powstała typologia *ETHOS*²⁰¹, która była też dostosowywana do polskich warunków. Zdefiniowano w niej wiele różnych sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego – od przebywania w miejscach niemieszkalnych (bez dachu nad głową), przez różne sytuacje bez mieszkania (w schroniskach i w różnych placówkach, opuszczanie różnych placówek i instytucji) oraz niepewne mieszkania (czasowo u rodziny lub przyjaciół, nielegalny wynajem lub podnajem, zagrożenie eksmisją i orzeczenie eksmisji, zagrożenie przemocą w mieszkaniu), aż po sytuacje zamieszkiwania w mieszkaniach niespełniających standardów lub bardzo przeludnionych.

Badania bezdomności związane są też z wyzwaniami o charakterze etycznym i dotyczącymi praw człowieka. Osoby doświadczające bezdomności mają takie same prawa jak inni ludzie, a potwierdzenie tego znajdujemy w dokumentach takich jak *Europejska Konwencja Praw Człowieka*²⁰² czy *Wytyczne w Sprawie Skrajnego Ubóstwa i Praw Człowieka*²⁰³. W dokumentach tych literalnie wskazano prawo do godności oraz wolności i bezpieczeństwa osobistego, a także do poszanowania życia prywatnego i nietykalności osobistej. W drugim ze wspomnianych dokumentów wskazano także prawo do odpowiedniego standardu życia oraz odpowiednich warunków mieszkaniowych. Państwo ma obowiązki w zakresie ochrony, poszanowania i realizacji tych praw. Zatem gdy mowa o badaniach organizowanych przez państwo, należy pamiętać o tych trzech grupach praw. Badanie nie powinno więc naruszać praw osób doświadczających bezdomności, powinno je chronić i przyczyniać się do ich realizacji.

Rodzaje badań bezdomności prowadzonych w Polsce

Wśród badań bezdomności można wyróżnić typowe badania naukowe, w tym prace doktorskie i habilitacyjne poświęcone bezdomności. Znany przykładem z tej drugiej grupy jest praca Andrzeja Przymeńskiego traktująca bezdomność jako kwestię społeczną²⁰⁴. Tu też należy umieścić badania finansowane z grantów udzielonych przez Narodowe Centrum Nauki. Badania te charakteryzuje zwykle wysoki poziom metodologiczny i warsztatu naukowego oraz odwoływanie się do różnych teorii o charakterze naukowym. Są to badania jednorazowe, na małą skalę i głównie z ambicjami poznawczymi. Publikowane są w wydawnictwach i czasopismach naukowych, obecnie często tylko w języku angielskim. Oddziaływanie tych badań na rzeczywistość polskiej polityki wobec bezdomności jest raczej pośrednie, gdyż ich główną publicznością są gremia naukowe. Wspomniane wyżej narzędzia podsumowujące wielu takich badań na temat jakości różnych programów rozwiązywania problemu bezdomności, mają na celu przybliżenie ich praktykom.

Drugim rodzajem badań bezdomności są badania inicjowane przez organizacje publiczne i prywatne w celach głównie praktycznych. Mogą być one wykonywane przez osoby lub organizacje

²⁰¹ *Europejska Typologia Bezdomności...*, op. cit.

²⁰² *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, Rada Europy, 1950
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_pol (dostęp: 7.11.2023)

²⁰³ *Wytyczne w Sprawie Skrajnego Ubóstwa i Praw Człowieka*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 2012
https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Poverty/GuidingPrinciples_Polish.pdf (dostęp: 7.11.2023)

²⁰⁴ A. Przymeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2001



naukowe lub konsorcja z ich udziałem, ale zamawiane są z intencją uzyskania wpływu na rzeczywistość. Badania te mogą mieć niewielką skalę i dotyczyć tylko pewnych aspektów bezdomności, ale też mogą być przeprowadzone na dużą skalę. Badania na mniejszą skalę niekoniecznie mają mniejsze oddziaływanie na praktykę, szczególnie gdy są częścią projektów testujących nowe rozwiązania z intencją ich wprowadzania do powszechnej praktyki. Przykładem są badania bezdomności chronicznej w Warszawie i na danych ogólnopolskich z 2013 roku²⁰⁵ i badania ewaluacyjne promujące i towarzyszące projektom stosującym zasady podejścia Najpierw Mieszkanie²⁰⁶.

Przykładem polskich badań o większej skali były badania bezdomności w województwie pomorskim²⁰⁷ zainicjowane przez osoby ze świata nauki i poparte przez forum zrzeszające organizacje działające w obszarze bezdomności (Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności) w początku lat 2000. Badania te wyróżniało przeprowadzenie ich w krótkim czasie (doba), na terenie całego województwa, z zastosowaniem krótkiego kwestionariusza służącego zebraniu danych o cechach socjodemograficznych osób w sytuacji bezdomności. Punktowość w czasie pozwala uniknąć problemu dublowania tych samych osób w badaniu. Drugą cechą wyróżniającą było powtarzanie tych badań co dwa lata. Powtarzanie badań z osobami w podobnej sytuacji (choć niekoniecznie tymi samymi) i z tym samym kwestionariuszem pozwala uzyskać wiedzę o zmianach cech osób w bezdomności w czasie, np. wzrost lub spadek liczby takich osób w populacji ogólnej i w różnych gminach, zmiany w strukturze wiekowej tych osób, zmiany miejsc przebywania.

Wskazując na możliwe (i zrealizowane) podejścia badawcze w obszarze bezdomności nie można pominąć badań realizowanych w ramach diagnoz lokalnych w obszarze bezdomności na terenie 30 partnerstw lokalnych (miast i gmin)²⁰⁸. Efektem prac badawczych prowadzonych od listopada 2011 roku do stycznia 2012 roku przez 5 zespołów badawczych było opracowanie 30 raportów przedstawiających kwestię bezdomności i funkcjonowanie systemu wsparcia osób doświadczających bezdomności w 30 miastach i gminach w Polsce. Diagnozy została przeprowadzona w ramach Zadania 4 projektu 1.18 *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji*

²⁰⁵ J. Wygnańska, *Podwójna diagnoza wśród ludzi chronicznie bezdomnych korzystających z warszawskich placówek dla bezdomnych*, Fundacja Ius Medicinae, Warszawa 2016
<https://www.czynajpierwmieszkanie.pl/content/uploads/2016/03/raport-z-badania-agregacyjnego-FI-NAL.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

J. Herbst, J. Wygnańska, *Bezdomność chroniczna w ogólnopolskim badaniu socjodemograficznym osób bezdomnych MRPiPS 2013. Raport z analizy danych surowych MRPiPS w projekcie NMROD*, Fundacja Ius Medicinae, Warszawa 2016
https://www.czynajpierwmieszkanie.pl/content/uploads/2016/05/Bezdomnosc-chroniczna-Badanie-Socjo-demograficzne-MRPiPS-2013_Herbst-Wygnanska-NMROD.pdf (dostęp: 7.11.2023)

²⁰⁶ A. Bokszczanin, P. Jaskulski, M. Sochocki et al., *Raport z analizy efektów testowanego rozwiązania, Projekt „Housing First – Najpierw Mieszkanie” (POWR.04.03.00-00-0071/18)*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2022
<https://drive.google.com/file/d/1uqS-Jo8AnhseXF3s5CrMQtVeAwHxIL-e/view> (dostęp: 7.11.2023)

²⁰⁷ Raporty z poszczególnych edycji badania dostępne są w poszczególnych publikacjach Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia dostępnych na: *Publikacje Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności*, strona internetowa Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności
https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/publikacje_pfwb (dostęp: 7.11.2023)

²⁰⁸ *Metodologia realizacji lokalnej diagnozy systemu pomocy osobom bezdomnym*, opublikowana jako załącznik do: R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2014
<https://drive.google.com/file/d/10xVRFXxeZwFURIBF9RjBgNhoUImI9f3g/view> (dostęp: 7.11.2023)

społecznej w zakresie standaryzacji pracy z osobami w bezdomności, w tym opracowanie modelu *Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności*.

Cele szczegółowe prowadzonych badań obejmowały określenie:

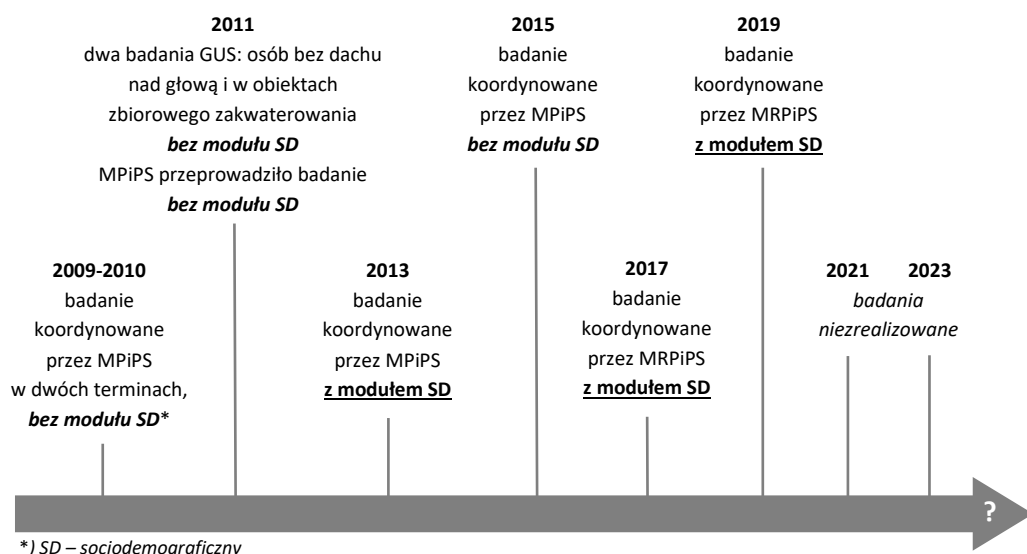
- ☐ w jaki sposób problematyka bezdomności jest ujmowana w dokumentach (jeśli w ogóle jest wyszczególniana jako odrębne zagadnienie);
- ☐ w jakim kontekście pojawiają się w dokumentach określone dane;
- ☐ jaki jest rodzaj pomocy świadczonej osobom w sytuacji bezdomności i jaka jest skala tej pomocy;
- ☐ w jaki sposób postrzegana jest bezdomność przez osoby działające w obszarze pomocy osobom jej doświadczającym;
- ☐ w jaki sposób osoby realizujące działania pomocowe oceniają system pomocy, jakie wskazują problemy działania i pożądane kierunki zmian;
- ☐ jaka jest specyfika lokalnego obszaru w odniesieniu do kwestii bezdomności, czym charakteryzuje się „lokalna bezdomność”;
- ☐ w jaki sposób osoby doświadczające bezdomności postrzegają swoją sytuację oraz jaki jest profil socjodemograficzny tych osób.

Badania ogólnopolskie

Głównym ograniczeniem wspomnianego powyżej badania pomorskiego był jego regionalny charakter. To ograniczenie zostało częściowo przezwyciężone w latach 2009-2010 (wówczas uwzględniono liczbę noclegów udzielonych osobom doświadczającym bezdomności w całym kraju). W pełni zaś zostało przezwyciężone w 2011 roku, gdy uruchomiono moduł z „pomorskim” kwestionariuszem w badaniu bezdomności przy spisie powszechnym. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło badanie ogólnokrajowe z kwestionariuszem socjodemograficznym w 2013 roku. Badania te powtarzane były jeszcze z kwestionariuszem w latach 2017 i 2019²⁰⁹. Miały one również charakter punktowy w czasie, ale obejmowały już terytorium całego kraju, w tym miejsca niemieszkalne.

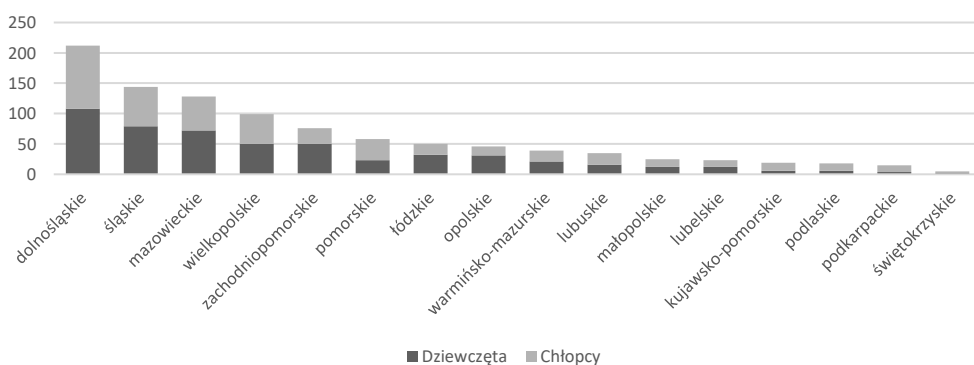
Ograniczenia tych ogólnopolskich badań z kolei są takie, że prowadzone są stosunkowo rzadko (co dwa lata), są nieregularne (np. brak kontynuacji po 2019 roku, brak modułu badania bezdomności przy spisie powszechnym w 2021 roku) i w zróżnicowany sposób (np. brak zastosowania kwestionariusza socjodemograficznego w 2015 roku). Nie dostarczają one wiedzy o tym, co się dzieje z tymi samymi osobami w bezdomności w czasie, gdyż nie identyfikuje się ich w kolejnych edycjach badań. Na rysunku 2 przedstawiono kalendarium badań ogólnopolskich ze wskazaniem, że nie zostały one zrealizowane ani w dwa, ani też w cztery lata od badania w 2019 roku.

²⁰⁹ Z wynikami tych badań można zapoznać się na: *Sprawozdania z realizacji działań..., op. cit.* (zob. też uwagi dotyczące *Sprawozdań* w przypisie 192 na początku tej części)



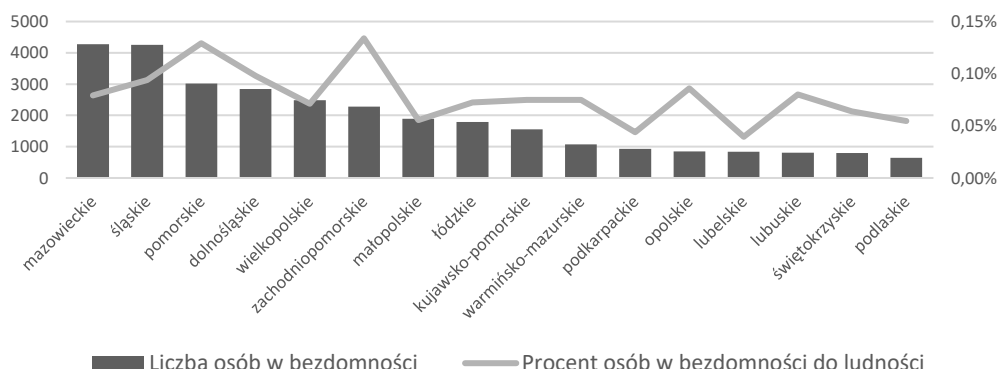
Rysunek 2. Kalendarium ogólnopolskich badań nad bezdomnością. Źródło: oprac. własne

Na podstawie tych badań Ministerstwo przygotowywało krótkie informacje (a nie pogłębione raporty z wszechstronną analizą zebranych danych), które były udostępniane ekspertom i organizacjom pozarządowym. Ani Ministerstwo, ani inne podmioty nie przeprowadziły wszechstronnej analizy zebranych danych poza jednym przypadkiem²¹⁰ w kontekście bezdomności. Utrudnieniem dla analizy przez zewnętrznych odbiorców korzystających z udostępnionych informacji mógł być format przekazywanych danych: zagregowanych według województw i gmin, płci i wieku, a także według odpowiedzi na kolejne pytania kwestionariusza socjodemograficznego. Na tle ogółu zagregowanych danych wyróżniają się dane z badania 2013 roku, które miały charakter indywidualny (w pliku programu SPSS). Z kolei dane z lat 2017 i 2019 były zawarte w odrębnych plikach Excela dla województw, a w każdym pliku było po kilka arkuszy z dużymi tabelami o wielopoziomowych nagłówkach. Przekształcenie tych danych w jeden plik o przejrzystej strukturze danych wymagało dużego wysiłku. Na rysunkach 3,4 i 5 pokazano możliwości prostych wizualizacji danych z 2019 roku.

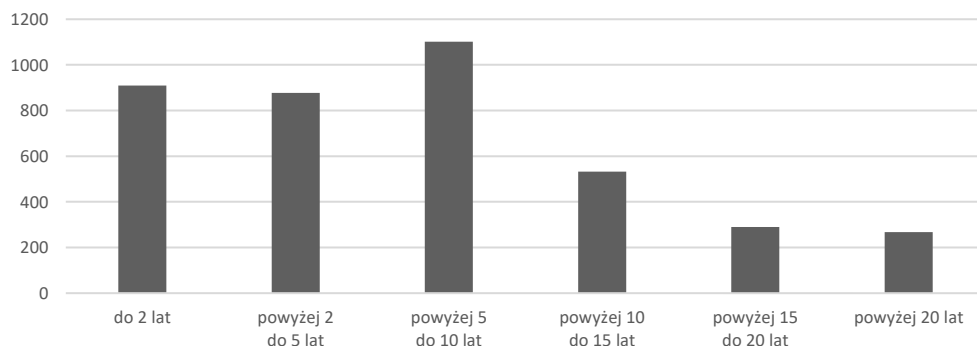


Rysunek 3. Porównanie liczby dziewcząt i chłopców (0-17 lat) w sytuacji bezdomności według województw w 2019 roku. Źródło: oprac. własne na podstawie danych szczegółowych z Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych w 2019 roku.

²¹⁰ J. Herbst, J. Wygnańska, *Bezdomność chroniczna w ogólnopolskim..., op. cit.*



Rysunek 4. Liczba osób w bezdomności oraz procent tych osób do ludności ogółem według województw w 2019 roku. Źródło: oprac. własne na podstawie danych szczegółowych z Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych w 2019 roku.



Rysunek 5. Liczba osób według okresu przebywania w bezdomności w województwie mazowieckim w 2019 roku. Źródło: oprac. własne na podstawie danych szczegółowych z Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych w 2019 roku.

Gdyby dane z badania ogólnopolskiego były inaczej zorganizowane, a informacje mniej zagregowane, to ich analizy mogłyby być łatwiejsze dla badaczy, którym by te dane udostępniono. Przykładem są analizy niezależnych badaczy przeprowadzone na danych indywidualnych z badania w 2013 roku²¹¹. Należy więc zadać pytanie nie tylko o jakość samego procesu zbierania danych, ale też ich udostępniania do dalszych analiz.

Narzędzia zastosowane w badaniach ogólnopolskich: kwestionariusz socjodemograficzny

Głównym narzędziem do zbierania danych w badaniach regionalnych i ogólnopolskich był kwestionariusz socjodemograficzny. W 2019 roku były to dwie strony z dwunastoma pytaniami (w kwestionariuszach z lat 2017 i 2013 było ich odpowiednio 9 i 11). Zestaw pytań rozpoczyna się od wskazania miejsca, gdzie przeprowadzono wywiad (województwo, gmina), jak również w jakiej placówce lub miejscu niemieszkalnym. Wymieniono tam 13 rodzajów placówek oraz

²¹¹ Ibidem



dwa nieplacówkowe rodzaje miejsc: (1) pustostan, domek na działce, altana działkowa; (2) miejsce niemieszkalne: ulica, klatka schodowa, dworzec PKP i PKS, altana śmietnikowa, piwnica itp. Wśród opcji odpowiedzi na to pytanie nie przewidziano mieszkań wspieranych, treningowych i wynajmowanych (kwestionariusz z 2013 roku zawierał taką pozycję).

Miejsce przeprowadzenia badania:

Województwo – Powiat..... Gmina..... Miejscowość.....

1. Noclegownia.....
2. Ogrzewalnia.....
3. Schronisko dla osób bezdomnych.....
4. Schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.....
5. Dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.....
6. Ośrodek interwencji kryzysowej.....
7. Specjalistyczny ośrodek wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.....
8. Szpital, hospicjum, ZOL, inna placówka zdrowia.....
9. Zakład karny, areszt śledczy.....
10. Izba wytrzeźwień, pogotowie socjalne.....
11. Inna placówka
12. Pustostan, domek na działce, altana działkowa.....
13. Miejsce niemieszkalne: ulica, klatka schodowa, dworzec PKP i PKS, altana śmietnikowa, piwnica itp.

Rysunek 6. Określenie miejsca przeprowadzenia badania. Źródło: Kwestionariusz dotyczący osoby bezdomnej (dorosłej i dziecka). Badanie: 13/14 lutego 2019 r., Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2019

Pierwsze pytanie miało odpowiadać na problem podwójnego badania tych samych osób. Jeśli więc osoba, z którą przeprowadzano wywiad, odpowiadała, że już odpowiadała na pytania z wywiadu, to ankieter miał odstąpić od badania.

Właściwą część ankiety rozpoczynają pytania o płeć, wiek i obywatelstwo respondentów. Pytania o płeć z dychotomicznym podziałem mogą być w niektórych przypadkach nieodpowiednie. Wiedza o obywatelstwie pozwala odróżnić obywateli polskich i niepolskich w bezdomności. Biorąc pod uwagę migracje i uchodźstwo do Polski, udział cudzoziemców w grupie osób w bezdomności już się zwiększył i będzie się nadal zwiększał, podobnie jak w innych państwach zachodnich. Pytania o obywatelstwo nie było w kwestionariuszu z 2017 roku.

1. ☐ osoba dorosła ☐ dziecko
2. Płeć: ☐ mężczyzna ☐ kobieta
3. Wiek (liczba lat):
4. Obywatelstwo:
1) ☐ polskie 2) ☐ inne, jakie:

Rysunek 7. Pytania 1-4. Wiek, płeć obywatelstwo. Źródło: Kwestionariusz dotyczący osoby bezdomnej..., op. cit.

Z danych zebranych w kolejnych pytaniach możemy się dowiedzieć o stanie cywilnym i o wykształceniu osób w bezdomności. Pytanie o stan cywilny było nowe w stosunku do kwestionariusza z 2017 roku.

6. Stan cywilny:	
1) ☐ kawaler/panna	2) ☐ żonaty/zamężna
3) ☐ rozwiedziony/rozwiedziona	4) ☐ wdowiec/wdowa
5) ☐ w wolnym związku	6) ☐ w separacji
7) ☐ trudno powiedzieć	
8. Jakie jest Pana(i) wykształcenie?:	
1) ☐ niepełne podstawowe,	2) ☐ podstawowe,
3) ☐ gimnazjalne,	4) ☐ średnie,
5) ☐ zawodowe,	6) ☐ wyższe.

Rysunek 8. Pytania 6 i 8. Stan cywilny i wykształcenie. Źródło: *Kwestionariusz dotyczący osoby bezdomnej..., op. cit.*

Przedmiotem kolejnego pytania jest zameldowanie, które w Polsce jest obowiązkowe (choć prawo generalnie nie przewiduje kar za brak meldunku). Plan likwidacji obowiązku meldunkowego został jak na razie porzucony. Faktyczne wywiązywanie się z tego obowiązku i faktyczne przebywanie osób w miejscach ich zameldowania to oczywiście osobny temat na badanie. Meldunek odgrywa pewną rolę w oficjalnej (ustawowej) definicji osoby w sytuacji bezdomności (czy też jak mówi ustawa: „osoby bezdomnej”). W definicji tej mowa więc o „osobie niezamieszkującej w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowanej na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osobie niezamieszkującej w lokalu mieszkalnym i zameldowanej na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”²¹². Pytanie umożliwia również rozpoznanie, czy meldunek ma lub miał miejsce w gminie pobytu, co ma znaczenie w kontekście właściwości miejscowej gminy do świadczenia pomocy²¹³. Było to nowe pytanie w stosunku do kwestionariusza z 2017 roku, jednak warto zauważyć, że w kwestionariuszu z 2013 roku pytano o ostatnie zameldowanie na stałe.

5. Czy posiada Pan(i) zameldowanie na pobyt stały?:	
1) ☐ tak, w gminie obecnego pobytu	2) ☐ tak, poza gminą obecnego pobytu
3) ☐ nie, ostatnie zameldowanie było w gminie obecnego pobytu	4) ☐ nie, ostatnie zameldowanie było poza gminą obecnego pobytu

Rysunek 9. Pytanie 5. Zameldowanie w gminie pobytu. Źródło: *Kwestionariusz dotyczący osoby bezdomnej..., op. cit.*

Kolejne pytanie dotyczy źródeł dochodu osób w bezdomności. Biorąc pod uwagę liczne formy umów, liczne świadczenia z różnych tytułów, pytanie to może dotyczyć dużego obszaru różnych zagadnień. Poza tym dochody są tylko jedną stroną budżetu osobistego, są jeszcze – nieuwzględnione w kwestionariuszu – wydatki, w tym powiązane ze spłacaniem zadłużenia.

²¹² Art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593 z późn. zm.)

²¹³ Art. 101 ust. 2, 3 i 7 tejże ustawy.



9. Jakie źródła dochodu Pan(i) posiada? (Można zaznaczyć dowolną liczbę odpowiedzi):	
1) ☐ zatrudnienie;	2) ☐ praca na czarno;
3) ☐ praca chroniona/zatrudnienie wspierane;	4) ☐ zbieractwo;
5) ☐ zasiłek z pomocy społecznej;	6) ☐ świadczenia ZUS;
7) ☐ żebractwo;	8) ☐ alimenty;
9) ☐ renta/emerytura;	10) ☐ inne, jakie:.....
11) ☐ nie posiadam dochodu	

Rysunek 10. Pytanie 9. Źródła dochodu. Źródło: Kwestionariusz dotyczący osoby bezdomnej..., op. cit.

W części pytań dotyczących samej bezdomności pierwsze odnosi się do czasu pozostawiania osobą bezdomną. Jak wiadomo z badań temporalnych wzorów biedy, okresy bezdomności mogą być ciągle lub przerywane, a przerwy mogą być krótsze lub dłuższe. W pytaniu zawarto tylko przedziały z pierwszym progiem 2 lat. Pomiędzy kilkoma dniami w bezdomności a 2 latami w tej sytuacji jest dość zasadnicza różnica. W kwestionariuszu z 2013 roku pytanie było otwarte i respondent miał sam wskazać liczbę lat lub miesięcy przebywania w bezdomności. Dawało to bardziej szczegółowe informacje również o bezdomności krótkoterminowej.

7. Jak długo jest Pan (i) osobą bezdomną?:	
1) ☐ do 2 lat	2) ☐ powyżej 2 do 5 lat
3) ☐ powyżej 5 do 10 lat	4) ☐ powyżej 10 do 15 lat
5) ☐ powyżej 15 do 20 lat	6) ☐ powyżej 20 lat

Rysunek 11. Pytanie 7. Czas pozostawiania w bezdomności. Źródło: Kwestionariusz dotyczący osoby bezdomnej..., op. cit.

Pytanie z najobszerniejszą kafeterią dotyczy opinii osób doświadczających bezdomności o jej przyczynach. Pytanie sugeruje, że przyczynami bezdomności są wydarzenia, a nie procesy. Wieloprzyczynowość ograniczono do trzech przyczyn. Część „wydarzeń” i przyczyn zachodzi na siebie, np. konflikt rodzinny a rozpad związku czy przemoc domowa, niepowodzenie w poszukiwaniu pracy a bezrobocie i brak pracy. Utrudnieniem przy wypełnianiu może być to, że osoby przez wiele lat doświadczające bezdomności muszą sobie przypomnieć odległe w czasie sytuacje i przypisać im przyczynowość. Na liście nie ma wydarzeń ponad-jednostkowych, dotyczących całych społeczności, co sugeruje przyczyny wyłącznie po stronie jednostki. Lista jest bardzo długa (14 pozycji) oraz otwarta („inne, jakie”) i jest to najbardziej rozbudowana kafeteria. W porównaniu do kwestionariusza z 2017 roku dodano cztery pozycje w kafeterii: odejście/śmierć rodzica/opiekuna, rozpad związku, choroba/zaburzenia psychiczne inne niż uzależnienia, migracja / wyjazd na stałe do innego kraju. W kwestionariuszu z 2013 roku nie uwzględniono otwartej odpowiedzi „inne/jakie”.

10. Które wydarzenia były według Pana(i) przyczyną bezdomności? (proszę zaznaczyć maksymalnie 3):	
1) ☐ konflikt rodzinny	2) ☐ odejście/śmierć rodzica/opiekuna w dzieciństwie
3) ☐ przemoc domowa	4) ☐ rozpad związku
5) ☐ zadłużenie	6) ☐ bezrobocie, brak pracy
7) ☐ niepowodzenie w poszukiwaniu pracy poza miejscem zam.	8) ☐ zły stan zdrowia, niepełnosprawność
9) ☐ eksmisja, wymeldowanie z mieszkania	10) ☐ uzależnienie (od alkoholu, narkotyków, hazardu)
11) ☐ migracja/ wyjazd na stałe do innego kraju	12) ☐ choroba/zaburzenia psychiczne inne niż uzależnienia
13) ☐ opuszczenie placówki opiekuńczo-wychowawczej	14) ☐ opuszczenie zakładu karnego
15) ☐ zadłużenie	16) ☐ inne, jakie:

Rysunek 12. Pytanie 10. Czas pozostawiania w bezdomności. Źródło: Kwestionariusz dotyczący osoby bezdomnej..., op. cit.

W formularzu zadano też pytania o korzystanie z pomocy. Wydaje się, że wskazana lista form pomocy jest skromna i mogłaby być znacznie rozszerzona i bardziej szczegółowa. Jednocześnie możemy skonfrontować różne wydarzenia-przyczyny bezdomności z tym, z jakiej pomocy korzystają osoby w sytuacji bezdomności. Załóżmy, że osoba wskazała przemoc domową lub rozpad związku jako przyczynę bezdomności, czy któreś z form pomocy dotyczą właśnie tej przyczyny? Można to tłumaczyć tak, że badanie dotyczy form pomocy dla osób w sytuacji bezdomności i obejmuje działania łagodzące jej skutki, ale nie uwzględnia form pomocy, które zapobiegłyby bezdomności z powodu zadłużenia, rozpadu związku czy niepełnosprawności.

11. Czy Pan(i) korzysta z pomocy i w jakiej postaci? (proszę zaznaczyć wszystkie formy, z których osoba korzysta):	
1) ☐ wsparcie finansowe	2) ☐ odzież
3) ☐ posiłek	4) ☐ schronienie
5) ☐ terapia uzależnień	6) ☐ opieka zdrowotna
7) ☐ inne, jakie:	8) ☐ nie korzystam

Rysunek 13. Pytanie 11. Korzystanie z pomocy. Źródło: *Kwestionariusz dotyczący osoby bezdomnej..., op. cit.*

W kolejnym pytaniu nie jest jasne czym się różnią obszary wsparcia od potrzeb. Obszar czy potrzeby zbliżone są do form pomocy z pytania poprzedniego, np. posiłek a żywność, wsparcie finansowe a potrzeby finansowe, schronienie. Zapewne jest to wynikiem niejasności dotyczących tego, jak odróżnić pojęcie potrzeby od tego, co ją zaspokaja, albo jak odróżnić pomoc w zaspokajaniu potrzeby od tego, co ją zaspokaja. W kwestionariuszu z 2017 roku było 6 pozycji w kafeterii. W 2019 roku dodano wsparcie: żywnościowe, terapia uzależnień, pomoc prawną, schronienie, higieniczne, wsparcie psychologiczne, a pozycja „terapia uzależnień” zastąpiła „wyjście z uzależnień”. W Kwestionariuszu z 2013 roku nie było takiego pytania.

12. W jakich obszarach oczekuje Pan(i) wsparcia/pomocy? Jakie są Pana(i) potrzeby? (należy zaznaczyć maksymalnie 3 potrzeby)	
1) ☐ żywnościowe	2) ☐ higieniczne (dostęp do łazieni)
3) ☐ zdrowotne	4) ☐ schronienie
5) ☐ terapia uzależnień	6) ☐ wsparcie psychologiczne
7) ☐ pomoc prawną	8) ☐ pomoc w znalezieniu pracy
9) ☐ finansowe	10) ☐ mieszkaniowe
11) ☐ nie oczekuję pomocy	

Rysunek 14. Pytanie 12. Oczekiwania i potrzeby. Źródło: *Kwestionariusz dotyczący osoby bezdomnej..., op. cit.*

Kwestionariusz z 2019 roku zawierał jeszcze kilka obowiązków dla ankierów: 1) powiadomienie policji w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia respondenta lub respondentki; 2) samodzielne wypełnienie podstawowych informacji, gdy kontakt z osobą jest utrudniony, z adnotacją w uwagach o sytuacji; 3) w przypadku dzieci zalecono wypełnianie tylko pierwszych czterech pytań i miejsca przebywania.

W porównaniu z kwestionariuszem z 2013 roku nie było pytań o orzeczenie o niepełnosprawności i o ubezpieczenie zdrowotne w Narodowym Funduszu Zdrowia.



Propozycje usprawnień ogólnopolskiego badania i kwestionariusza socjodemograficznego

Powyższa charakterystyka kwestionariusza socjodemograficznego z 2019 roku wskazuje na jego zawartość informacyjną oraz różne wątpliwości, które się nasuwają przy analizowaniu pytań i kafeterii odpowiedzi, także w porównaniu z jego wersjami z lat 2013 i 2017. Kwestionariusz oraz całe badanie było przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w 2016 roku²¹⁴. Rekomendacje opierały się na analizach danych z badania przeprowadzonego w 2013 roku²¹⁵.

W wystąpieniu podkreślano, że kwestionariusz powinien być integralną częścią badania (w związku z niezastosowaniem go w badaniu z 2015 roku), a jego warstwą koncepcyjną powinna być typologia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego *ETHOS*. Druga rekomendacja dotyczyła włączenia do badania osób przebywających w mieszkaniach (treningowych, chronionych itp.), które są przeznaczone dla osób wychodzących z bezdomności, oraz włączenia sytuacji przebywania w placówkach niskoprogowych oraz krótkoterminowego pobytu dla osób uzależnionych od środków psychoaktywnych, uchodźców i nieudokumentowanych migrantów. Trzecia rekomendacja dotyczyła poprawy organizacji badania, np. poprzez spotkania przygotowawcze, szkolenia dla instytucji i osób przeprowadzających ankiety, co wymaga czasu. Kolejne rekomendacje dotyczyły zmian w kwestionariuszu: 1) dodanie kolejnych pozycji w opcjach odpowiedzi o miejsce przeprowadzenia wywiadu; 2) usunięcie pozycji „uzależnienie” i zastąpienie jej pozycją „zdrowotne: niepełnosprawność, uzależnienie, choroby”; 3) usunięcie z kafeterii pytania o przyczyny bezdomności pozycji „utrata noclegów w miejscu byłej pracy”; 4) dodanie pytania o aktualne potrzeby wsparcia. Ministerstwo odrzuciło rekomendację zastosowania *ETHOS*, a także dokonało pewnych zmian w kwestionariuszu, ale były one wybiórcze. Część zmian była oceniona jako zmiany negatywne, np. usunięcie pytań o orzeczenie o niepełnosprawności i o ubezpieczenie w NFZ, które były w kwestionariuszu z 2013 roku²¹⁶.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił kolejne wystąpienie przed ogólnopolskim badaniem w 2019 roku²¹⁷. Powtarzano w nim postulaty sformułowane przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności²¹⁸. Ponownie zaproponowano zmiany w organi-

²¹⁴ Wystąpienie w sprawie ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych, pismo IV.002.2.2016.ZA, Rzecznik Praw Obywatelskich, 2016

https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Minister%20Rozdziny%2C%20Pracy%20i%20Polistyki%20Spo%C5%82ecznej%20w%20sprawie%20os%C3%B3b%20bezdomnych_0.pdf (dostęp: 7.11.2023)

²¹⁵ J. Herbst, J. Wygnańska, *Bezdomność chroniczna w ogólnopolskim...*, op. cit.

²¹⁶ J. Wygnańska, *Omówienie przyjęcia przez MRPiPS rekomendacji RPO w sprawie liczenia 2017*, Rzecznik Praw Obywatelskich, 2017

²¹⁷ Wystąpienie w sprawie ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych, pismo IV.002.2.2016.ZŚ, Rzecznik Praw Obywatelskich, 2018

<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20MRPiPS%20dotycz%C4%85ce%20badania%20zjawiska%20bezdomno%C5%9Bci%20.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

²¹⁸ Wystąpienie w sprawie ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych, pismo 58/W/2018, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, 2018

zacji badania, a także w samym kwestionariuszu. Były one oparte na propozycji Julii Wygnańskiej kwestionariusza *DreamBIG!*²¹⁹. Proponowany kwestionariusz był bardziej rozbudowany niż ten z rekomendacji z 2016 roku (zob. załącznik). W kwestionariuszu *DreamBIG!* zawarto 18 rodzajów miejsca przebywania, z podziałem na sytuację teraz i kiedyś, i z możliwością wskazania czasu przebywania oraz liczby pobytów w przeszłości. Wśród pozycji w kafeterii uwzględniono również ośrodek dla uchodźców. W pytaniu o płęć uwzględniono osoby transpłciowe i niebinarne. Pytano również o stan cywilny oraz obecny skład gospodarstwa domowego. Pytanie o okres doświadczania bezdomności było otwarte, pozwalało na udzielenie odpowiedzi wskazującej od którego roku (kalendarzowego) lub od którego roku życia dana osoba doświadczała bezdomności, a także w miesiącach, gdy trwała ona krócej niż 2 lata. Kwestionariusz MRiPS zawierał 14 wydarzeń-przyczyn bezdomności, a w kwestionariuszu *DreamBIG!* było już takich wydarzeń 20, z pytaniami o ich wystąpienie przed bezdomnością i podczas bezdomności oraz wskazaniem, które z nich były przyczyną bezdomności z ograniczeniem liczby odpowiedzi do trzech. Wśród opcji wyboru było między innymi kilka rodzajów uzależnień, a także problemy wynikające z orientacji seksualnej. W pytaniu o dochód wyróżniono różne jego źródła, z podziałem na takie z umową i legalnie oraz bez umowy i na czarno. Pytano również o to, czy dochód był niższy niż 575 zł na osobę (minimum egzystencji). Ostatnie pytanie dotyczyło potrzeby pomocy, z wyróżnieniem w kafeterii 11 pozycji, w tym mieszkań treningowych, wspieranych i chronionych oraz mieszkań komunalnych i socjalnych. Dwie wersje odpowiedzi odróżniały sytuację, w której dana osoba ma dostęp do danej formy pomocy, ale z niej nie korzysta, od sytuacji potrzeby skorzystania z danego rodzaju pomocy przy jednoczesnym braku dostępu do tej formy wsparcia. Dodatkowo uwzględniono kilka opcji dotyczących ankietatorów (wolontariusz, pracownik socjalny OPS, pracownik gminy, strażnik miejski/policjant, pracownik placówki dla osób doświadczających bezdomności), łącznie z pytaniem o udział w szkoleniu przed badaniem. Podsumowując, kwestionariusz *DreamBIG!* był dotąd najdalej idącą i dobrze uzasadnioną propozycją, z której Ministerstwo nie skorzystało, nieco tylko zmieniając kwestionariusz z 2017 roku dla edycji badania w 2019 roku.

W stanowiskach Federacji i RPO z 2018 roku były również inne postulaty: 1) podjęcie stałej współpracy lub powierzenie tworzenia metodologii, planowania sposobu przeprowadzenia, analizy i interpretacji zebranych danych specjalistom z zakresu badań społecznych; 2) poprawa przygotowania do przeprowadzenia badania przez odpowiednio wcześnie (2-3 miesiące wcześniej) opublikowanie kwestionariusza i instrukcji do pracy z kwestionariuszem oraz poprawa organizacji badania i wdrożenie szkoleń dla osób prowadzących badanie, obejmujących problematykę organizacji badań i pracy w terenie; 3) zmiana zakresu publikacji wyników badania, np. opublikowanie zebranych danych „surowych” na stronie internetowej Ministerstwa – tak aby do ich pozyskania nie było konieczne występowanie o informację publiczną – oraz gromadzenie danych w sposób umożliwiający jak najwięcej analiz porównawczych, a także podanie danych szczegółowych dla ośrodków miejskich w rozbiciu nie na miasta wojewódzkie, lecz według wielkości miast; 4) opracowanie metodologii odrębnego badania mierzącego przepływy w populacji osób doświadczających bezdomności w skali roku obejmującego wdrożenie jednolitego

²¹⁹ J. Wygnańska, *DreamBIG! Kwestionariusz do badania socjodemograficznego MRPiPS 2019*, strona internetowa *Najpierw mieszkanie*
<https://www.czynajpierwmieszkanie.pl/dreambig-kwestionariusz-do-badania-socjodemograficznego-mrpips-2019/> (dostęp: 7.11.2023)



sytemu ewidencjonowania tych osób w placówkach pozarządowych, które mogłoby zostać wdrożone od roku 2020 lub 2021²²⁰.

Wnioski

Przyszłość badań ogólnopolskich w punkcie w czasie nie jest jasna. W roku wyborczym 2023 obecny rząd nie sygnalizował dotąd woli przeprowadzenia tego badania²²¹. Dwa projekty testujące model Najpierw Mieszkanie zakończyły się w 2023 roku. Niektóre miasta kontynuują te programy w mniejszym zakresie. W *Strategii rozwoju usług społecznych*²²² postawiono ambitne cele dla przeciwdziałania bezdomności. Badanie ogólnopolskie w 2024 lub 2025 roku wzbudziłoby nowe zainteresowanie problemem i być może wzmocniło trwałość kierunku mieszkaniowego w przezwyciężaniu bezdomności. Jest więc jasne, że ogólnopolskie badanie bezdomności powinno zostać ponownie przeprowadzone. Wiemy jednak, że jego podstawy koncepcyjne, sposób jego przeprowadzenia i zastosowane narzędzie w postaci kwestionariusza socjodemograficznego powinny zostać zmienione. Kierunki tych zmian zostały wskazane ze szczegółami w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności z 2018 roku. Dotyczyły one zarówno organizacji samego badania wraz z odpowiednim procesem jego przygotowania, głównego narzędzia zbierania danych (kwestionariusz), formatu i sposobu udostępniania danych z badania, a także wprowadzenia do badań ogólnopolskich nowego modułu opartego na wdrożeniu jednolitego systemu ewidencjonowania osób w sytuacji bezdomności mieszkających w placówkach.

Z przeglądu międzynarodowego badań ogólnokrajowych (przedstawionego w kolejnym rozdziale) wynikają dalsze wnioski dotyczące badania kompleksowego. W takim badaniu dane będą pochodzić z wielu źródeł i nie dadzą odpowiedzi na pytanie o sumę wszystkich osób doświadczających bezdomności w danych momencie. Podstawą modelu kompleksowego jest w większości krajów rejestr danych zbieranych na bieżąco (z organizacji i/lub administracji). Zbierane dane administracyjne na ogół wynikają z odpowiedniego ustawodawstwa – np. obowiązku gmin udzielenia tymczasowego zakwaterowania, świadczenia z powodu bezdomności itp. Budowanie rejestrów wymaga także uwzględnienia wielu zagadnień technicznych i prawnych. Elementy składowe modelu byłyby następujące:

- ☐ bazy danych z rejestrów administracyjnych – np. beneficjentów pomocy społecznej bez miejsca zamieszkania;
- ☐ rejestry organizacji np. w ramach koordynacji rozdzielania „wolnych łóżek” w dużych miastach;
- ☐ spisowe badania w przestrzeni publicznej i w miejscach niemieszkalnych raz na rok;
- ☐ badania mieszane (ilościowe i jakościowe) na temat wybranych grup – np. sądowe dane dotyczące eksmisji w połączeniu z badaniem jakościowym na temat osób zagrożonych eksmisją i eksmitowanych; badania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową; badania młodzieży itp.

²²⁰ Wystąpienie w sprawie ogólnopolskich (...), pismo IV.002.2.2016.ZŚ..., *op. cit.*

²²¹ Odpowiedź na wystąpienie RPO w sprawie ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych, pismo DPS-IV.070.1.6.2022.KS, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Odpowiedz_MRiPS_bezdomni_liczenie_Ukraina_uchodzcy_3.01.2023.pdf (dostęp: 7.11.2023)

²²² *Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)*, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2022
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000767/O/M20220767.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Załącznik – kwestionariusz DreamBig! rekomendowany do badania w roku 2019Źródło: J. Wygnańska, *DreamBIG! Kwestionariusz do badania...*, op. cit.

czynajpiemieszkanie.pl

robocza propozycja w konsultacjach OFRPB

Kwestionariusz Badania Socjodemograficznego Bezdomności 2019

Dzień dobry, nazywam się Jestem ankieterem/ką w ogólnopolskim badaniu bezdomności zarządzonym przez MRPIPS. Przeprowadzamy wywiady aby poznać sytuację osób doświadczających bezdomności i móc zaplanować lepszą pomoc. Udział w badaniu jest dobrowolny, ankieta jest anonimowa, a Pana/i odpowiedzi będą znane tylko mi i Panu/i. Będę musiał/a przeczytać wszystkie pytania i zanotować odpowiedzi, co zajmie nam 10 minut. Czy zgadza się Pan/i na udział w badaniu?

Miejsce wywiadu:

Wojew.:	Data:
Gmina:	
Miejscowość:	Godzina:
Dzielnica:	

UTRUDNIONY KONTAKT**BRAK ZGODY NA UDZIAŁ****WYWIAD JUŻ PRZEPROWADZONO****DZIECKO (0-17 LAT) (odp. 5.d.)****ZGODA NA UDZIAŁ, NIE BYŁO WYWIADU**

→ zapisujemy z obserwacji 1. płeć, 2.2. szacowany wiek, 9.1. miejsce przebywania

→ zapisujemy z obserwacji 1. płeć, 2.2. szacowany wiek, 9.1. miejsce przebywania

→ **warto się upewnić gdzie/kto**, następnie podziękować i się pożegnać

→ zapisujemy tylko pytania o 1. płeć, 2.1. rok urodzenia, 9.1. miejsce przebywania

→ przechodzimy do pytań 1-13

1. Płeć: a. K b. M c. os. transgenderowa d. os. niebinarna 2.1. Rok urodzenia lub 2.2. wiek

3. Stan cywilny:	
a. kawaler/panna	☐
b. żonaty/zamężna	☐
c. rozwiedziony/rozwiedziona	☐
d. wdowiec/wdowa	☐
e. w wolnym związku	☐
f. w separacji	☐
g. trudno powiedzieć	☐

4. Wykształcenie:	
a. niepełne podstawowe	☐
b. podstawowe	☐
c. gimnazjalne	☐
d. zawodowe	☐
e. średnie (techniczne też)	☐
f. wyższe	☐
g. nie wiem	☐

5. Z kim obecnie Pani/Pan gospodaruje: <i>można wskazać kilka odp.</i>	
a. samodzielnie/samotnie	☐
b. partner/partnerka	☐
c. kolega/koleżanka/znajomy/znajoma	☐
d. małoletnie dzieci (0-17 lat)	☐
e. dorosłe dzieci/członkowie dalszej rodziny	☐
f. zbiorowo/w grupie	☐
g. inne osoby, jakie:	☐

6. Zameldowanie/ostatnie zameldowanie na pobyt stały:

6.1. Gmina

6.2. Jeśli gmina zameldowania jest inna niż gmina przebywania (miejsce prowadzenia wywiadu),

proszę podać ostatni rok, w którym tam Pan/i mieszkał/a:

6.3. Ostatni rok

7.1. Obywatelstwo:		7.2. Narodowość:	
a. polskie	☐	a. polska	☐
b. inne, jakie:	☐	b. inna, jaka:	☐

8. Jak długo doświadcza Pan/i bezdomności:	
a. od	Jeśli krócej niż dwa lata, proszę podać w miesiącach
LUB b. od	roku życia

9. Rodzaj miejsca przebywania/sytuacji mieszkaniowej: <i>TERAZ – aktualny „epizod” KIEDYŚ – przed aktualnym „epizodem”</i>	TERAZ		KIEDYŚ można kilka	
	9.1.	9.2. Od ilu miesięcy?	9.3.	9.4. Ile razy?
a. Schronisko, hostel/pensjonat dla bezdomnych	☐		☐	
b. Dom samotnej matki, matki z dzieckiem	☐		☐	
c. Placówka dla ofiar przemocy, ośrodek interwencji kryzysowej	☐		☐	
d. Wspólnota, docelowy dom dla osób bezdomnych	☐		☐	
e. Mieszkanie wspierane, chronione, treningowe na terenie placówki dla bezdomnych	☐		☐	
f. Mieszkanie wspierane, chronione, treningowe „na mieście”	☐		☐	
g. Pokój/łóżko wynajmowane w wielopokojowym/wieloosobowym pomieszczeniu	☐		☐	
h. „Kątem” u znajomych/dalszej rodziny	☐		☐	
i. Ogrzewalnia	☐		☐	
j. Noclegownia	☐		☐	
k. Przestrzeń publiczna (klatki, place, dworce, parki)	☐		☐	
l. Działki i altany, szafasy, samodzielne konstrukcje	☐		☐	
m. Szpitale, hospicja, ZOL-e, placówki zdrowia	☐		☐	
n. Instytucje zdrowia psychicznego/leczenia uzależnień	☐		☐	
o. Izba wytrzeźwień, pogotowie socjalne	☐		☐	
p. Zakład karny, areszt śledczy	☐		☐	
r. Piecza zastępcza: dom dziecka, rodzina zastępcza	☐		☐	
s. Ośrodek dla uchodźców	☐		☐	
t. Inne, jakie?	☐		☐	



10. Czy takie wydarzenia miały miejsce w Pana/i życiu: <i>Można wskazać kilka, w ostatniej kolumnie max 3</i>	10.1. Przed bezdomnością	10.2. Podczas bezdomności	10.3. Które wydarzenia były według Pana/i przyczyną bezdomności? Proszę podać 3
a. Konflikt w rodzinie wychowania: z rodzeństwem/rodzicami	☐	☐	☐
b. Odejście/śmierć rodzica/opiekuna w dzieciństwie	☐	☐	☐
c. Poważne problemy w nauce/szkoła specjalna	☐	☐	☐
d. Eksmisja, wymeldowanie z mieszkania	☐	☐	☐
e. Konflikt w związku, rozwód, rozpad związku	☐	☐	☐
f. Okresy dłuższego bezrobocia – powyżej pół roku	☐	☐	☐
g. Brak ubezpieczenia zdrowotnego – powyżej pół roku	☐	☐	☐
h. Konflikt z prawem	☐	☐	☐
i. Molestowanie seksualne	☐	☐	☐
j. Bycie ofiarą przemocy	☐	☐	☐
k. Choroba przewlekła	☐	☐	☐
l. Choroba/zaburzenia psychiczne inne niż uzależnienia	☐	☐	☐
m. Uzależnienie od alkoholu	☐	☐	☐
n. Uzależnienie od narkotyków/dopalaczy	☐	☐	☐
o. Uzależnienie od leków	☐	☐	☐
p. Uzależnienie od hazardu	☐	☐	☐
r. Migracja/wyjazd na stałe do innego miasta	☐	☐	☐
s. Migracja/wyjazd na stałe do innego kraju	☐	☐	☐
t. Zadłużenie	☐	☐	☐
u. Problemy wynikające z orientacji seksualnej	☐	☐	☐
w. Poniżanie/wyzywanie/bicie przez osoby postronne	☐	☐	☐
x. Inne, jakie:	☐	☐	☐

11. Z jakich źródeł pochodzą Pana/i dochody?	10.1. Z umową/legalna	10.2. Bez umowy/na czarno
a. Stała praca u kogoś (wymiar około etatu)	☐	☐
b. Prace dorywcze/sezonowe	☐	☐
c. Praca chroniona/wspierana	☐	☐
d. Świadczenia z ZUS/renta/emerytura	☐	☐
e. Zasiłki z pomocy społecznej/rodzinne/wychowawcze	☐	☐
f. Alimenty	☐	☐
g. Własna działalność gospodarcza	☐	☐
h. Zbieractwo	☐	☐
i. Żebractwo	☐	☐
j. Inne, jakie:	☐	☐

12. Czy Pana/i dochód „na rękę” w ostatnim miesiącu był niższy niż 575 PLN (na osobę):

a. TAK b. NIE

13. Jakiej pomocy potrzebuje Pan/i obecnie?	12.1 Mam do niej dostęp, ale nie korzystam	12.2. Nie mam do niej dostępu, a potrzebuję
a. Żywnościowa – jedzenie, woda pitna	☐	☐
b. Dostęp do łazieni, bieżącej ciepłej wody	☐	☐
c. Poradnictwo, pomoc prawna	☐	☐
d. Wsparcie asystenta/stałego pracownika socjalnego	☐	☐
e. Miejsce w schronisku/placówce dla bezdomnych	☐	☐
f. Mieszkanie treningowe, wspierane, chronione	☐	☐
g. Mieszkanie komunalne/socjalne, dostępne finansowo	☐	☐
h. Zatrudnienie/znalezienie/utrzymanie pracy	☐	☐
i. Psychologiczna/terapeutyczna z zakresu zdrowia psychicznego	☐	☐
j. Zdrowotna – zdrowie fizyczne	☐	☐
k. Finansowa	☐	☐
l. Inna, jaka:	☐	☐

Imię i nazwisko ankietera: Brałem/am udział w szkoleniu dotyczącym badania: TAK NIE

Funkcja ankietera:	☐	Pracownik gminny	☐
Wolontariusz	☐	Strażnik miejski/policjant	☐
Pracownik socjalny OPS	☐	Inna:	☐
Pracownik placówki dla osób bezdomnych	☐		

**Dziękuję za udział
w badaniu**

PRZEGLĄD WYBRANYCH BADAŃ ZAGRANICZNYCH

Magdalena Mostowska

Konceptualizacja badań

Szacowanie liczby osób doświadczających bezdomności

Od kilku dekad wzorcową koncepcją stało się kształtowanie polityk publicznych na podstawie dowodów empirycznych. Taki sposób projektowania polityk kreuje zapotrzebowanie na dane, które mogą stać się podstawą wprowadzanych programów. Jednocześnie przez wiele lat – a często nadal – uznaje się, że bezdomność jest niedostatecznie dobrze zbadanym zjawiskiem społecznym. Produkowanie danych na temat bezdomności ma znacznie krótszą tradycję, niż na temat wielu innych problemów społecznych, takich jak ubóstwo czy bezrobocie. Obecne rozumienie problemu bezdomności w bogatych krajach i próby szacowania jego skali mają swoje źródło w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej lat 80-tych XX wieku. W Stanach Zjednoczonych, gdzie temat bezdomności ulicznej wykorzystywany był do walki politycznej, a szacunki aktywistów i rządu różniły się dziesięciokrotnie, wyraźna była potrzeba przeprowadzenia wiarygodnych badań. Początkowo ograniczano się na ogół do badania najbardziej widocznych form bezdomności („*street and shelter*”) w największych miastach²²³. Chodziło głównie o ustalenie skali problemu. Odchodząc od „moralnej” definicji bezdomności zaczęto diagnozować również jej strukturalne przyczyny. Z czasem zbierano coraz bardziej wiarygodne dane – nie tylko określające wielkość populacji, ale również takie, które pozwoliły nakreślić dynamikę korzystania ze schronisk (do tego posłużyły jako pierwsze systemy rejestracji w schroniskach w Nowym Jorku i Filadelfii). Dzięki danym na poziomie indywidualnym z wielu lat, wyodrębniono prawidłowości korzystania z interwencyjnego zakwaterowania. Kuhn i Culhane²²⁴ wykazali, że grupa osób z wieloma problemami i korzystająca długotrwale ze schronisk jest niewielka. Między innymi dzięki tym badaniom nastąpiła zmiana podejścia do bezdomności – odchodzenie od modelu schodkowego na rzecz rozwiązań opartych na mieszkaniach²²⁵.

W Europie problem bezdomności nie był ani tak politycznie wykorzystywany, ani tak widoczny. Od początku XXI wieku, dzięki instytucjonalizującej się międzynarodowej społeczności praktyków i badaczek bezdomności, podejmowane są próby ujednolicania definicji

²²³ P. Rossi, *Down and Out in America. The Origins of Homelessness*, The University of Chicago Press, Chicago 1990

²²⁴ R. Kuhn, D.P. Culhane, *Applying Cluster Analysis to test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data*, „American Journal of Community Psychology” 1998, nr 26(2), s. 207-232

²²⁵ O metodzie Najpierw Mieszkanie po polsku np.: J. Wygnańska, *Model wstępny „Najpierw Mieszkanie”*, Fundacja Najpierw Mieszkanie, Warszawa 2020
<https://najpierwmieszkanie.org.pl/publikacje/plik/b56a5f37-4d51-46d9-a9d4-a306932ff345/> (dostęp: 7.11.2023)

oraz: N. Pleace, *Najpierw mieszkanie w Europie – poradnik* (tłum. J. Wilczek), Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2020
https://drive.google.com/file/d/1z_2jzMqe5AX1iSFJ6FuT4eHF6i7Le35t/view (dostęp: 7.11.2023)



i metod badań. W 2005 roku opublikowano *Europejską Typologię Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*²²⁶. Prowadzono kilka projektów mających na celu szacowanie skali bezdomności w krajach członkowskich UE: *Measuring Homelessness at European Union Level*²²⁷ oraz projekt *MPHASIS*²²⁸ (2008-2009). W latach 2016-2020 grupa kilkudziesięciu badaczy brała udział w COST Action pt. *Measuring Homelessness in Europe*²²⁹. Bezpośrednim efektem tego projektu są badania belgijskie 2020-2022. W ramach tych projektów wypracowuje się metody zbierania danych, które umożliwiłyby prowadzenie analiz porównawczych i badań ewaluacyjnych, a w konsekwencji wypracowania optymalnych polityk zapobiegania i rozwiązywania problemu bezdomności.

Badania liczby osób doświadczających bezdomności na poziomie państwowym prowadzone są obecnie w wielu krajach; podobne badania są także prowadzone w miastach i w skali regionalnej. Badania różnią się sposobem zbierania danych. Wprowadza się nowe badania, zarzuca poprzednie. Zmieniają się zlecciodawcy i wykonawcy badań, niektóre badania się instytucjonalizują; badania lokalne zyskują szerszy wymiar. W szczególności jednak systematycznie powtarzane badania na poziomie państwowym pozwalają na obserwację trendów, monitorowanie sytuacji wybranych grup, a zatem dają podstawę do wprowadzania nowych polityk i programów.

Porównanie definicji stosowanych w badaniach

Podstawową różnicą w badaniach jest przyjmowana definicja sytuacji bezdomności. W niektórych badaniach definicja wynika z danych zbieranych przez administrację (a więc na przykład z definicji ustawowej – Wielka Brytania); w innych – z przyjętej koncepcji teoretycznej (Belgia) lub dostępności danych (Niemcy – pilotażowy spis).

Definicja *ETHOS-light*²³⁰, uproszczona wersja typologii *ETHOS*, została opracowana z myślą o spisach powszechnych, przyjęciu wspólnej typologii i zbierania porównywalnych danych²³¹. Zakres badanych sytuacji w wybranych krajach wykazuje wiele zbieżności, ale porównywanie wyników pomiędzy krajami jest wciąż problematyczne. Z wyjątkiem pierwszego ogólnopństwowego badania w Niemczech, wszędzie włącza się do badania osoby pozostające bez dachu

²²⁶ *Europejska Typologia Bezdomności...*, op. cit.

²²⁷ *The Production of Data on Homelessness and Housing Deprivation in the European Union: Survey and Proposals. Working Papers and Studies*, Komisja Europejska, Luksemburg 2004

oraz: B. Edgar, M. Harrison, P. Watson, V. Busch-Geertsema, *Measurement of Homelessness at European Union Level*, Komisja Europejska, Bruksela 2007

²²⁸ *Comparability of Homelessness Data Collection Across the EU. A Case Study of Six European Cities*, FEANTSA, Bruksela 2011

oraz: L. Benjaminsen, V. Busch-Geertsema, M. Filipović Hrast, N. Pleace, *Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update*, European Observatory on Homelessness, Bruksela 2014

²²⁹ Materiały z webinarium COST: *Webinar series: Measuring Homelessness in Europe*, strona internetowa COST – European Cooperation in Science & Technology
<https://sites.google.com/mri.hu/measuring-homelessness-in-eu/f%C5%91oldal> (dostęp: 7.11.2023)

²³⁰ *ETHOS Light. A Harmonised Definition of Homelessness for Statistical Purposes*, FEANTSA
<https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

²³¹ I. Baptista, L. Benjaminsen, N. Pleace, V. Busch-Geertsema, *Counting Homeless People in the 2011 Housing and Population Census, EOH Comparative Studies on Homelessness 2*, European Observatory on Homelessness, Bruksela 2012

nad głową, a także przebywające w niekonwencjonalnych schronieniach (garażach, namiotach itp.). Wszędzie uwzględnia się także osoby przebywające w noclegowniach i schroniskach, czyli placówkach oferujących krótkoterminowe, interwencyjne zakwaterowanie. Trzecia kategoria *ETHOS-light* już nie jest tak jednoznaczna ze względu na różnorodność placówek w różnych krajach. Osoby opuszczające instytucje penitencjarne i medyczne bez zabezpieczonego mieszkania ujęte są w badaniach skandynawskich i belgijskich. Podobnie osoby przebywające u rodziny lub znajomych z powodu braku innego miejsca do mieszkania. To sytuacje, które nie zawsze łatwo zakwalifikować, niekoniecznie są znane pracownikom i pracowniczkom socjalnym. W niektórych badaniach definicja obejmuje jeszcze inne typy sytuacji – w Belgii osoby zagrożone eksmisją, a w Szwecji osoby z krótkoterminową umową najmu na tzw. rynku wtórnym – czyli np. podnajmowanie od gminy. W Finlandii raportuje się także przypadki długotrwałej bezdomności (rok ciągłej bezdomności lub powtarzające się epizody bezdomności w ciągu trzech lat oraz kompleksowe potrzeby). Ta kategoria została wyróżniona ze względu na wprowadzane programy typu Najpierw Mieszkanie i potrzebę monitorowania ich efektywności.

ETHOS-light:	SE	NO	DK	BE	FIN	USA	IE	GB	DE	HU
(1) w przestrzeni publicznej	x	x	x	x	x	x	x	x		x
(2) zakwaterowanie interwencyjne	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(3) zakwaterowanie średnioterminowe	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(4) opuszczający instytucje	x	x	x	x	x		x			
(5) miejsce niekonwencjonalne	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
(6) u znajomych lub rodziny	x	x	x	x	x		x	x		
dodatkowe kategorie poza ETHOS-light	x			x				x		

Tabela 1. Uwzględnione w badaniach sytuacje bezdomności w zestawieniu z typologią *ETHOS-light*. Źródło: oprac. własne

Objaśnienie skrótów: SE – Szwecja, NO – Norwegia, DK – Dania, BE – Belgia, FIN – Finlandia, USA – Stany Zjednoczone, IE – Irlandia, GB – Wielka Brytania/Anglia, DE – Niemcy, HU – Węgry.

Dodatkowo lub poza wskazanymi w tabeli uwzględnione są:

- ☐ w Szwecji: osoby z krótkoterminową umową najmu na „rynku wtórnym”;
- ☐ w Belgii: osoby zagrożone eksmisją;
- ☐ w Anglii: wszystkie osoby występujące do gminy o pomoc z powodu bezdomności.

Wymiary zróżnicowania

Oprócz tego, że badania mogą inaczej definiować badaną populację, być prowadzone z różną częstotliwością, realizowane przez różne podmioty (patrz tabele 1 i 3); w poniższej tabeli 2



przedstawiono cztery podstawowe wymiary różnicowania sposobu generowania danych o bezdomności w badaniach na poziomie państwowym: poziom zbierania danych, rozległość badania, źródła i rodzaj generowanych danych.

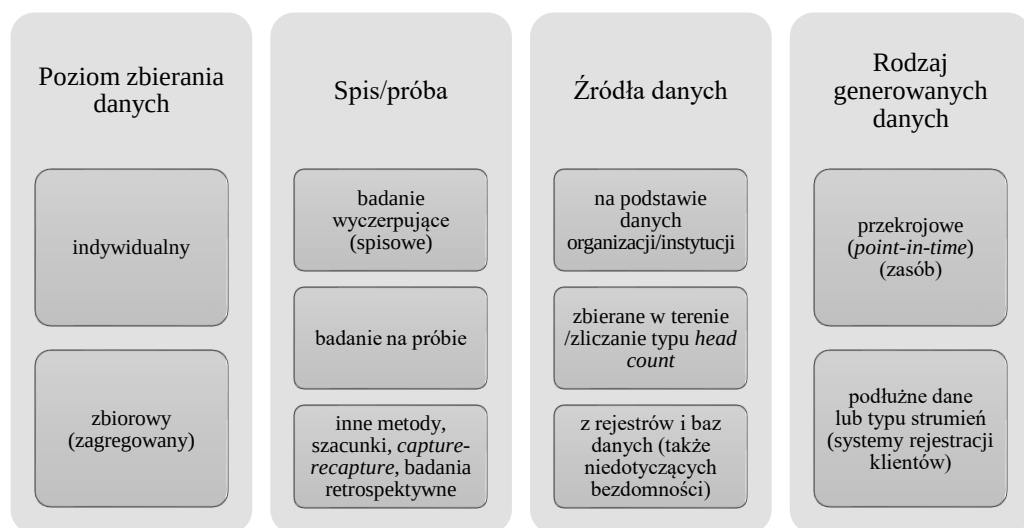


Tabela 2. Wymiary różnicowania badań. Źródło: oprac. własne

Konkretne rozwiązania mogą więc być podobne na jednym z wymiarów, ale inne w innym aspekcie. Na przykład badanie norweskie jest spisem (a więc stara się być możliwie wyczerpujące), przeprowadzane jest na podstawie danych zbieranych od organizacji i instytucji działających w sektorze bezdomności. Zbierane są w ten sposób dane na poziomie indywidualnym typu *point-in-time*. W badaniu fińskim zbiera się zagregowane dane od gmin. Dzięki systemowi rejestracji PASS w Irlandii można wygenerować dane o dynamice korzystania z zakwaterowania. Tym niemniej w Irlandii co jakiś czas przeprowadza się także przekrojowe badanie spisowe osób przebywających w przestrzeni publicznej. A zatem system zbierania danych na temat bezdomności może w istocie składać się z wielu badań. Na przykład raport dotyczący bezdomności w Anglii łączy w sobie dane z rejestrów organizacji, spisów w przestrzeni publicznej, danych z innych publicznych baz danych, badania ankietowego gmin itp. Badania w wybranych krajach opisane są bardziej szczegółowo poniżej.

Zakres danych

Zakres danych (zbieranych zarówno na poziomie indywidualnym, jak i kategorie, w które grupuje się dane zagregowane) jest podobny w analizowanych badaniach. Zbiera się podstawowe dane demograficzne na temat osób – wiek, płeć, wykształcenie, obywatelstwo (w USA także identyfikację rasową/etniczną), źródło dochodu, ocenę stanu zdrowia, czas pozostawania w bezdomności, a także „przyczynę bezdomności”. W niektórych badaniach stosuje się swoisty „indywidualizm metodologiczny” i traktuje każdą osobę osobno. Gdzie indziej (np. w Anglii, Irlandii, Belgii) dużą uwagę przywiązują się rozpoznania sytuacji gospodarstw domowych. Rejestruje się więc skład gospodarstwa domowego uwzględniając też dzieci spisywanych osób, nawet jeżeli nie doświadczają one bezpośrednio bezdomności z rodzicem lub obojgiem rodziców.

Inne sprawy organizacyjne

Kraj	Od kiedy?	Jak często?	Kiedy?	Kto zleca?	Kto przeprowadza?	Format danych
SE	1993	Co 6 lat	Kwiecień (tydzień)	<i>Socialstyrelsen</i> (agencja rządowa)	<i>Socialstyrelsen</i>	Indywidualne, numer personalny
NO	1996	Co 4 lata	1. tydzień listopada	<i>Husbanken</i> (państwowy bank mieszkaniowy)	Instytut badawczy (NIBR)	Indywidualne, pseudonimizacja
DK	2007	Co 2 lata	Tydzień	Rząd	Instytut badawczy (VIVE)	Indywidualne, numer personalny
BE	2020	Dotychczas nie było powtórzenia w tym samym miejscu	Różnie w różnych lokalizacjach	Miasto, <i>Koning Bouwdewijningstichting</i> (fundacja), rządy regionalne	KU Leuven, UC Louvain (uniwersytety)	Indywidualne, pseudonimizacja
FIN	1987	Corocznie	15 listopada (1 dzień)	ARA (agencja rządowa)	ARA	Dane zagregowane
USA	2007	Corocznie	1 noc (10 ostatnich dni stycznia)	Rząd federalny (HUD)	<i>Continuum of Care</i>	Dane zagregowane
IE	1999/2010	Co 3 lata <i>rough sleepers count</i> w Dublinie od 1999, PASS w Dublinie od 2010	Marzec (tydzień)	<i>The Dublin Region Homeless Executive</i>	<i>The Dublin Region Homeless Executive</i> , organizacje pozarządowe	Indywidualne
GB	2011	Corocznie, także dla Szkocji i Walii (zestawienia dla całej Wielkiej Brytanii co 4 lata)	Raport ukazuje się niezależnie od zbierania danych	CRISIS (NGO)	CRISIS, <i>Herriot-Watt University</i>	Różnorodne dane
DE	2022	Corocznie	Tydzień po 31.01.2022, ale tylko 1 dzień referencyjny	Rząd federalny	Urząd Statystyczny zbiera dane od gmin	Indywidualne
HU	1999	Corocznie	3 lutego + tydzień na zebranie danych w terenie	Organizacje pozarządowe	Dobrowolny udział gmin i organizacji	Indywidualne, pseudonimizacja

Tabela 3. Porównanie sposobów organizacji wybranych badań. Źródło: oprac. własne

Objaśnienie skrótów: SE – Szwecja, NO – Norwegia, DK – Dania, BE – Belgia, FIN – Finlandia, USA – Stany Zjednoczone, IE – Irlandia, GB – Wielka Brytania/Anglia, DE – Niemcy, HU – Węgry.

W niniejszym raporcie ujęto przede wszystkim kraje, gdzie badania przeprowadza się regularnie. We Francji i Hiszpanii na przykład przeprowadzano takie badania *ad hoc* raptem po dwa razy. W Hiszpanii podjęto też próbę ujednolicenia metodologii istniejących badań miejskich (Barcelona, Madryt) i regionalnych (Kraj Basków). Podstawowe dane na temat organizacji przeprowadzenia badań znajdują się w tabeli 3. Jak widać, badania przeprowadza się (lub analizuje dane) na ogół raz na rok lub raz na dwa lata. Dane zbiera się najczęściej w tym samym czasie w ciągu roku (późną jesienią, zimą, na wiosnę). Zlecenie i przeprowadzanie badań dzielą między siebie:



rząd centralny, samorządy, organizacje pozarządowe i instytucje badawcze. Badania przeprowadzane od dekad mają bardziej ugruntowany model postępowania. Organizacja badań, które dopiero się zaczynają (Niemcy, Belgia), może się jeszcze zmienić. W Niemczech badanie zostanie rozszerzone o kolejne kategorie *ETHOS-light*. Badanie belgijskie zostanie być może przejęte od uniwersytetu przez jakąś agencję rządową (badanie norweskie też zainicjowane było przez badaczki i badaczy, zanim zleceniem i finansowaniem go zajął się rząd). W Finlandii również trwa dyskusja o zmianie sposobu zbierania danych i przejścia z systemu spisowego na system rejestrów. W niewielu przypadkach przeprowadza się kontrolę jakości badania (do jakiej części populacji udało się dotrzeć, np. badanie *post-enumeration* w Nowym Jorku).

Analizowane badania można podzielić ze względu na aktorów i organizację na następujące grupy:

- ☐ badanie przeprowadzają instytuty badawcze na zlecenie rządu – Norwegia, Dania Szwecja;
- ☐ agencja rządowa zbiera dane od gmin (Finlandia) lub innych jednostek (Continuum of Care w USA);
- ☐ uniwersytet przeprowadza analizę danych zebranych przez organizacje pozarządowe (CHAIN), administrację, systemy rejestracji klientów (Wielka Brytania);
- ☐ badanie jest częścią statystyki publicznej lub dodatkowo zleconym jej zadaniem (Niemcy, Holandia, Wielka Brytania);
- ☐ badanie jest oddolną inicjatywą akademicką przy wsparciu finansowym niezależnej fundacji oraz samorządów lokalnych i rządów regionalnych (Belgia);
- ☐ badanie jest oddolną inicjatywą organizacji wsparcia (Węgry).

Różne modele badań

Model jednolitego badania spisowego

Wzorem badań przekrojowych są badania w krajach nordyckich. Pierwsze statystyki zebrano w Finlandii w 1987 roku. W tych krajach, wcześniej niż gdzie indziej, oparto się na sytuacji mieszkaniowej jako wyznaczniku bezdomności. Wcześniej też zastosowano szeroką definicję bezdomności. Przyjęte kategorie bezdomności dobrze odzwierciedlają (przyjętą później) typologię *ETHOS-light* (patrz tabela 1). Badania w Danii, Norwegii i Szwecji różnią się w szczególności poszczególnymi kategoriami. Na przykład Dania nie uwzględnia schronisk dla osób doświadczających przemocy – głównie z powodu odrębnego sposobu gromadzenia danych dla tych placówek. W szwedzkim badaniu uwzględnia się krótkoterminowe umowy najmu oferowane przez gminę (specyfika szwedzkiego modelu, w dużym stopniu opierającego się na modelu schodkowym). W każdym z tych krajów stosuje się inny okres przed zwolnieniem z więzienia lub szpitala (miesiąc, dwa lub trzy miesiące).

Badania w tych krajach przeprowadzane są dwustopniowo:

- ☐ przygotowanie listy respondentów (organizacji wsparcia, samorządów lokalnych; rządowych, samorządowych, prywatnych placówek);
- ☐ respondenci wypełniają indywidualny kwestionariusz dla każdej osoby doświadczającej bezdomności (lub osoby wypełniają ankietę same).

Stosunkowo niewielki (aczkolwiek rosnący) odsetek respondentów w krajach nordyckich nie udziela odpowiedzi. Czasem wprowadza się korekty, ważenie wyników z tego powodu. Wcześniej w norweskim spisie badano tylko próbe spośród najmniejszych gmin. Dzięki indywidualnym numerom w Danii i Szwecji (odpowiednikom polskiego PESEL), a w Norwegii kombinacji daty urodzenia i inicjałów, możliwe jest usunięcie powtarzających się rekordów (tych samych osób zarejestrowanych przez różne organizacje). W Danii dzięki używaniu numeru osobistego istnieje możliwość połączenia danych z badania bezdomności z innymi rejestrami administracyjnymi na poziomie indywidualnym.

Przez wiele lat w Belgii posługiwano się wyrywkowymi danymi dotyczącymi bezdomności²³². W ostatnich latach jednak systematyczną metodę spisową zastosowano w badaniach pilotażowych w kilkunastu miastach i prowincjach. Przygotowanie listy respondentów (organizacji, samorządów itd.) połączone było ze spotkaniami, szkoleniami, dyskusjami. Oprócz sześciu kategorii *ETHOS-light*, wprowadzono dodatkową kategorię osób zagrożonych eksmisją. Badania zainicjowane przez uniwersytet zyskują akceptację władz lokalnych i regionalnych. Pierwszy spis sporządzony został w Leuven i sfinansowany przez miasto. W kolejnym roku badaczk i badacze uzyskali dofinansowanie fundacji *Koning Boudewijnstichting*, w trzecim roku część finansowania zapewniły rządy Flandrii i Walonii. Planowane jest rozszerzenie spisu na cały kraj (regiony Flandrii i Walonii, prawdopodobnie jednak bez Regionu Stołecznego Brukseli).

Model danych zagregowanych

Przekrojowe badania spisowe można prowadzić także zbierając dane na poziomie zagregowanym. Dotyczy to zarówno krajów o niewielkiej populacji, jak i dużych krajów. System zbierania danych w Finlandii jest bardziej zdecentralizowany niż w pozostałych krajach nordyckich. Gminy mają obowiązek raportować dane o bezdomności do ARA (*Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskus* – fińska Agencja Finansowania Mieszkalnictwa i Rozwoju). Początkowo badanie to było częścią systemu monitorowania potrzeb rynku mieszkaniowego. Obecnie gminy wypełniają online kwestionariusz dotyczący bezdomności na swoim terenie. Nie mają jednak narzuconej jednolitej metody zbierania danych, korzystają z różnych rejestrów i danych (kolejki wnioskujących o mieszkanie socjalne, pomocy społecznej, pozarządowych organizacji wsparcia) i raportują zagregowane dane (w kategoriach płci, wieku itp.). Dodatkowo weryfikuje się duże odstępstwa od danych z poprzedniego roku.

W USA federalny departament *Housing and Urban Development* (HUD) zbiera dane na poziomie zagregowanym od *Continuum of Care* (CoC to regionalne ciała odpowiedzialne za prowadzenie polityki dotyczącej bezdomności – mogą obejmować cały stan, w większych stanach jest na ogół kilka CoC). CoC mają obowiązek raportowania danych (korzystają z systemu rejestracji klientów HMIS) jako jedno z kryteriów otrzymywania funduszy federalnych. Dodatkowo przeprowadzają badania w przestrzeni publicznej i miejscach niemieszkalnych; ale nie ma tu jednolitej metody – mogą to być badania przeprowadzone na próbie, wyczerpujące spisy, szacunki na podstawie kontaktów z instytucjami itd. Tego typu badania, zwłaszcza w dużym i różnorodnym kraju, pozwalają na dość pobieżne monitorowanie sytuacji zdefiniowanych wcześniej grup (np. rodzin, młodzieży, w USA – weteranów) i podstawowych cech demograficznych oraz zmian w liczebności osób doświadczających bezdomności w regionach czy typach gmin w kraju.

²³² E. Demaerschalk, P. Italiano, N. Mondelaers et al., *Measuring Homelessness in Belgium. Final Report*, Belgian Science Policy, Bruksela 2018



Model badania kompleksowego

Badania przekrojowe zdające sprawę z liczby osób doświadczających bezdomności w danym momencie, dają nieco inny obraz niż badania oparte na danych rejestrowych, które lepiej odzwierciedlają bezdomność rodzin, bezdomność krótkotrwałą i epizodyczną. Rejestry klientów czy osób pobierających świadczenia dotyczą wyłącznie osób, które korzystają z formalnego wsparcia. Ich zaletą jest jednak to, że można także uchwycić dynamikę zjawiska – rodziny i osoby „wchodzące” i „wychodzące” z systemu wsparcia. Na przykład w Irlandii system PASS (początkowo działający tylko w Dublinie) umożliwia śledzenie danych o osobach doświadczających bezdomności w czasie rzeczywistym. *Dublin Region Homeless Executive* (DRHE) publikuje co miesiąc aktualizację sytuacji bezdomności w regionie – w szczególności w podziale na rodziny i singli doświadczających bezdomności – liczba nowych przypadków, gdzie znajdują się osoby zarejestrowane wcześniej itd. Dodatkowo prowadzi się także liczenie osób w przestrzeni publicznej. Ostatnie z tych badań przeprowadzone zostało w ostatnim tygodniu października 2021. Na zlecenie DRHE streetworkerzy z *Dublin Simon Outreach* odwiedzili znane miejsca w całym regionie Dublina. Większość policzonych osób, była uprzednio zarejestrowana w systemie PASS. Dodatkowo każda gmina co trzy lata przeprowadza badanie zapotrzebowania i popytu na mieszkania (*Housing Need and Demand Assessment* – HNDA). To badanie również zawiera dane o niektórych kategoriach *ETHOS-light*. Dane z HNDA są agregowane na poziomie państwowym i tworzą podstawę projektowania polityki mieszkaniowej.

Kompleksowe badania brytyjskie publikowane jako *The Homelessness Monitor* mają na celu zdać sprawę z dwóch przecinających się zbiorów sytuacji wykluczenia mieszkaniowego. Po pierwsze w Anglii (podobnie w Szkocji i w Walii) bezdomność zdefiniowana jest ustawowo (*statutory homelessness*). Zgodnie z przepisami gmina ma obowiązek ocenić wniosek osoby lub rodziny, która zgłasza się po pomoc z powodu bezdomności. Jeżeli gmina oceni sytuację jako spełniającą kryteria, ma obowiązek umieścić osobę lub rodzinę w tymczasowym zakwaterowaniu, a dla spełniających kolejne kryteria szukać długoterminowych rozwiązań. Dane na temat tych osób są więc zbierane w trybie ciągłym i prezentowane co miesiąc na stronie rządowej. Dotyczy to osób, które zgłaszają się po pomoc, ale także tych, którym udzielono wsparcia, które znalazły mieszkanie itp. Można zatem analizować, jak długo osoby i rodziny pozostawały w sytuacji bezdomności. Po drugie badanie to ma na celu oszacować wielkość i sytuację grupy osób doświadczających skrajnych form wykluczenia mieszkaniowego (*core homelessness*), a zatem: 1) przebywania w przestrzeni publicznej, 2) przebywania w miejscu niemieszkalnym, 3) zakwaterowania w noclegowni/schronisku, 4) nieodpowiedniego zakwaterowania tymczasowego (typu B&B, dzielonego z innymi itp.), 5) tymczasowo z rodziną lub u znajomych z braku innych rozwiązań. Raport *The Homelessness Monitor* jest kompleksowy, korzysta z wielu źródeł. Wykorzystane są dane administracji dotyczące wniosków o wsparcie z powodu bezdomności; dane o liczbie miejsc tymczasowego zakwaterowania, o eksmisjach. Między innymi na podstawie *English Housing Survey* szacuje się rozmiary zjawiska pomieszkowania „kątem” u znajomych i rodzin (*sofa surfing*²³³). To dane badające zasięg doświadczania bezdomności w całej populacji – na ogół prowadzone są na próbie, a osoby badane pyta się o doświadczenie bezdomności w ciągu całego życia lub np. ostatniego roku. Dane o osobach przebywających w przestrzeni publicznej wykorzystują między innymi lokalne spisy, rządowe szacunki bezdomności ulicznej (*Rough Sleeping Snapshot* – zbierane raz do roku od gmin), dane z systemu

²³³ W Polsce częściej używana jest amerykańska wersja tego określenia: *couch surfing*.

CHAIN (podłużne dane na temat osób doświadczających i zagrożonych bezdomnością uliczną w Londynie). Przeprowadza się także badanie ankietowe lokalnych samorządów i wywiady z ekspertami. Dzięki temu możliwa jest prezentacja złożoności zjawiska z różnych perspektyw. Dlatego też jednak dane liczbowe nie dodają się do globalnej sumy, o której można mówić w przypadku danych typu *point-in-time*.

Badania, czy raczej monitorowanie bezdomności, w Wielkiej Brytanii i Irlandii składa się w istocie z kilku badań wykorzystujących różne źródła danych. W takim podejściu liczby bezwzględne w danym punkcie w czasie są mniej istotne. Ważna jest raczej ocena trendów i ich ewentualnego związku ze zmianami w politykach publicznych. W badaniu brytyjskim tworzone są także scenariusze rozwoju sytuacji w przyszłości.



Tabela 4. Trzy modele zbierania danych na temat bezdomności. Źródło: oprac. własne

Badania w innych wybranych krajach

W 2020 roku rząd niemiecki został zobowiązany do zbierania danych na temat bezdomności w całym kraju co roku od 2022 roku. Dane zbiera urząd statystyczny (DESTATIS) od gmin. Gminy mogą zbierać dane od organizacji i przekazywać do urzędu lub zobowiązać organizacje na swoim terenie do raportowania bezpośrednio do DESTATIS. Pierwsze badanie nie uwzględniało osób przebywających w przestrzeni publicznej, w schroniskach dla osób doświadczających przemocy oraz mieszkających u znajomych i rodziny. Uwzględniono natomiast osoby objęte ochroną międzynarodową. Dane zbierane są na poziomie indywidualnym. Gminy mogą zostać ukarane finansowo za brak raportowania, jednak w 2022 roku wszystkie gminy dopełniły tego obowiązku. Dodatkowo przeprowadzono badanie pilotażowe prowadzone przez instytut naukowy GISS z Bremy i Kantar, dotyczące możliwych metod badania osób w przestrzeni publicznej oraz osób mieszkających u rodziny lub znajomych. Dla tej ostatniej grupy przeprowadzono badanie na próbie losowej. Losowanie przeprowadzano na trzech poziomach: 1) gminy, 2) organizacje, 3) osoby. Przyjęto więc założenie, że wystarczająca duża część badanej populacji jest w kontakcie z różnymi instytucjami wsparcia. W następnych latach badanie niemieckie obejmie więc także te kategorie wykluczenia mieszkaniowego.



Badania bezdomności mogą być przeprowadzane przy okazji innych badań demograficznych. Badania nieregularne np. przy okazji spisu w 2011, zostały powtórzone w 2014 przez urząd statystyczny we Włoszech. Holenderski urząd statystyczny CBS prowadzi co roku badanie szacunkowe metodą *capture-recapture* korzystając z rejestru adresów (w schronisku), osób pobierających świadczenia z powodu bezdomności oraz państwowego systemu wsparcia osób uzależnionych²³⁴. Dodatkowym źródłem informacji jest baza klientów *Valente* (kiedyś *Federatie Opvang* – nie jest to baza wyczerpująca). Na podstawie tych danych powstają raporty i szacunki, np. badanie bezdomności młodzieży z 2021 na zlecenie Ministerstwa Zdrowia czy badania bezdomności w czterech największych miastach. Badania przeprowadzane są przez niezależne instytuty badawcze lub firmy konsultingowe.

Zapoczątkowany przez organizacje pozarządowe w Budapeszcie w 1999 roku spis „3 lutego” (najzimniejszy dzień w roku) podjęły także organizacje w innych węgierskich miastach. Badanie ma charakter dobrowolny, nie jest więc badaniem wyczerpującym i zebrane liczby nie są szacunkiem całej populacji w danym czasie. Tym niemniej badanie odbywa się regularnie i w 2023 roku wzięły w nim udział 64 miasta i około 200 organizacji. Definicja obejmuje „osoby, które otrzymują wsparcie z powodu bezdomności”. Biorące udział organizacje przeprowadzają wywiady z osobami spędzającymi noc spisową w ich placówkach. Ponadto w ciągu całego tygodnia przeprowadza się wywiady z osobami przebywającymi w przestrzeni publicznej i miejscach niemieszkalnych (to w większości osoby znane streetworkerom, więc nie ma mowy o dublowaniu rekordów). W 2017 roku w tej części badania brało udział 30 dwuosobowych zespołów. Wszystkie osoby pracują przy badaniu za darmo. Budżet badania wynosił w 2017 zaledwie około 10.000 euro – środki pochodzą z dotacji na innowacje dla jednej z organizacji. Kwestionariusz wypełniany jest przez osobę spisywaną, często przy pomocy kogoś z obsługi. Kwestionariusze są ulepszone i nieznacznie zmieniane w kolejnych edycjach. W jednym z budapesztańskich schronisk przeprowadza się pilotaż narzędzia. W przypadku pytań o wrażliwe kwestie, wręcza się kopertę z takim pytaniem. W niektórych latach do ankiety dołącza się dodatkowe pytania – np. o problemy zdrowotne, uzależnienia. Osoby uczestniczące w badaniu otrzymują symboliczny podarunek po wypełnieniu ankiety.

Wykorzystanie wyników badań i ich ograniczenia

Wykorzystanie danych z badań

Nie sposób stwierdzić do końca, w jaki sposób podejmowane są decyzje dotyczących polityk publicznych i jakie ostatecznie miejsce zajmują w nich zbierane dane. Generowane dane mogą legitymizować wprowadzane programy, uzasadniać zmianę w dotychczasowych działaniach lub tłumaczyć trzymanie się dotychczasowych rozwiązań. W większości analizowanych tu badań podmiot zlecający spis lub generujący dane jest blisko związany z władzą, która podejmuje decyzje. Kategorie używane w kwestionariuszu (np. pytanie o „przyczyny bezdomności”) mogą odzwierciedlać sposób myślenia o problemie. Nawet same liczby wykorzystywane mogą być do pewnego stopnia metaforycznie²³⁵.

²³⁴ A.M. Coumans, M. Cruyff, P.G.M. Van der Heijden *et al.*, *Estimating Homelessness in the Netherlands Using a Capture-Recapture Approach*, „Social Indicators Research” 2017, nr 130, s. 189-212

²³⁵ M. Mostowska, *Metaphors and Evidence. Producing Numbers in National Homelessness Counts*, „Housing, Theory and Society” 2020, nr 37(3)

Polityki dotyczące bezdomności znajdują się na przecięciu polityk socjalnych, mieszkaniowych, zdrowotnych i innych. W wielu krajach wsparcie osób doświadczających bezdomności to zadanie samorządów lokalnych. Również z tych dwóch powodów przełożenie szacunków na temat skali bezdomności na poziomie państwowym na konkretne polityki nie jest oczywiste. Wyniki tego typu badań służą więc częściej obserwacji trendów dotyczących poszczególnych grup osób i sytuacji mieszkaniowych w dość długiej perspektywie czasowej. Stąd też wykorzystywanie zebranych danych przede wszystkim w dokumentach strategicznych.

W tym samym mniej więcej czasie, gdy w krajach nordyckich instytucjonalizowały się spisy osób w bezdomności, w krajach tych przyjmowano pierwsze dokumenty strategiczne dotyczące tego problemu²³⁶. W dłuższej perspektywie widać jednak, jak te dwa elementy (dane i strategię) nawzajem się uzupełniają. Dane pozwalają określić strategiczne cele, wskazać grupy docelowe, ocenić priorytetowość działań. W Szwecji, Norwegii i Danii, gdzie zbiera się dane na poziomie indywidualnym, można dzięki temu określić szczególnie narażone grupy, do których należy adresować programy. W Finlandii odwrotnie – grupy docelowe zdefiniować trzeba wcześniej, aby w tych kategoriach zebrać dane od gmin. W Norwegii i Finlandii obserwuje się spadek liczby osób doświadczających bezdomności w ostatnich latach. Te dane wskazuje się jako dowód na efektywność rozwiązań opartych na mieszkaniach wprowadzanych w tych krajach. Z kolei wyniki badań szwedzkich przypisuje się postępującej liberalizacji mieszkalnictwa w Szwecji – krótkoterminowym umowom podnajmu od gmin i bardzo krótkotrwałemu zakwaterowaniu interwencyjnemu. Dlatego też w tych grupach obserwuje się większy udział kobiet i dzieci, także z doświadczeniem migracji.

W Irlandii zbierane dzięki PASS dane zostały wykorzystane do tworzenia krótkoterminowych strategii (najnowszy plan to *Homeless Action Plan 2022-2024*). Grupy docelowe zostały zdefiniowane na podstawie danych PASS, a cele strategiczne określone na podstawie obserwowanej dynamiki – nowych zgłoszeń, wyjść z bezdomności, składu gospodarstwa domowego.

Zobowiązanie urzędu statystycznego w Niemczech do oszacowania rozmiarów bezdomności od 2022 roku, wiąże się bezpośrednio z uchwaleniem planu działania w celu pokonania bezdomności do 2030 roku (*Nationaler Aktionsplan zur Überwindung der Wohnungslosigkeit*). Strategiczne cele, które wyznaczono w planie, oparte były na różnych innych danych zebranych zanim jeszcze spis w 2022 roku się odbył. Coroczne monitorowanie skali bezdomności będzie jednak niezbędne do ewaluacji wprowadzanej strategii. Plan zawiera wytyczne w wielu obszarach polityk publicznych (mieszkaniowej, zdrowotnej, rynku pracy), dla rządu federalnego, rządów krajów związkowych i samorządów lokalnych; wskazuje także szczególnie narażone grupy: młodzież, migrantów i migrantki oraz osoby zagrożone i doświadczające przemocy.

Dane ilościowe pojawiają się w dokumentach strategicznych przy następujących celach:

- ☐ zmniejszanie skali (wyeliminowanie) bezdomności ulicznej;
- ☐ zmniejszenie skali długotrwałej bezdomności;
- ☐ wyeliminowanie bezdomności dzieci;
- ☐ definiowanie grup szczególnie narażonych i programów skierowanych do tych grup – rodziny, młodzież, osoby opuszczające instytucje itp.

Dokumenty rządu brytyjskiego – *Rough Sleeping Initiative* z 2018 roku i aktualizacja *Ending Rough Sleeping for Good* z 2022 roku – powołują się bezpośrednio na szacowanie liczby osób

²³⁶ E. Dyb, *Reinventing Homelessness through Enumeration in Norwegian Housing Policy: A Case Study of Governmentality*, „Housing, Theory and Society” 2020, nr 38(2), s. 1-16



przebywających w przestrzeni publicznej raportowanych corocznie przez gminy (*Rough Sleeping Snapshot*). Brytyjskie raporty *The Homelessness Monitor*, jako powstające niezależnie od rządów krajowych i rządu brytyjskiego, a także ze względu na przyjętą metodologię (np. wywiady z przedstawicielkami i przedstawicielami gmin i organizacji wsparcia), są jednocześnie swoistymi ewaluacjami polityk wprowadzanych przez rządy. Dzięki danym jakościowym możliwe jest zrozumienie niektórych mechanizmów, które powodują niską efektywność niektórych programów – np. zbyt duża koncentracja na redukcji bezdomności ulicznej, podczas gdy brakuje zakwaterowania dla rodzin. Raport rozpatruje także możliwy wpływ wprowadzanych zmian w przepisach (np. wzrostu wysokości świadczeń, zmniejszenia liczby eksmisji) i rozwoju sytuacji gospodarczej na wyróżnione grupy sytuacji mieszkaniowych.

Ograniczenia wiarygodności badań

Ze względu na specyfikę problemu bezdomności zbierane dane często są częściowe, nie zdają sprawy z różnorodności zjawiska, nie odzwierciedlają wszystkich grup. W szczególności dotyczy to grup napotykających na bariery w dostępie do wsparcia (migranci bez odpowiednich dokumentów, osoby pochodzące z gmin innych niż aktualna gmina pobytu, osoby z problemami zdrowotnymi) lub niekorzystających z żadnej formy wsparcia (młode osoby pomieszkujące u znajomych, osoby z uzależnieniem). Oparcie liczenia na kontaktach z instytucjami może powodować wielokrotne zliczanie tej samej osoby. Można temu zapobiegać poprzez stosowanie unikalnego identyfikatora, jednak może tutaj dojść do konfliktu z przepisami o ochronie danych osobowych i zapewnieniem anonimowości uczestnikom i uczestniczkom badania. W Belgii, Norwegii i na Węgrzech – zamiast urzędowego numeru osobistego – stosuje się kombinację inicjałów i daty urodzenia.

Badania przekrojowe *point-in-time* mają wiele ograniczeń i dają wycinkowy obraz bezdomności w momencie spisu. Szczególnie przy wąskiej definicji bezdomności nadreprezentowane będą osoby doświadczające bezdomności przez długi czas, a zatem też częściej – z wieloma potrzebami. Badania takie obejmują przede wszystkim kategorie „łatwe do policzenia”, a więc często też najskrajniejsze formy bezdomności – bezdomność uliczną i „schroniskową”. Badania te wypaczają obraz zjawiska bezdomności, utrwalają stereotypy²³⁷, koncentrują się na „miejscach bezdomności” („*homeless places*”²³⁸) i gorzej odzwierciedlają nowe formy tego zjawiska. Dane rejestrowe będą lepiej zdawać sprawę z bezdomności ukrytej, bezdomności rodzin; z kolei gorzej (lub wcale) z bezdomności osób nie mających dostępu do formalnego wsparcia.

Badanie „ukrytej bezdomności”

Jak wspomniano, wszystkie metody badań mają swoje ograniczenia. W szczególności mówi się o niedoszacowaniu liczby osób doświadczających niektórych sytuacji wykluczenia mieszkaniowego oraz systematycznym pomijaniu niektórych grup. Mowa tu o „bezdomności ukrytej”, choć ten termin budzi wiele kontrowersji²³⁹. Bezdomność, która jest „niewidoczna” może dotyczyć:

- ☐ braku kontaktu z instytucjami formalnego wsparcia;
- ☐ nierozpoznawania sytuacji wykluczenia mieszkaniowego jako bezdomności.

²³⁷ E. O’Sullivan, N. Pleace, V. Busch-Geertsema, M. Filipovič Hrast, *Distorting Tendencies in Understanding Homelessness in Europe*, „European Journal of Homelessness” 2020, nr 14(3)

²³⁸ N. Pleace, K. Hermans, *Counting All Homelessness in Europe: The Case for Ending Separate Enumeration of ‘Hidden Homelessness’*, „European Journal of Homelessness” 2020, nr 14(3)

²³⁹ *Ibidem*

W pierwszym przypadku będzie to dotyczyło osób we wszystkich kategoriach bezdomności *ETHOS*, których sytuacja jednak pozostaje nierozpoznana przez instytucje, niezarejestrowana i niepoliczona²⁴⁰. Będą tu niedoreprezentowane pewne grupy osób, na przykład:

- ☐ osoby bez zalegalizowanego pobytu;
- ☐ młodzież;
- ☐ kobiety i kobiety z dziećmi;
- ☐ osoby LGBT+;

a także sytuacje i miejsca:

- ☐ mieszkanie u znajomych lub rodziny z powodu braku innej możliwości;
- ☐ *squatting* i zajmowanie nielegalnie mieszkań, budynków, działek;
- ☐ wszystkie sytuacje na terenach wiejskich i oddalonych od instytucji wsparcia.

Szacowanie skali „bezdomności ukrytej” w różnych krajach zależy od ustawowych definicji bezdomności i praktyki przeprowadzania badań²⁴¹. W krajach nordyckich sytuacja mieszkania u znajomych i rodziny jest uwzględniona w badaniach spisowych. Zakłada się, że instytucje wsparcia mają wiedzę o większości takich przypadków. Również w Wielkiej Brytanii takie sytuacje należą do definicji „*core homelessness*”. Badanie „ukrytej bezdomności” polega więc raczej na uchwyceniu skali braku kontaktu z instytucjami. Do tego służą na ogół badania na próbie z całej populacji (zarówno przekrojowe, jak i panelowe), gdzie pyta się o doświadczenie bezdomności w ciągu całego życia lub jakiegoś okresu poprzedzającego badanie. Można tu również stosować inne sposoby estymacji *capture-recapture* i doboru próby *Respondent-Driven Sampling*. Jeżeli zaś chodzi o szczególnie narażone grupy przeprowadza się badania na wybranym terenie lub badania jakościowe dotyczące tych grup.

Dodatkowe refleksje

Badaniu bezdomności w bogatych krajach towarzyszy refleksja i krytyka. Szacowanie liczby osób doświadczających bezdomności jest trudne; uważane czasem za niemożliwe, a nawet niekoniecznie potrzebne do konstruowania odpowiednich polityk²⁴². Żadne produkowanie wiedzy nie jest do końca „obiektywne” i neutralne, a przełożenie dowodów na konkretne polityki potencjalnie uwikłane jest w wiele innych sporów. Próby oszacowania skali bezdomności ściśle związane są z przyjmowaną definicją i często jest to uwikłane politycznie²⁴³. Zwraca się uwagę, że tego typu badania to część nowoczesnego *governance*²⁴⁴, produkowanie takiej wiedzy jest więc

²⁴⁰ *Hidden homelessness international evidence review: exploring ways of identifying and counting hidden homeless populations*, Scottish Government 2023

²⁴¹ J. Finnerty, *Researching Hidden Homelessness in Ireland*, Simon Communities of Ireland, Dublin 2023

²⁴² D. Treglia, D. Culhane, *Defining and counting homelessness*, w: J. Bretherton, N. Pleace (red.), *Routeledge Handbook of Homelessness*, 2023, s. 35-47

²⁴³ *Ibidem*

²⁴⁴ M. Mostowska, *Metaphors and Evidence...*, *op. cit.*

E. Dyb, L. Benjaminsen, M. Knutagård, J. Linden, *Governing Through Definitions and Numbers: Analysis of the Nordic Homeless Registrations as Instruments of Governing Homelessness*, „European Journal of Homelessness 2021”, nr 15(3), s. 143-157



formą sprawowania władzy; podobnie zresztą jak jej nieprodukowanie. Na przykład Marquardt²⁴⁵ nazwała „wygodną niewiedzą” (*strategic ignorance*) wieloletnie unikanie przez władze federalne prób szacowania skali bezdomności na poziomie całych Niemiec. Krytycznie patrzy się też na rutynowe powtarzanie prostych spisów i produkowanie liczb, które nie przyczyniają się do żadnej zasadniczej zmiany we wprowadzaniu nowych polityk²⁴⁶.

Ważna jest też refleksja na temat podmiotowości i godności osób, które doświadczają bezdomności. Czy i jak uzyskujemy ich zgodę na udział w badaniu? W jaki sposób zapewniona jest anonimowość i poufność ich danych? Na ile badanie pozostawia przestrzeń na ich własne rozumienie swojej sytuacji? Wiele takich praktyk opisanych było przy okazji badania węgierskiego. Dobrym przykładem wdrażania postulatów etycznych jest także badanie w Brukseli. Badanie to przeprowadzane jest od 2008 roku, co dwa lata, w listopadzie. Początkowo było organizowane przez organizację pozarządową, obecnie jest zlecane przez *Gemeenschappelijke Gemeenschapcommissie* (ciało koordynujące zarządzanie Regionem Stołecznym Brukseli). Tu również wykorzystywane są różne źródła danych – spis w placówkach, wywiady z reprezentantami organizacji, a także spis w przestrzeni publicznej. Badanie projektowane, przygotowywane i przeprowadzane jest przy współudziale osób, które doświadczają lub doświadczyły bezdomności. Podstawowymi zasadami jest szacunek i dobrowolność udziału. Oznacza to, że nie wolno przekazywać zebranych danych na temat miejsc i osób inaczej niż na potrzeby badania; że należy szanować życzenia uczestników i uczestniczek badania, nie niepokoić, nie budzić, gdy śpią, „*tym bardziej, że nie mają drzwi, które mogą zamknąć, gdy udzielają wywiadu*”.

Rekomendacje i dwa scenariusze przeprowadzenia badania w Polsce

Różnorodność wzorców

Dane na temat liczebności osób doświadczających bezdomności na poziomie krajowym przeprowadza się w różnoraki sposób. Badania w krajach nordyckich są przykładem zaangażowania rządu, który zleca (niezależnym instytutom, jak w Danii i Norwegii, lub własnej agencji, jak w Szwecji) przeprowadzenie badania na poziomie całego kraju. W zależności od państwowych przepisów dotyczących ochrony danych możliwe jest łączenie baz danych z innymi rejestrami. Analogiczna metodologia wykorzystana jest w badaniach w Belgii, choć tylko dla niektórych regionów i miast kraju. Na Węgrzech podobne badanie jest przeprowadzane siłami organizacji pozarządowych i przez nie koordynowane. Korzysta się z danych istniejących, w szczególności rejestrów organizacji wsparcia. Te dane uzupełnia się o spis osób przebywających w przestrzeni publicznej i miejscach niemieszkalnych. Dane te mogą być przekrojowe i zdawać sprawę z sytuacji w momencie spisu lub podłużne i pokazywać dynamikę zjawiska, np. korzystania z różnych form wsparcia; mogą być zbierane i analizowane na poziomie indywidualnym lub w formie zagregowanej. Szacunki przeprowadzać może też publiczny urząd statystyczny.

²⁴⁵ N. Marquardt, *Counting the Homeless: Statistics on Homelessness and the Spatial Ontology of Political Numbers*, „Society and Space” 2016, nr 34(3), s. 301-318

²⁴⁶ C.L. Jacoy, *Counting the Homeless: The Culture of Quantification in American Social Policy*, „Cultural Geographies in Practice” 2012, nr 20(3), s. 397-403

Konceptualizacja badania

Wybór sposobu zbierania danych nie jest więc oczywisty. Dla badań na poziomie miast zespół badaczy²⁴⁷ opracował schemat zagadnień do uwzględnienia przy projektowaniu badania. Podobne wskazówki znaleźć można w obszernym poradniku przygotowanym na potrzeby badań belgijskich²⁴⁸. W tabeli 5 pytania te zostały dostosowane do specyfiki organizacji badania spissowego (wyczerpującego).

Co?	badanie spisowe na poziomie państwowym	
Po co?	skala zjawiska	
	profil socjodemograficzny	
	typologia	
	projektowanie polityk publicznych	
Jakie sytuacje?	jakie dane są już zbierane, rejestrowane	
	kategorie <i>ETHOS(-light)</i>	w przestrzeni publicznej
		w noclegowniach
		...i tak dalej
Kto?	rząd	
	samorząd	
	organizacje pozarządowe	
	akademia	
Jak?	zbieranie danych, analiza danych zastanych	
	kiedy	pora roku
		pora dnia
		jak często
	metoda	obserwacja
		kwestionariusz
		wywiad
	dane zbierane przez	administrację
		organizacje pozarządowe
		wolontariuszy
		policję
		badaczy
I co dalej?	analiza danych	
	ewaluacja	
	rozpowszechnianie wyników	
	debata	
	działanie	

Tabela 5. Schemat organizacji badania spissowego. Źródło: na podstawie M. Drilling, J. Dittmann, D. Ondrušová et al., *Measuring Homelessness...*, op. cit.

Projektując spis osób doświadczających bezdomności należy odpowiedzieć na podstawowe pytanie o cele takiego badania. Dopiero po kilku edycjach konsekwentnie przeprowadzonego tymi samymi metodami badania, będzie można wyciągać na podstawie wyników wiarygodne wnioski.

²⁴⁷ M. Drilling, J. Dittmann, D. Ondrušová et al., *Measuring Homelessness by City Counts – Experiences from European Cities*, „European Journal of Homelessness” 2020, nr 14(3)

²⁴⁸ K. Hermans, E. Dyb, M. Knutagård et al., *Migration and Homelessness: Measuring the Intersections*, „European Journal of Homelessness” 2020, nr 14(3)



Operacyjne przeprowadzenie badania

Wypracowanie modelu postępowania jest złożonym zadaniem. Dla przykładu badanie belgijskie było przygotowywane przez rok przed pierwszym spisem w Leuven w 2020 roku. Były to wielokrotne spotkania z przedstawicielami miasta i organizacji wsparcia. Badanie było zapowiadane, w placówkach rozwieszano plakaty, rozdawano ulotki, tłumaczono, jaki jest jego cel. Poświęcono wiele czasu, by z jednej strony zapewnić wolność wyboru uczestniczenia w badaniu, a z drugiej – stworzyć możliwie kompletny obraz sytuacji. Całe badanie nie ograniczyło się tylko do spisu, zbierano także dane jakościowe.

Etapy przygotowania badania belgijskiego:

- ☐ operacjonalizacja zmiennych w lokalnym kontekście;
- ☐ formalne zatwierdzenie badania przez gminę i ośrodek pomocy społecznej;
- ☐ wybranie lokalnego koordynatora,
- ☐ stworzenie spisu wszystkich organizacji (nie tylko z sektora bezdomności, ale także: placówki medyczne, świetlice młodzieżowe, społeczne agencje najmu itd.);
- ☐ przeprowadzenie spisu w terenie:
 - sprawdzenie kategorii *ETHOS*;
 - sprawdzenie miejsca zameldowania danej osoby w rejestrze gminy;
 - wypełnienie kwestionariusza (przez uczestniczkę lub pracowniczkę socjalną);
- ☐ analiza danych;
- ☐ grupa focusowa zbierająca feedback, omawiająca wyniki i rekomendacje;
- ☐ raport końcowy.

W niniejszym raporcie przeanalizowano trzy modele badań. W szczególności warto rozważyć jednolite badanie spisowe oraz kompleksowe zbieranie danych wraz z ich zaletami i ograniczeniami.

- ☐ Jednolite badanie spisowe określa skalę zjawiska w ramach przebadanych sytuacji mieszkaniowych. Na podstawie wyników będzie można określić proporcje grup w tych sytuacjach mieszkaniowych pod kątem płci, wieku, ewentualnie składu gospodarstwa domowego, długości pozostawania w bezdomności, potrzeb zdrowotnych itp., w zależności od szczegółowości kwestionariusza. Porównać będzie można sytuację w województwach, regionach, czy typach gmin/powiatów w Polsce. Badania przekrojowe nie pozwolą natomiast na określenie, jak wiele osób doświadcza bezdomności w ciągu roku, jak często ludzie w Polsce średnio doświadczają bezdomności i jakich jej form. Nie pozwoli na zrozumienie przyczyn bezdomności. Badania przekrojowe nie będą nadawały się do ewaluacji konkretnych programów (co do pewnego stopnia udaje się w mniejszych krajach, jak Finlandia i Norwegia).
- ☐ Kompleksowe badania, w tym podłużne – zdające sprawę z dynamiki zjawiska, oparte na rejestrach organizacji czy rejestrach administracyjnych (np. beneficjenci jakichś świadczeń), pozwoliłyby na wieloaspektowe analizy i zestawienie skali i charakteru

bezdomności ze zmianami w prawie (wysokość świadczeń, dodatku mieszkaniowego), koniunkturze gospodarczej itd. – na wzór brytyjskich raportów *The Homelessness Monitor*. W szczególności są to dane dotyczące długości pozostawania w zakwaterowaniu interwencyjnym, rozwiązań mieszkaniowych, do których osoby i rodziny się przeprowadzają. Badania te uzupełnia się o badania w przestrzeni publicznej i miejscach niemieszkalnych; o szacunki zasięgu bezdomności w badaniach na próbie całej populacji i badania na wybranych grupach. Taki system rejestrowy, a także praktykę regularnego prowadzenia innych badań, trzeba by w Polsce dopiero zacząć budować.

Badanie przeprowadzane do tej pory w Polsce czterokrotnie, w latach 2013-2019, było badaniem spisowym opartym na informacjach pochodzących od organizacji wsparcia w jednym punkcie w czasie. „Zlecane” było przez ministerstwo. Polski spis obejmował cztery kategorie *ETHOS-light* – przestrzeń publiczna, mieszkania niekonwencjonalne, zakwaterowanie interwencyjne i średnioterminowe. Polski spis najbardziej więc przypomina badania w modelu nordyckim. Podstawowym scenariuszem dla Polski jest zatem rozwijanie modelu jednolitego spisu. W porównaniu z nim zbieranie danych na poziomie zagregowanym ma wiele ograniczeń. Z kolei model badań kompleksowych jest najbardziej efektywny ze względu na różnorodność zbieranych danych i co za tym idzie – różnych perspektyw na bezdomność. By taki model był rzeczywiście kompleksowy, wymaga jednak zbierania danych podłużnych – budowania systemu zbierania danych rejestrowych na temat bezdomności – dlatego proponowany jest jako scenariusz alternatywny dla Polski.

Scenariusz podstawowy – rozwijanie modelu jednolitego spisu

Rozwijanie w Polsce nordyckiego modelu spisu budowane byłoby na poprzednich doświadczeniach. W kolejnych edycjach można rozszerzać badanie o kolejne kategorie (np. osób opuszczających instytucje i *sofa surfing*); a także o moduły jakościowe. Przeprowadzenie badania, nawet w podstawowej formie, wymagałoby jednak podjęcia szeregu decyzji i przygotowań:

- ☐ W jaki sposób określony będzie prawny obowiązek i zapewnione finansowanie spisu?
- ☐ Kto będzie odpowiedzialny i kto będzie badanie przeprowadzać?
- ☐ Jaki będzie sposób organizacji badania? Jaka będzie hierarchia osób koordynujących badanie?
- ☐ Jakie sytuacje mieszkaniowe będą spisywane? Jak dokładnie dookreślone będą kategorie *ETHOS* lub *ETHOS-light* objęte badaniem?
- ☐ Czy i jak zbierane będą dane na poziomie indywidualnym; jak zagwarantowana będzie ich poufność?
- ☐ Jak przeprowadzona będzie ewaluacja samego badania i zebrany feedback?

W tabeli 6 zebrane zostały dodatkowe informacje dotyczące organizacji spisów w modelu nordyckim – podstawy prawnej, kosztów, sposobu zarządzania danymi, które także trzeba szczegółowo rozstrzygnąć.



Kraj	Czy jest podstawa prawna badania?	Koszt	Sposób udostępnienia danych
SE	Nie, najnowsze badanie w 2023 roku <i>Socialstyrelsen</i> na zlecenie rządu zrealizował na podstawie zapisu w państwowej strategii zwalczania bezdomności 2022-2026	W strategii zapisano budżet spisu w wysokości 2 mln SEK ok. 750.000 PLN	Należy wystąpić z wnioskiem o udostępnienie danych, identyfikatory rekordów są usuwane
NO	Nie, rząd wystosowuje oficjalne zlecenie podległemu sobie <i>Husbanken</i> , by zlecił przeprowadzanie badania, ale nie ma zapisu ustawowego	2,4 mln NOK (1,92 mln NOK bez VAT) ok. 750.000 PLN	Tylko mając projekt naukowy i otrzymany zgodę od rządowej agencji ds. badań
DK	Nie, Ministerstwo Polityki Społecznej ma jednak stały budżet na ten cel	Ok. 180.000 EUR ok. 800.000 PLN	Wniosek składa się do urzędu statystycznego, jednak właścicielem danych jest VIVE
BE	Nie, badanie jest w fazie pilotażowej. W każdym mieście lub regionie badacze zawierają z władzami lokalnymi porozumienie o przeprowadzeniu badania.	Ok. 30.000 euro na każde miasto lub region (w tym jedna osoba na cały etat) ok. 135.000 PLN / miasto (region)	Dane z usuniętymi identyfikatorami rekordów, po otrzymaniu zgody KU Leuven i <i>Koning Boudewijnstichting</i>
FIN	Ustawowym obowiązkiem ARA jest zbieranie danych o mieszkalnictwie. Od ok. 2000 prowadzone są programy rządowe w zakresie bezdomności, stąd też potrzeba wiedzy na temat skali zjawiska	Nie ma osobnego budżetu na to badanie, wykonywane jest w ramach obowiązków ARA	Dane na poziomie zagregowanym, po złożeniu wniosku mogą zostać udostępnione
HU	Nie, jest to oddolna inicjatywa NGO, finansowanie z dotacji jednej z organizacji	10.000 euro ok. 45.000 PLN	Dane są własnością organizacji

Tabela 6. Zestawienie dodatkowych informacji dotyczących organizacji badań spisowych. Źródło: oprac. własne
Objaśnienie skrótów: SE – Szwecja, NO – Norwegia, DK – Dania, BE – Belgia, FIN – Finlandia, HU – Węgry.

Podstawa prawna

W żadnym z krajów poddanych bardziej szczegółowej analizie nie ma ścisłego obowiązku ustawowego przeprowadzania badania. W krajach nordyckich mimo braku ustawowego obowiązku badania te przeprowadza się regularnie. W Szwecji i Finlandii przeprowadza je rządowa agencja. W Danii badanie prowadzi wybrany instytut przy wsparciu urzędu statystycznego, duńskie Ministerstwo Polityki Społecznej ma przeznaczony na ten cel budżet. W Szwecji zapis zobowiązujący rząd do zlecenia spisu w 2023 roku został umieszczony w państwowej strategii zwalczania bezdomności na lata 2022-2026. W Norwegii sytuacja jest najmniej ugruntowana. Rząd wystosowuje zlecenie do podległego mu Banku Mieszkaniowego (*Husbanken*), który organizuje przetarg na organizację badania (do tej pory przetarg wygrywał zawsze ten sam instytut, ale zainteresowanych było więcej). W Belgii badania prowadzone są wycinkowo od trzech lat, w kolejnych miastach, prowincjach i obszarach. Na Węgrzech, mimo opresyjnej polityki rządu Victora Orbana wobec osób zmarginalizowanych, oddolna inicjatywa spisu jest kontynuowana, i mimo braku państwowego finansowania dołącza do niej coraz więcej gmin i organizacji.

Wniosek: Wydaje się, że wszystkie te konteksty łączy przekonanie agencji, gmin i organizacji biorących udział w badaniu, że wysiłek ten jest potrzebny, a zebrane dane przyczynią się do projektowania lepszych polityk publicznych i rzecznictwa na ich rzecz²⁴⁹.

²⁴⁹ E. Dyb, *Reinventing Homelessness...*, op. cit.

Koszt

Suma, jaką norweski instytut NIBR otrzymuje na przeprowadzenie badania, to – po odliczeniu podatku VAT – prawie 2 miliony koron norweskich. Organizatorka z Norwegii zauważyła jednak, że suma ta jest niewystarczająca i instytut musi „łatać budżet” np. zatrudniając stażystów lub studentki do realizacji zadań. Podobny jest koszt badania w Danii, w 2020 roku wyniósł on równowartość około 180.000 euro (ok. 1,4 mln koron duńskich). Część obowiązków (platforma online do zbierania danych, zarządzanie danymi) realizuje jednak nie instytut, ale urząd statystyczny. Zarówno Dania, jak i Norwegia to kraje o populacji około 6-7 razy mniejszej niż Polska. W strategii rządu Szwecji zadeklarowano 2 miliony tamtejszych koron na przeprowadzenie badania w 2023 roku przez rządową agencję. W Finlandii badanie również wykonuje agencja rządowa w ramach swoich obowiązków, ale nie ma osobnego budżetu na ten cel. W Belgii, gdzie pilotażowe spisy prowadzone są osobno w wybranych miastach i regionach, koszty są wysokie z powodu procesu uczenia się przez badaczy, samorząd i organizacje. Obecnie wynoszą przeciętnie około 30.000 euro na każde z kilkunastu przebadanych miejsc. Jeżeli zgodnie z planami uda się w przyszłości przeprowadzić spis na poziomie państwowym (prawdopodobnie Flandrii i Walonii, bez Regionu Stołecznego Brukseli), koszty w przeliczeniu na jedno miasto będą zdecydowanie niższe. Węgierskie organizacje pozarządowe, które organizują spis własnymi siłami, są w stanie przeznaczyć symboliczną kwotę około 10.000 euro na organizację badania. Pieniądze pochodzą z dotacji na innowacje dla jednej z organizacji.

Wniosek: Koszty będą się różnić w zależności od tego, kto będzie organizował i przeprowadzał badanie w Polsce oraz jak rozległe ono będzie. Rządowe agencje badawcze, urząd statystyczny itp. mogą przejąć część obowiązków w ramach swoich zadań – wymaga to jednak odpowiednich ustaleń. Zanim jednak to nastąpi, konieczny będzie etap uczenia się i wypracowywania praktyki, w którym potrzebne będzie więcej czasu i zaangażowania osób do projektowania badania, informowania i koordynacji na różnych poziomach, co będzie wiązało się z wyższymi kosztami.

Udostępnianie danych

Dane na temat osób doświadczających bezdomności należą do danych wrażliwych. Mimo ujednolicenia różnych przepisów na temat danych osobowych w UE, w wybranych krajach dane traktuje się inaczej. W Danii używa się państwowego numeru osobistego (odpowiednika polskiego PESEL) do identyfikacji spisywanych osób. Oznacza to też, że zbierane dane mogą być połączone z innymi rejestrami państwowymi. Badaczki i badacze, którzy chcieliby pracować na tych danych, muszą wystąpić do urzędu statystycznego z odpowiednim wnioskiem i uzasadnieniem. W Szwecji, mimo używania państwowego numeru do identyfikacji spisywanych osób, dane ze spisu nie są w żaden sposób połączone z innymi bazami danych. Jeżeli dane przekazywane są dalej, wszelkie informacje wrażliwe i mogące prowadzić do identyfikacji osób są usuwane. W Norwegii dane podlegają jeszcze większej ochronie – zamiast numerów osobistych używa się kombinacji inicjałów i daty urodzenia, co pozwala na usunięcie wielokrotnych rekordów. Te identyfikatory są usuwane po zakończeniu projektu. Dodatkowo instytut NIBR musi wystąpić o zgodę na wyjątek od poufności danych. Chodzi o to, by organizacja czy instytucja, która bierze udział w badaniu mogła przekazać dane o osobach, które wspiera, bez informowania ich i uzyskiwania ich zgody. Badacze i badaczki, które chciałyby uzyskać dostęp do norweskiego spisu, muszą mieć projekt badawczy i wystąpić z wnioskiem do państwowej agencji udostępniania usług i danych w nauce i edukacji (*Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør*). Do tej pory nikt jednak nie ubiegał się o dostęp do tych danych, być może dlatego, że baza pozbawiona



unikalnych identyfikatorów nie pozwala na zbyt wiele analiz. W Belgii również zastosowano pseudonimizację, aby móc usunąć wielokrotnie powtarzające się rekordy. Procedura kodowania otrzymała zgodę Komisji Etycznej uniwersytetu KU Leuven. Numeru osobistego nie stosowano ze względu na ochronę danych osób spisywanych. Ponadto wiele placówek niskoprogowych takich danych nie zbiera, a niektóre osoby korzystające z tych placówek nie mają takiego numeru. Po wyczyszczeniu danych, identyfikator jest usuwany. Gminy i regiony zlecające badanie otrzymywały wyniki w formie zagregowanej. Właścicielem danych jest uniwersytet i finansująca fundacja. Do tej pory nie otrzymano wniosku o udostępnienie tych danych osobom trzecim.

Wniosek: Należy przeanalizować w tym zakresie wszystkie przepisy o ochronie danych osobowych, a także zdecydować o sposobach zbierania, analizowania, przechowywania i udostępniania danych już na etapie projektowania całego badania. Znalezienie równowagi pomiędzy ochroną prywatności osób doświadczających bezdomności a korzyściami wynikającymi z zebrania bogatszych danych do stawiania diagnoz na temat bezdomności, powinno być wynikiem szerokiej debaty.

Scenariusz alternatywny – badanie kompleksowe

W modelu kompleksowego badania dane będą pochodzić z wielu źródeł i nie dadzą odpowiedzi na pytanie o sumę wszystkich osób doświadczających bezdomności w danym momencie. Będzie można natomiast to badanie uzupełniać o kolejne elementy zdające sprawę z różnych aspektów bezdomności. Podstawą modelu kompleksowego jest jednak w większości krajów jakiś rejestr na bieżąco zbieranych danych (z organizacji lub administracji). Zbierane dane administracyjne na ogół wynikają z odpowiedniego ustawodawstwa – np. nałożonego na gminy obowiązku udzielenia tymczasowego zakwaterowania czy realizacji innych świadczeń z powodu bezdomności itp. Budowanie rejestrów wymaga także uwzględnienia wielu zagadnień technicznych i prawnych²⁵⁰. Taki model mógłby składać się z:

- ☐ bazy danych z rejestrów administracyjnych – np. beneficjentów pomocy społecznej bez miejsca zamieszkania;
- ☐ rejestrów organizacji, np. w ramach koordynacji rozdzielania „wolnych łóżek” w dużych miastach;
- ☐ spisowych badań w przestrzeni publicznej i w miejscach niemieszkalnych raz na rok;
- ☐ badań mieszanych (ilościowych i jakościowych) na temat wybranych grup – np. sądowe dane dotyczące eksmisji w połączeniu z badaniem jakościowym na temat osób zagrożonych eksmisją i eksmitowanych; badania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową; badania młodzieży itp.

²⁵⁰ I. Thomas, P. Mackie, *The Principles of an Ideal Homelessness Administrative Data System: Lessons from Global Practice*, „European Journal of Homelessness” 2020, nr 14(3)

Podziękowania za udzielenie szczegółowych informacji na temat organizacji spisów:

Nora Teller (Węgry)

Evelyn Dyb (Norwegia)

Lars Benjaminsen (Dania)

Hannu Aloha (Finlandia)

Koen Hermans i Evelien Demaerschalk (Belgia)

Lisa Dahlgren (Szwecja)

Najnowsze wyniki badań w wybranych krajach:

Anglia 2023

https://www.crisis.org.uk/media/utehvxat/homelessness-monitor-england_report-2023_v11.pdf

Belgia 2020-2022

<https://kbs-frb.be/nl/telling-dak-en-thuisloosheid>

Dania 2022

<https://www.vive.dk/da/udgivelser/hjemloshed-i-danmark-2022-ozokjnv/>

Finlandia 2022

<https://www.ara.fi/download/noname/%7BA3E6CBD0-0A5D-4DDC-96E5-A5DAE2891386%7D/179513>

Niemcy 2022

https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziale-Sicherung/wohnungslosenbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Norwegia 2020

<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2758758/NIBR-rapport%202021-10.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Szwecja 2017 (dane z 2023 powinny zostać opublikowane niebawem)

<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2017-11-15.pdf>

USA 2022

<https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/2022-ahar-part-1.pdf>

Węgry 2023

<http://www.menhely.hu/index.php/magunkrol/media/8137-2023-evi-gyorsjelent-es-a-februar-harmadika-munkacsoport-ebes-adatfelveteleroi>

Wielka Brytania 2023

https://www.crisis.org.uk/media/248457/the-homelessness-monitor-great-britain-2022_full-report_final.pdf



LICZENIE OSÓB DOŚWIADCZAJĄCYCH BEZDOMNOŚCI W POLSCE – OPINIE PRAKTYKÓW

Małgorzata Sieńczyk, Aneta Szarfenberg

Na przełomie sierpnia i września 2023 roku przeprowadzono wywiady telefoniczne z 14 osobami, które były zaangażowane w realizację badania liczebności populacji osób doświadczających bezdomności w 2019 roku. Celem badania było zebranie opinii osób zaangażowanych w badania terenowe (liczenie osób w sytuacji bezdomności) i podsumowanie dotychczasowych doświadczeń w szacowaniu liczebności tej populacji.

Osoby uczestniczące w badaniu

Dla zachowania różnych perspektyw respondentów i respondentek dokonano doboru wskazując 3 grupy określone na podstawie specyfiki lokalnego samorządu. Przyjęto, że respondenci będą reprezentowali gminy w trzech charakterystykach dotyczących bezdomności, w każdej z charakterystyk wskazano 5 gmin (w tym większość miast). W każdej lokalizacji wywiady były przeprowadzone z lokalnym lub regionalnym koordynatorem liczenia populacji w ostatnim badaniu lub osobą zatrudnioną w placówce dla osób doświadczających bezdomności zaangażowaną w realizację badania²⁵¹. Respondenci z instytucji (koordynatorzy) i z organizacji (realizatorzy) badań stanowili w każdej z trzech grup około połowę wszystkich respondentów.

W badaniu uczestniczyły osoby reprezentujące:

- ☐ duże miasta z dużą liczbą osób doświadczających bezdomności i z wysokim odsetkiem osób przybyłych miasta z innych gmin w tej grupie: Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław, Gdańsk;
- ☐ duże i średnie miasta z niskim odsetkiem osób doświadczających bezdomności przybyłych z innych gmin: Bytom, Zabrze, Radom, Legnica;
- ☐ małe gminy ze stosunkowo dużą liczbą osób doświadczających bezdomności (w nawiasie podano liczbę osób w sytuacji bezdomności i udział osób przybyłych z innych gmin w populacji osób w bezdomności w gminie): Strzelce Opolskie (142/64%), Kwilcz gm. wiejska (54/72%), Aleksandrów Łódzki (41/0%), Rawicz (17/65%), Dębica (144/56%).

Respondentki/ci to w przeważającej mierze kobiety (12) w wieku mieszczącym się średnio w przedziale 42-64 lata; najmłodsza respondentka, poniżej tego przedziału, ma 36 lat. W badaniu uczestniczyło dwóch mężczyzn, 47-48 lat. Respondentki i respondenci reprezentują w przeważającej

²⁵¹ W niektórych lokalizacjach niemożliwe było ustalenie takiej osoby; jedną z takich lokalizacji była Warszawa, gdzie planowano – ze względu na wielkość miasta i skalę zjawiska bezdomności – przeprowadzenie dwóch wywiadów, jednak okazało się, że w urzędzie miasta nie ma osoby, która mogłaby udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące badań populacji osób doświadczających bezdomności prowadzonych niepełna 4 lata temu.

mierze instytucje publiczne (10 os. – miejski ośrodek pomocy społecznej lub miejski ośrodek pomocy rodzinie, 1 os. – urząd miasta, 1 os. – centrum usług społecznych), dwie osoby pracują w sektorze pozarządowym (1 os. – organizacja pozarządowa, 1 os. – spółka z o.o. *non profit*).

Osoby uczestniczące w badaniu zajmują przeważnie kierownicze stanowiska, w co drugim przypadku bezpośrednio związane z działalnością ośrodka dla osób doświadczających bezdomności (kierownik działu pomocy środowiskowej i reintegracji, kierownik działu reintegracji osób w bezdomności, kierownik działu, kierownik schroniska, kierownik noclegowni, kierownik schroniska dla osób bezdomnych, kierownik). Trzy osoby są zatrudnione jako specjaliści (specjalista pracy socjalnej – koordynator, starszy specjalista ds. strategii i rozwoju, specjalista). Trzy osoby reprezentują inne stanowiska kierownicze w swojej instytucji/organizacji (prezes zarządu, dyrektor, zastępca burmistrza ds. społecznych), jedna jest starszym pracownikiem socjalnym.

Wszystkie osoby mają wieloletnie doświadczenie w pracy z osobami doświadczającymi bezdomności: 3 osoby mają doświadczenie od 10 do 14 lat, 5 osób: doświadczenie 17-18 lat, 5 osób: 22-33 lata doświadczenia, 1 osoba: 41 lat doświadczenia. Określając swoją rolę w przygotowaniu i przeprowadzeniu *Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych* w latach 2013-2019 połowa osób uczestniczących w badaniu podała, że była zaangażowana w koordynację badania: koordynator/ka gminny/a (3 osoby), część osób wskazywało na koordynację (2), nadzór (1) czy nadzór i koordynację (1). Druga połowa respondentek w bardziej opisowy sposób charakteryzowała swój udział w badaniu:

- ☐ „Koordynator zbierający wyniki – od straży miejskiej, pracowników socjalnych którzy prowadzili badania w rejonie. Ja robiłam podsumowanie”.
- ☐ „Organizacja spotkań dla wszystkich służb i instytucji”.
- ☐ „Streetworking, liczenie w placówce oraz w mieszkaniach treningowych oraz w rozmowach na temat liczenia”.
- ☐ „W pierwszych dwóch badaniach byłam koordynatorem badań. Później przekazałam swoje obowiązki do działu pomocy osobom bezdomnym – funkcja wspierająca”.
- ☐ „Zbierałam informacje o osobach, które tej nocy korzystały ze schronienia w noclegowni”.
- ☐ „Fizyczny udział w badaniu. Ankietowanie”.
- ☐ „Informacyjnie dla Fundacji Barka”.

Ogólne wrażenia z badań

Ogólne wspomnienia z przeprowadzonego badania były bardzo różne – od pozytywnych relacji obrazujących sprawną realizację zadania, po opinie sceptycznie odnoszące się do koncepcji tego typu badania realizowanego w okresie zimowym. Wśród pozytywnych aspektów wspomniano sprawne działanie, duże zaangażowanie pracowników, zrozumienie, bardzo dobrą współpracę między poszczególnymi instytucjami i organizacjami:

- ☐ „U nas jest akcja-reakcja. Problemy zdrowotne są na pniu załatwiane”.
- ☐ „Proste, przyjemne. Gorzej dla pracowników socjalnych, którzy musieli każdą tę ankietę przeprowadzić (w trudnych warunkach)”.
- ☐ „Nie było to trudne. Ankietę przejrzysta”.

Dwie pozytywne opinie wyróżniają się na tle pozostałych. W pierwszej osoba uczestnicząca w badaniu wskazuje na znaczenie standardów, które skutecznie regulują sposób i zakres działań



pomocowych: „*Ilość osób bezdomnych w naszej miejscowości mamy w standardzie, są one bardzo dobrze zabezpieczone*”. Druga opinia także wskazuje na znaczenie lokalnego systemu: „*Badanie było bardzo sprawnie przeprowadzone dzięki realizacji strategii przeciwdziałania bezdomności*”²⁵².

Osoby wypowiadające się krytycznie wskazywały przede wszystkim na trudności organizacyjne, związane z logistyką i realizacją badania w terenie, a także brakiem przygotowania osób realizujących (chaos, brak szkoleń, brak zorientowania kluczowych osób). Wskazywano także na nieuwzględnienie wszystkich grup osób w spektrum bezdomności, czyli zagrożonych bezdomnością („*Brak uwzględnienia osób, które mieszkają w złych, niegodnych warunkach. Osoby na pograniczu bezdomności oraz osoby, które mieszkają »kątem« u kogoś*”), jak i wychodzących z bezdomności („*Osoby przebywające w mieszkaniach treningowych były traktowane jako osoby usamodzielnione, a przecież nimi nie są, bo są finansowane z budżetu dla osób bezdomnych*”).

W niektórych opiniach wskazywano na specyficzne – z indywidualnej perspektywy – wyzwania, z którymi mierzyły się osoby realizujące badanie:

- ❑ „*Jak to powiedzieć, żeby już na samym początku nie przyczepić się do tego mocno... Ktoś wymyślił sobie, że początek roku kalendarzowego i okres zimy będzie dobrym momentem na przeprowadzanie takich badań. Ze swojego punktu widzenia uważam za mało szczęśliwe*”.
- ❑ „*Nie jest to najlepszy pomysł tych ogólnopolskich badań, chociaż wiem, że są konieczne. Konieczne, ale może nie w takiej formie. Z biegiem lat udało mi się skonstruować plan pracy, żeby łatwiej było liczyć i identyfikować osoby bezdomne*”.
- ❑ „*Nie było żadnych środków, a zadanie trzeba było wykonać. Po godzinach, w wolontariacie*”.
- ❑ „*Emocje związane z historiami osób w trudnej sytuacji życiowej, spotkania nacechowane dużymi emocjami. Nie ma rekrutacji – wyznaczeni pracownicy socjalni i służby mundurowe*”.

Pojawiła się także wypowiedź wskazująca na wykorzystanie wyników badania lokalnie, ale jednocześnie brak przekonania co do ich przydatności na wyższym poziomie (np. w kraju), ze względu na brak jednoznacznych wytycznych uspołniających – zarówno dane w trakcie zbierania, jak i zebrane wyniki:

- ❑ „*Z dużą ciekawością [podeszłam do tego badania, realizując je po raz pierwszy], chociaż nie do końca jestem pewna czy jest ogólna świadomość czemu to badanie ma służyć. Dla miasta – wiem, jakie są korzyści. Ciężko mi jednak znaleźć informacje, jak*

²⁵² Strategia rozwiązywania problemów bezdomności w Gminie Strzelce Opolskie wyznacza główne kierunki działań wskazując jako cele: 1) identyfikowanie i rozwiązywanie lokalnych problemów związanych z wykluczeniem społecznym i bezdomnością, 2) budowanie spójnego społecznie środowiska lokalnego, w którym każdy obywatel ma adekwatne do swoich potrzeb warunki rozwoju osobistego i społecznego. Ponadto w gminie funkcjonuje partnerstwo lokalne, w skład którego wchodzi: Dom Pomocy Społecznej, Gminny Zarząd Mienia Komunalnego, Komenda Powiatowa Policji, Ośrodek Pomocy Społecznej, Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Powiatowy Urząd Pracy, Rada Miejska, Spółdzielnia Mieszkaniowa, Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej „Barka”, Szpital Powiatowy, Urząd Miejski, Urząd Skarbowy, Zakład Karny nr 1, Zakład Karny nr 2, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Zarząd Miejsko-Gminny Ochotniczych Straży Pożarnych. Zob.: *Strategia rozwiązywania problemów bezdomności w Gminie Strzelce Opolskie na lata 2021-2026*, Urząd Miejski w Strzelcach Opolskich, Strzelce Opolskie 2021

https://bip.strzelceopolskie.pl/dokumenty/XXXII_273.pdf (dostęp: 7.11.2023)

wykorzystywane są dane w skali kraju. Chociażby samo określenie miejsc niemieszkalnych. My zrobiliśmy to na potrzeby miasta i pewnie każdy zinterpretował sobie na swój sposób w Polsce, stąd te badania są niemiernodajne”.

Zorganizowanie zespołów realizujących badania w terenie

W dużych miastach badanie realizowane było przez sprawnie zarządzane i zorganizowane sztaby pracowników służb społecznych i porządkowych zaangażowanych w przeprowadzenie badania. Kilko respondentów dość dokładnie opisało sposób zorganizowania zespołu. Zależnie od wielkości jednostki samorządowej wymieniano więcej lub mniej interesariuszy i konkretnych osób zaangażowanych do liczenia:

- ❑ „Brało udział między 70 a 90 osób. Pracownicy socjalni, pracownicy schronisk, oddelegowani pracownicy straży miejskiej, policji, straży granicznej, straży ochrony kolei i straży ochrony kolei SKM Gdańsk, aresztu śledczego, szpitali, centrum prewencji kryzysowej oraz pracownicy placówki dla osób nietrzeźwych, ZOL-e, hospicjum. 23 instytucje. Po otrzymaniu pisma z województwa, wysyłane były informacje do wszystkich instytucji. W ciągu tygodnia organizowane było spotkanie przez kierownika działu reintegracji osób w bezdomności. W piśmie wysyланym przez kierownika działu reintegracji osób w bezdomności do jednostek zajmujących się osobami w kryzysie bezdomności tj. wszystkich służb mundurowych, ZOL-i, tak jak wyżej, zawarta była informacja o wyznaczenie koordynatorów tych jednostek, tak tych 23. Odbływały się dwa spotkania, tzn. odbyły się dwa spotkania w okresie od otrzymania informacji o dacie liczenia osób do dnia liczenia, dla instytucji i służb, w celu ustalenia planu działania”.
- ❑ „Istnieje nieformalne partnerstwo – które istnieje już od wielu lat, nieformalne w sensie niespisane nigdzie w żaden sposób, rzesza organizacji i instytucji działających na rzecz osób bezdomnych oraz organizacje pozarządowe – dzięki czemu mamy stworzoną mapę bezdomności miasta. Spotkaliśmy się jako partnerstwo i ustaliliśmy plan działania. Podzieliliśmy sobie teren: szpitale, izba wytrzeźwień, areszt śledczy, kolej, placówki dla osób w kryzysie bezdomności przeprowadziły [badanie] u siebie przez swoich pracowników, a miejsca niemieszkalne podzieliśmy pomiędzy MOPR, straż miejską, policję i Pogotowie Społeczne, które głównie ma streetworkerów. Organizacje pozarządowe wprowadzały również swoje wyniki do przygotowanej tabeli w Excelu. Jest też aktualizowana mapa bezdomności”.
- ❑ „W badaniu brali udział wyznaczeni pracownicy policji, straży miejskiej, kolei, szpitala oraz organizacji pozarządowych – pracownicy NGO nie brali udziału w spotkaniach, kontakt był telefoniczny. Było jedno spotkanie przed badaniem, na którym wyznaczany był termin do kiedy zbierane są dane i spotkanie, aby wszystkie dane połączyć”.
- ❑ „Pracownicy pomocy społecznej, spółdzielni mieszkaniowych, zakładu karnego, policji, straży miejskiej – przedstawiciele tych grup, osoby chętne, zgłosili się do liczenia osób bezdomnych. Policja z pracownikami socjalnymi liczyli w przestrzeni ulicznej, pracownicy zakładu karnego u siebie, przedstawiciele Stowarzyszenia Pomocy Wzajemnej Barka w domach wspólnotowych, streetworkerzy też ulica. Pracownicy służby zdrowia w szpitalu”.
- ❑ „Zaprosiłam do współpracy wszystkie służby, które mają do czynienia z osobami bezdomnymi, tj. straż miejska, policja, Caritas, który prowadzi schronisko i noclegownię, przedstawiciele szpitali, wojewódzka policja, streetworkerzy. Odbyło się spotkanie, na którym przedstawiony został podział prac i zakres liczenia dla poszczególnych grup. W schronisku pracownicy socjalni przeprowadzali badania”.



Stosunkowo często pojawiały się także opinie w których podkreślano, że w realizacji badania osoby odpowiedzialne za jego przeprowadzenie były pozostawione same sobie, a samo liczenie nie było dobrze zaplanowanym i przygotowanym procesem:

- ❑ „Nie było rekrutacji. Dzieło przypadku, ładowania dokumentów na najniższym biurku. Urzędy wojewódzkie do gmin, te do ośrodków pomocy społecznej (tak!), następnie do kierowników działów, a oni z działów do zespołu. Czyli praktyka jest taka, że zajmuje się tym dość szeregowy pracownik, który ma zebrać zespół, zmobilizować i zagrazać innych przedstawicieli urzędów czy nawet szefów tych instytucji i przeprowadzić całe badanie. Od samego początku rozesłanie informacji e-mailowej z załącznikami i z prośbą o pomoc, o zebranie tych informacji w konkretną noc i przesłanie do mnie w wyznaczonym terminie. Wszystko odbywa się drogą korespondencyjną”.
- ❑ „Miałam wyznaczony dzień i godziny na przeprowadzenie ankiet. Miałam zrobić zbiorcze zestawienie i robiłam je sama”.
- ❑ „Nie było żadnego spotkania, dostaliśmy w rozdzielniku pismo informujące z wytycznymi i wskazany czas do kiedy powinny spłynąć ankiety. E-mail był skierowany na urząd gminy i do nas”.
- ❑ „Odgórne polecenie dla pracowników. Caloroczna współpraca z komisariatem oraz dzielnicowymi, dzięki czemu nie ma większego problemu w organizacji w momencie ogłoszenia badania”.
- ❑ „Ponieważ informacja trafia do OPS-ów, to czy chcą czy nie, muszą się tym zająć. W ośrodkach dla bezdomnych pomagają w badaniu pracownicy Barki”.

W jednej z wypowiedzi wskazywano na regularne monitorowanie zjawiska bezdomności i sytuacji osób jej doświadczających, a w niektórych miejscach – na aktywny wkład lokalnej społeczności w realizację tych działań:

- ❑ „Mamy Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz bardzo dobrze zorganizowaną »kontrolę społeczną« [tutaj w znaczeniu, że mieszkańcy informują urząd lub odpowiednie służby, jak tylko pojawi się ktoś w przestrzeni publicznej], która w takiej małej miejscowości odgrywa istotne znaczenie i jest zdecydowanie większa niż w dużych miejscowościach. Dlatego nowo przybyłe osoby bezdomne bardzo szybko są lokalizowane – o fakcie pojawienia się kogoś śpiącego w przestrzeni publicznej czy miejscu niemieszkalnym zgłaszają mieszkańcy, osoby w kryzysie bezdomności, jak również pracownicy działu zabezpieczenia schronienia, którzy w swoich obowiązkach mają również kontrolę miejsc niemieszkalnych – i są zabezpieczane przez pracownika socjalnego i pracownika działu zabezpieczenia schronienia. Pracownicy działu zabezpieczenia schronienia zabezpieczają osobę w kryzysie bezdomności w zależności od tego jakiej opieki wymaga – opieka medyczna, schronienie”.

Badania inne niż ogólnopolskie realizowane w gminach

W samorządach objętych badaniem na ogół nie przeprowadzano innych badań dotyczących osób w sytuacji bezdomności, niż badania ogólnopolskie (w latach 2013, 2015, 2017 i 2019). Sporadycznie informowano o sytuacjach, w których osoby zaangażowane lokalnie w działania w obszarze bezdomności stanowią jednocześnie swoisty punkt informacyjny: „Nie, bo wydziały czy urzędy nie korzystają z tych danych. Jak coś chcą wiedzieć to i tak dzwonią do mnie. Bo [tak] jest prościej”. Sporadycznie okazywało się, że było realizowane jakieś badanie, ale nie wiązało

się z upowszechnieniem jego wyników: „Było jedno [badanie], ale nie pamiętam jakie. I ostatnio, w zakresie ewaluacji strategii [działań w obszarze bezdomności] przez firmę zewnętrzną”.

W niektórych lokalizacjach realizowano dodatkowe badania, przy czym najczęściej ich realizacja wiązała się z diagnozą w związku z realizacją konkretnego projektu lub strategii:

- ☐ „Tak, Portret zbiorowości ludzi bezdomnych”.
- ☐ „Gdy MOPS aplikował i realizował projekty z bezdomności przeprowadzane były badania analizy potrzeb”.
- ☐ „Bardzo szczegółowe badania były w fazie diagnozy w GSWB, dodatkowo w innych latach niż te ogólnopolskie było prowadzone liczenie – badanie jest realizowane co-rocennie i jest kontynuacją liczenia ogólnopolskiego”.

W dwóch samorządach opowiadano o lokalnych dobrych praktykach dotyczących zbierania informacji o osobach doświadczających bezdomności lub zagrożonych bezdomnością, w obu przypadkach wiązało się to z identyfikowanymi lokalnie potrzebami dotyczącymi informacji o osobach potrzebujących wsparcia:

- ☐ „W okresie działalności autobusu jest robione liczenie osób [autobus dla osób w kryzysie bezdomności, który kursuje w zimie; liczone są osoby, które codziennie z tego autobusu korzystają]. Autobusy pokazują, że liczba osób korzystających z pomocy jest zdecydowanie większa niż liczba osób bezdomnych. Jest to związane z tym, że z pomocy tej korzystają również osoby w skrajnym ubóstwie, które nie są liczone jako osoby bezdomne”.
- ☐ „Po pierwszych badaniach wyszło nam, że nie udało nam się w odpowiedni sposób zmonitorować miejsc poza Poznaniem tj. miejsc kupionych przez miasto Poznań w innych gminach dla osób pochodzących z miasta Poznania i kogo faktycznie w tych placówkach mamy – związane jest to z płatnościami. Dlatego prowadzone były badania dodatkowe między badaniami ogólnopolskimi. Analizowana była również grupa osób zagrożonych eksmisją”.

Sposób zorganizowania i przeprowadzenia badania w 2019 roku

Na ogół nie były przeprowadzane żadne szkolenia poprzedzające realizację badania terenowego. W tych miejscach, gdzie działa lokalny system (partnerstwo) na rzecz wsparcia osób doświadczających bezdomności, odbywały się spotkania i ustalenia dotyczące sposobu liczenia. Podobnie było w małych miejscowościach, gdzie osoby doświadczające bezdomności oraz osoby z sektora służb pomocowych są w kontakcie na bieżąco:

- ☐ „Nie było szkolenia, osoby bezpośrednio liczące uczestniczyły w ogólnym spotkaniu wszystkich służb”.
- ☐ „Nie było żadnego szkolenia. W placówkach badanie przeprowadził koordynator działu zabezpieczenia schronienia. Żadne ankiety nie były potrzebne. W jednym miejscu jest codziennie pracownik socjalny oraz osoba z działu zabezpieczenia. Wszyscy wszystkich znają”.
- ☐ „Nie było szkolenia. Partnerstwo spotyka się 3-4 razy w roku, dzięki czemu mamy na bieżąco informacje o osobach w kryzysie bezdomności. Dodatkowo funkcjonuje łóżnia i jadalnia, z której korzystają osoby w kryzysie bezdomności, i na bieżąco wiemy, ile osób mamy”.
- ☐ „Osoby które bezpośrednio przeprowadzały badania, tj. pracownicy socjalni z zespołu ds. bezdomności – trzech pracowników socjalnych, również uczestniczyli w spotkaniach. Te same osoby prowadziły badania w placówkach i na ulicy”.



W tych miejscach, gdzie są osoby lub jednostki zajmujące się pomocą osobom doświadczającym bezdomności, to one zajmowały się zorganizowaniem, koordynowaniem i przeprowadzeniem badania. Tam, gdzie na co dzień nie ma osób zajmujących się *stricto* kwestią bezdomności, na ogół wskazywano osobę odpowiedzialną i najczęściej byli to pracownicy socjalni / pracownice socjalne lub policja. Badania realizowane były także przez ochotników:

- ❑ „*Główna grupa to pracownicy socjalni MOPR, większość to ochotnicy. Odbływały się 1-3 spotkania [różnie w różnych latach], plus pracownicy szpitali i innych placówek. Omawiana była ankieta, na co zwrócić uwagę. W miejscach Niemieszkalnych pracownicy MOPR-u i streetworkerzy. W placówkach – w zależności od zasobów. W sytuacji braku możliwości przeprowadzenia badania przez pracowników MOPR-u posiłkowaliśmy się pracownikami i danymi placówek i instytucji*”.
- ❑ „*Ze wskazania. Tzn. – kto kogo wskazał. Placówki mają własnych ludzi – pracownicy socjalni. W policji to też były osoby wskazane, zazwyczaj te, które patrolują na co dzień, czyli mają kontakt z osobami bezdomnymi*”.
- ❑ „*W placówkach pracownicy socjalni, ulica wraz ze służbami*”.
- ❑ „*Osoby wyznaczone przez przełożonych oraz ochotnicy*”.

Pojawiły się także opinie krytycznie podsumowujące sposób zorganizowania badania. Argumentowano, że badania realizowane są przy braku zasobów (przeszkolonych osób, czasu na realizację, kompetencji organizacyjnych):

- ❑ „*Nie ma szkolenia, nie czuję się kompetentny do przeprowadzania szkoleń, dodatkowo jest to okres zimowy, gdzie placówki są przepełnione. Jest dużo innej dodatkowej pracy, sprawozdawczość zewnętrzna i wewnętrzna, ferie szkolne, umowy – nie ma na to [badanie] czasu*”.
- ❑ „*Nie było żadnego spotkania, szkolenia. Gdyby było, moglibyśmy przekazać wcześniej naszą mapę pomocy, nasze informacje. Wtedy można byłoby porównać, dokąd udało się im się dotrzeć i które osoby tam zastali. A tak – to jest fikcja*”.

Różnice między poszczególnymi badaniami

Od 2013 do 2019 roku badanie liczenia populacji osób doświadczających bezdomności przeprowadzano co dwa lata. Osoby lokalnie odpowiedzialne za zebranie danych zapewniały we własnym zakresie wyposażenie potrzebne ankietom (np. papierowe kwestionariusze), lub też osoby ankietujące wyposażały się samodzielnie (w latarki, rękawiczki itp.). Respondentki i respondenci często wskazywali, że „*Schemat badań w kolejnych badaniach był ten sam, nie było potrzeby zmian*”, a także wyjaśniali, że „*Wypracowany schemat przy każdych badaniach ten sam, tj. pracownicy socjalni w placówkach, a mundurowi na ulicy*”. Pomimo tej powtarzalności, liczenie osób doświadczających bezdomności wiązało się z trudnościami:

- ❑ „*Zawsze [jest] tak samo. Wiemy, że liczenie będzie się odbywało w lutym, ale zawsze czekamy na informację. To jest szalenie dla nas kłopotliwe. Są ferie, okres zimowy jest okresem również większej zachorowalności wśród pracowników, oprócz liczenia mamy również nasze stałe obowiązki*”.

Część respondentek zauważała różnice pomiędzy poszczególnymi badaniami, głównie w sposobie przygotowania i zorganizowania badania. Wskazywano też wieloletnie praktyki, korygowane na bazie własnych doświadczeń:

- ❑ „Różnice [były] w pytaniach, szczególnie w zakładach karnych i areszcie śledczym. Jeśli osoby same mają się zdefiniować, czy czują się jako osoby bezdomne, czy nie, to podawana ilość nie ma nic wspólnego z rzeczywistością. Rozróżnienia na altanki, śmietniki nie ma najmniejszego sensu – albo coś jest miejscem mieszkalnym, albo nie”.
- ❑ „Badanie w 2013 roku było moim pierwszym badaniem, dlatego w pełni dostosowałam się do wysłanych z Ministerstwa zaleceń dla całej Polski. Tzn. wieczorem moi pracownicy na miejscu (w placówce) przeprowadzali ankiety. Straż miejska, policja i streetworkerzy wyruszyli w teren. Jednak okazało się, że nie udało nam się dotrzeć do wszystkich osób bezdomnych i przeprowadzić wszystkich ankiet. Dlatego zmodyfikowałam trochę działania, tj. przy kolejnym badaniu stworzona została imienna lista (baza) wszystkich osób w kryzysie bezdomności (w takim mieście jak Radom jest to możliwe) i gdzie osoby przebywają, listę tworzyły wszystkie jednostki tj. pracownicy socjalni, policji, straż miejska, streetworkerzy i pracownicy socjalni. Przy kolejnym badaniu podczas spotkania, które organizowałam przed wyznaczonym dniem badania wyznaczaliśmy sobie ilość dni na przeprowadzenie badania. [Sprawdzaliśmy] Odhaczając nazwiskami osoby z listy. W dniu liczenia bazowaliśmy już przede wszystkim na straży miejskiej i policji, i gdy napotkali osoby, których nie znamy, w pierwszej kolejności pytali, czy już ankietą była przeprowadzana. Jeśli nie, to ją przeprowadzali, jednak takich osób było bardzo mało. Różnica w tym sposobie liczenia to: w 2013 roku było 80 osób, w 2015 roku 150 osób. [Lista] Nikomu nie jest udostępniana, na bieżąco ją aktualizuję”.
- ❑ „Na kanwie badań z 2013 i 2015 roku robiliśmy diagnozę systemu pomocy osób bezdomnych. W 2014 roku zrobiliśmy wywiady [z osobami w sytuacji bezdomności] dotyczące ogólnej sytuacji osób bezdomnych, szczególnie o ich potrzebach. Monitorowaliśmy osoby zagrożone bezdomnością, osoby zagrożone eksmisją. Na bazie badań i przy okazji partnerstwa stworzyliśmy (po badaniach w 2015 roku) poznański międzysektorowy program rozwiązywania problemów bezdomności. Obecnie jest zawieszony ze względu na brak finansowania. Program został stworzony, przyjęty uchwałami, ale nigdy nie został wdrożony do działania ze względu na brak finansowania”.
- ❑ „Rozszerzyliśmy badania, bo szkoda nam było tak dużego zaangażowania wielu osób. Dlatego od samego początku dodatkowo pytaliśmy o: nazwisko, okres bycia osobą w kryzysie bezdomności, okres pobytu w danym miejscu, o niepełnosprawność, aktywność zawodową, źródło utrzymania i ocenę stanu zdrowia. Porównanie po nazwisku dało nam obraz, co się dzieje z naszymi osobami bezdomnymi. I tak w porównaniu 2013 i 2015 roku dało nam informację, że przybyło nam 700 osób, ale 500 nam ubyło. Dodatkowo w 2015 uwzględniliśmy kilka miejsc, których nie mieliśmy w pierwszym [roku badania], np. punkt wydawania posiłków, miejsce skupu złomu”.

Problemy z zebraniem odpowiedzi

Nie wszędzie dane były zbierane za pomocą ankiet. W niektórych miastach, szczególnie tych z małą liczbą osób doświadczających bezdomności, przekazywano informacje na podstawie dotychczas posiadanych danych:

- ❑ „Z tego co pamiętam żadne ankiety nie są przeprowadzane, podawana jest zbiorowa liczba”.
- ❑ „Znamy większość osób. Moglibyśmy badanie przeprowadzić z poziomu biurka. Czy tak być powinno? Wiemy, że nie. Czy tak się robi? Znamy odpowiedź”.



Respondentki wskazywały także na pojawiające się czasem trudności z uzyskaniem danych od osób doświadczających bezdomności. Głównym problemem jest zebranie informacji od osób z niepełnosprawnością intelektualną lub znajdujących się pod wpływem substancji psychoaktywnych:

- ☐ „Problem z osobami z obniżoną normą intelektualną. W miarę możliwości zbierano podstawowe informacje”.
- ☐ „Były przypadki odmowy. Szczególnie osoby agresywne, osoby pod wpływem alkoholu. Również takie przypadki odmowy zdarzały się w placówkach. W takich wypadkach ankieterzy wypełniali tylko podstawowe dane”.
- ☐ „Występowały przypadki niezrozumienia potrzeby prowadzenia takiej ankiety. Po co, jak i dlaczego się ich niepokoi. Argumentacja, motywowanie i tłumaczenie było czasem olbrzymim wyzwaniem dla pracowników”.
- ☐ „Gdy osoby są pod wpływem alkoholu lub środków odurzających i nie znają osoby, która ankietuje, wtedy występują problemy z uzyskaniem szczegółowych informacji. Z podstawowymi pytaniami nie ma problemu”.
- ☐ „Zdarzało się [że były problemy], ale głównie w tych badaniach przeprowadzanych przez policję. Może nie we wszystkich przypadkach był odpowiedni sposób prowadzenia rozmowy. Wina oczywiście może być pośrodku, może osoby nie chciały udzielać informacji”.
- ☐ „Tak były [problemy]. Osoby, które nie chciały się wypowiadać. Należałoby ujednolicić, jak liczyć takie osoby, które nie chcą brać udziału w ankiecie”.

Zdecydowanie elementem ułatwiającym zebranie danych od osób doświadczających bezdomności była bezpośrednia znajomość, pozostawanie w kontakcie niezależnie od przeprowadzanego badania, zdobycie zaufania i zbudowanie pozytywnej relacji, często w ramach streetworkingu lub innych działań pomocowych realizowanych regularnie wcześniej (przed badaniem):

- ☐ „Przy dobrej woli nie było większych problemów. Pomaga znajomość ludzi”.
- ☐ „Nie ma problemów z uzyskaniem informacji od ankietowanych, pracownicy socjalni mają bardzo duże doświadczenie. Dodatkowo większość osób znają i mają z nimi stały kontakt”.
- ☐ „Znajomość osób w kryzysie bezdomności przez streetworkerów czy pracowników różnych organizacji, którzy ich odwiedzają na co dzień, bardzo pomaga. Osoby w kryzysie bezdomności zaczynają im ufać. Na przykładzie mojej osoby, odwiedzam osoby w kryzysie bezdomności na co dzień, z herbatą, z wodą, idę porozmawiać. W momencie kiedy jest liczenie, dla osób w kryzysie bezdomności mieszkających w przestrzeni publicznej nie jest istotne z jakiej jestem instytucji, kojarzą mnie. Takie zaufanie zdobywa się latami”.

Lokalne wykorzystanie zebranych danych

Zbierane dane przekazywane były do wojewody, na ogół w formie zestawienia tabelarycznego lub bezpośrednio wprowadzane do *Centralnej Aplikacji Statystycznej*²⁵³. W wywiadach pojawiła

²⁵³ Centralna Aplikacja Statystyczna obsługuje sprawozdawczość z kilku podobszarów właściwych dla Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, w tym z pomocy społecznej. Gromadzi wybrane dane z systemów dziedzicznych wspierających realizację zadań własnych i zleconych jednostek administracji rządowej i samorządowej. Więcej informacji: Centralna Aplikacja Statystyczna, strona internetowa Emp@tia. Portal Informacyjny-Uslugowy

się informacja, że w miejscowościach, w których jest mała liczba osób doświadczających bezdomności, przekazywana są wyłącznie wartości sumaryczne, bez potrzeby przeprowadzania ankiet. W niektórych miastach organizowano także spotkanie podsumowujące zrealizowane badania lub odbierano dane w różnej formie, od różnych zaangażowanych służb:

- ☐ „Odkąd się odbyło spotkanie, na którym omawialiśmy przebieg badania, Do wojewody wysłane zostało podsumowanie tabelaryczne. Nie pamiętam, czy ankiety były przekazywane”.
- ☐ „Organizacje wprowadzały do bazy danych plus oddawały ankiety. Policja i straż miejska – nie. Jednostki spoza Poznania również przysyłały informację o liczbie osób. Ja wprowadzałam wszystko do bazy danych. Na podstawie tego robione było sprawozdanie do Ministerstwa, zgodnie z tymi danymi, jakie były od nich oczekiwane”.

W jednym z miast wskutek zebranych informacji ograniczono dostęp do oferty pomocowej dla osób spoza gminy:

- ☐ „Uszczelniliśmy i przeorganizowaliśmy regulamin, aby nie przyjeżdżały do nas osoby z zewnątrz. Tak by pomoc była kierowana do naszych mieszkańców. Super było [w kontekście jakości usług] i zrobiliśmy się zbyt popularni”.

Zebrane dane wykorzystywane są najczęściej przez organizacje pozarządowe, zdarza się także, że są uwzględniane w lokalnych strategiach:

- ☐ „Wykorzystywane przez organizacje pozarządowe przy pisaniu projektów, przy sporządzeniu Gdańskiego programu rozwiązywania problemów bezdomności na lata 2018-2023”.
- ☐ „Tak. Do strategii rozwiązywania problemów społecznych”.
- ☐ „Organizacje pozarządowe odnoszą się do tych danych”.
- ☐ „Wykorzystujemy do realizacji naszej strategii, do budżetu”.
- ☐ „Przy aplikowaniu o projekty”.
- ☐ „Liczby służą w celu informacyjnym, do mediów, do naświetlenia problemu bezdomności”.
- ☐ „Dane podawane są w strategii, ocenie zasobów, ale w dużym stopniu z uwzględnieniem danych z bazy POMOST”.
- ☐ „Dzięki przeprowadzanemu spisowi możemy uzupełnić karty pracy socjalnej nowym osobom, uzyskać dodatkowe informacje, których wcześniej nie udało się uzyskać”.
- ☐ „Tak, badania te, poszerzone o nasze pytania oraz dodatkowe badanie w 2014 roku, posłużyły nam do zbudowania diagnozy systemu oraz opracowania programu. Niestety nie jest to wykorzystywane do budżetowania. W podobnych środkach od lat z roku na rok jest wykupowana coraz mniejsza liczba miejsc zewnętrznych (chodzi o miejsca poza gminą z racji tego, że jest zbyt mała ilość miejsc w Poznaniu). Droższe miejsce, a liczba potrzeb jest coraz większa”.

Wśród wypowiedzi obrazujących obecne wykorzystanie danych pojawiła się refleksja dotycząca potencjału zbieranych danych dla samorządu lokalnego i organizacji pomocowych:

- ☐ „Gdyby regularnie przeprowadzane były takie badania, nawet gdyby wyniki badań odbiegały od rzeczywistości, to widać byłoby jakie są trendy nie tylko w ilości osób, ale w np. w trendzie ich potrzeb, wieku czy płci. Wtedy, np. gdyby się okazało, że więcej jest



kobiet niż mężczyzn, to m.st. Warszawa mogłoby otworzyć więcej placówek dla kobiet, jeśli badania pokazałoby, że jest więcej osób z zaburzeniami psychicznymi, co wiemy, że jest, choć te badania tego nie wykazują, to my powinniśmy mieć pieniądze na zatrudnienie psychiatrów czy psychologów. Jeśli jest więcej osób w przestrzeni publicznej, które z różnych powodów nie chcą skorzystać z pomocy placówkowej, to trzeba rozwijać programy Najpierw Mieszkanie czy zwiększyć pomoc interwencyjną oraz doraźną, jak łaźnie, jadalnie. Dodatkowo, w miastach tak dużych jak Warszawa, znajomość tego gdzie, w których dzielnicach, przebywa najwięcej osób, to tam powinny być zgromadzone punkty wsparcia i pomocy doraźnej, czy zwiększona ilość pomocy, patroli streetworkerów”.

Sposób zorganizowania, trudności i okoliczności ułatwiające prowadzenie badania

Badania prowadzone w placówkach dla osób doświadczających bezdomności różnią się od tych prowadzonych w miejscach niemieszkalnych sposobem zorganizowania i przeprowadzenia. Praktycznie nie było problemów z przeprowadzeniem badania w placówkach; jeśli wskazywano na jakąś kwestię w odniesieniu do instytucji, to wskazywano raczej na różnicę pomiędzy badaniem w schroniskach (na plus, ze względu na to, że mieszkańcy przebywają długoterminowo) i w noclegowniach i ogrzewalniach (na minus).

W kontekście liczenia osób w placówkach zgłaszano propozycje usprawnień pomagających w realizacji badania lub późniejszego wykorzystania zebranych wyników:

- ❑ „W placówkach nie ma problemu z liczeniem. Jeśli z góry ustalony byłby katalog pytań, można byłoby wprowadzić te pytania do kwestionariusza, którym posługujemy się na co dzień. Wtedy wszystko byłoby w systemie i w momencie liczenia wystarczyłoby na ten dzień zrobić wydruk z systemu bez konieczności dodatkowych ankiet. Czyli wcześniejsze zaprojektowanie katalogu pytań i przekazanie do placówek/organizacji byłoby olbrzymim ułatwieniem i nie generowałoby dodatkowej pracy pracowników”.
- ❑ „Dla osób w kryzysie bezdomności, szczególnie ulicznej, [należałoby] ograniczyć ilość pytań. Informacja o planowanym badaniu powinna być w miarę możliwości podawana jak najszybciej, aby móc się w odpowiedni sposób przygotować. Dobrze byłoby, gdyby informacja do służb i instytucji wysyłana była bezpośrednio od wojewody. Mam przekonanie, że jeśli ja znam osoby, które prowadzą badania, są to moi pracownicy czy przedstawiciele od lat zaprzyjaźnionych służb czy instytucji, to badanie jest przeprowadzone rzetelnie. Ale mogę się założyć, że jeśli jest to w mniejszej skali, w mniejszej miejscowości, to jest to robione z poziomu biurka”.
- ❑ „Powinna być jednoznaczność, prostota, bez pozostawienia miejsca na swobodę interpretacji. Co to jest »inne miejsce«? Albo co to jest »miejscie niemieszkalne«? My sobie zinterpretowaliśmy, więc nasze badania są porównywalne, ale z ogólnopolskimi już nie mamy jak, gdyż każdy mógł zinterpretować [pojęcia] w inny sposób. [Dobrze byłoby] Gdyby był dostęp do wyników na poziomie gminnym, jak również innych miast, tak żeby móc się porównać czy szukać dobrych praktyk, tj. gdzie ich szukać, w których miastach”.
- ❑ „Liczenie jest proste. Ubolewam, że niestety nic później za tym nie idzie”.
- ❑ „Badanie kompletnie oderwane od rzeczywistości, ponieważ nie są uwzględnione wszystkie grupy”.

Różnica pojawiała się także w odniesieniu do jakości relacji pomiędzy osobą ankietującą a udzielającą odpowiedzi:

- ❑ „W placówkach osoby są znane. Możemy im poświęcić więcej czasu ze względu na warunki. Gdy osoby w przestrzeni ulicznej są znane, też nie ma problemu. Gorzej jest z osobami nieznanymi. Tutaj ważne jest doświadczenie w prowadzeniu rozmowy. Tak aby nie zrazić”.

Ciekawostką odnotowaną w jednym z miejsc jest, że większość ochotników wolała prowadzić badania na ulicy niż w placówkach (nowe wyzwanie dla pracowników, ankietowanie w placówkach jest proste i „nudne”).

Tam, gdzie prowadzono badania w miejscach niemieszkalnych, wskazywano na różnego rodzaju wyzwania, trudności czy problemy:

- ❑ „Chaos. Bardzo źle. Szczególnie jeśli chodzi o badanie w przestrzeni publicznej. Inna sytuacja jest w placówkach”.
- ❑ „Trudność w dotarciu – rozległy teren, warunki atmosferyczne”.
- ❑ „Problemem było często dotarcie na duże działki i gdy we wcześniej ustalonych miejscach nie było osób”.
- ❑ „Stan zdrowia osób w przestrzeni publicznej jest zdecydowanie gorszy. Dodatkowo godziny wieczorne, kiedy przeprowadzana jest ankieta, bardzo wszystko utrudniają. Badania powinny być prowadzone w porannych godzinach”.
- ❑ „Trudne warunki, pracownice socjalne same docierały w różne zakątki – pustostany, rury, piwnice, klatki schodowe – co często jest niebezpieczne”.
- ❑ „Często marzniemy. Jesień [to byłby] najlepszy okres do badań”.
- ❑ „Na ulicy mamy 20 osób, też nie ma z tym problemu. Problemy największe są ze służbą zdrowia. Trudności w uzyskaniu informacji – problemy w szybkim uzyskaniu informacji zwrotnej o ilości osób w kryzysie bezdomności, która w tym czasie przebywa pod opieką służby zdrowia. Dodatkowo przywożą osoby i odjeżdżają”.

Z kolei najważniejsze okoliczności ułatwiające realizację badania to współpraca z różnymi służbami działającymi w terenie, dostępność radiowozu i znajomość terenu:

- ❑ „W miejscach niemieszkalnych bardzo ważna była asysta służb oraz możliwość skorzystania z radiowozu”.
- ❑ „Radiowóz. Mamy rejonizację, każdy pracownik ma swój teren, więc znamy każdą dziurę i kąt w Rawiczu, mało nas miejsc zaskakuje. Znajomość terenu jest też bardzo ważna, no i dobra współpraca z dzielnicowymi”.
- ❑ „Czynniki wspierające to obecność streetworkerów oraz możliwość korzystania z radiowozów”.
- ❑ „Czynnikiem wspierającym było wcześniejsze szkolenie w zakresie pracy z trudnym klientem, jak rozmawiać. Możliwość skorzystania z policyjnych radiowozów”.
- ❑ „W przypadku stwierdzenia przez ankietatorów zagrożenia życia osób ankietowanych, do dyspozycji był patrol i zgłoszenia w trybie pilnym były przyjmowane. Dzięki temu ankietier nie był wyłączony z pracy, tylko patrol interwencyjny przejmował dalsze działania nad osobami potrzebującymi”.
- ❑ „Warunki atmosferyczne”.
- ❑ „Doświadczenie streetworkerów”.



- ☐ „Pomocne aspekty jeśli chodzi o badanie na ulicy, to Autobus SOS, gdzie dużo osób z przestrzeni ulicznej korzysta z pomocy. Z autobusów korzystają osoby mieszkające w miejscach niemieszkalnych, więc pracownicy mogą w takim autobusie przeprowadzić ankietę. Mogliśmy wiele osób zankietować w autobusie. Czynnikiem sprzyjającym było również stworzenie mieszanych zespołów tzn. pracowników socjalnych i pracowników organizacji, którzy na co dzień pracują z osobami w kryzysie bezdomności. Dostępność radiowozów, którymi łatwiej dotrzeć do wielu miejsc”.

Co należy zmienić?

Na koniec zapytano osoby uczestniczące w badaniu o to, co ich zdaniem należy zmienić w *Ogólnopolskim badaniu liczby osób bezdomnych*, gdyby kolejne tego typu badanie miało się odbyć w 2024 lub 2025 roku. W pytaniu wskazywano przykładowy zakres zmian i do niego często odnosiły się osoby udzielające odpowiedzi.

Respondentki były zgodne co do tego, że należy zmienić kwestionariusz, jednak nieco różniły się w opiniach co do rekomendowanego zakresu zmian. Wskazywano na przykład, że ankieta powinna zawierać maksymalnie 3-4 pytania i opisywano niekomfortowe sytuacje utrudniające realizację badania w terenie (np. wybudzanie osób ankietowanych ze snu, gdy badanie jest realizowane wieczorem w okresie zimowym). Z drugiej strony pojawiały się opinie, że kwestionariusz jest wystarczający lub, że powinny być różne kwestionariusze dla osób przebywających w placówkach i w miejscach niemieszkalnych.

Zebrane opinie dotyczyły w szczególności stosowanych narzędzi (kwestionariusza socjodemograficznego, liczby i zakresu pytań):

- ☐ „Im krótszy kwestionariusz tym lepszy, szczególnie w przestrzeni ulicznej”.
- ☐ „Kwestionariusz powinien być skrócony. Większość odpowiedzi są to domysły. Gdy idziemy my, czyli osoby, które ich znają, jest to bardzo sprawnie prowadzone. Moglibyśmy to zrobić przy biurku. Gdy idzie strażnik czy pracownik socjalny, może to trwać 30 minut i nikt tego nie jest w stanie wytrzymać”.
- ☐ „Zakres w placówkach powinien być zupełnie inny dla placówek i przestrzeni publicznej. Zarówno ilość pytań, jak również ich szczegółowość jest odpowiednia i nie sprawia problemów przy ankietowaniu mieszkańców placówek”.
- ☐ „Zmniejszyć liczbę pytań”.
- ☐ „Dla osób w kryzysie bezdomności, szczególnie ulicznej [należałoby] ograniczyć ilość pytań. Informacja o planowanym badaniu powinna być w miarę możliwości podawana jak najszybciej, aby móc się w odpowiedni sposób przygotować. Dobrze byloby, gdyby informacja do służb i instytucji wysyłana była bezpośrednio od wojewody”.
- ☐ „Ankieta prosta, nic nie trzeba zmieniać”.
- ☐ „Uwzględnić w kwestionariuszu czynniki współistniejące np. choroby psychiczne”.
- ☐ „Zwrócenie uwagi na grupę [osób] w skrajnym ubóstwie”.

Wiele opinii dotyczyło formy kwestionariusza – możliwości zastąpienia papierowej ankiety aplikacją na smartfon:

- ☐ „Dobrze byloby, gdyby była możliwość wykorzystania aplikacji czy formy elektronicznej ankiety”.

- ☐ „Aplikacja byłaby pomocna, gdyby zgrywało się to do baz ministerialnych, ale również gminnych, aby dane u nas zostawały, tak aby był dostęp do danych statystycznych”.
- ☐ „Sprzęt elektroniczny – istnieje prawdopodobieństwo, że nie będzie dobrego zasięgu. Aplikacja będzie, ale sprzęt już pewnie prywatny”.
- ☐ „Aplikacja nie, co jest na papierze to mam, aplikacja wymagać będzie odpowiednich rękawiczek, tak by ręce nie marzły”.

Zebrano także sporo opinii dotyczących czasu realizacji badania:

- ☐ „W okresie letnim łatwiej byłoby przeprowadzić ankiety kadrze, ale jeśli chodzi o osoby w kryzysie bezdomności to nie wiem, czy przypadkiem nie byłoby to przekłamane”.
- ☐ „Wiosna albo jesień”.
- ☐ „Pracownicy socjalni nie pracują w nocy, należy to uwzględnić. To, że dobrowolnie to robią, to tylko można im za to dziękować”.
- ☐ „Prowadzenie badań we wrześniu dałoby obraz, ile osób jest i jak planować sobie działania, jak planować budżet – planowanie jest do 15 listopada – do przyjęcia strategii działania. Jeśli we wrześniu mamy informację, ile mamy osób w przestrzeni publicznej, to wiemy, jak przygotować się do »akcji zima«”.
- ☐ „Okres najlepszy to wiosna lub jesień, gdy osoby już szukają swojego miejsca na zimę, ale jeszcze warunki nie są złe”.
- ☐ „Nie powinno być pod koniec roku, ze względu na wydatkowanie budżetu i w okresie waloryzacji świadczeń”.
- ☐ „Więcej czasu do przygotowania się”.

Kolejnym obszarem był sposób przygotowania i zorganizowania badania:

- ☐ „Zwiększyć czas do przygotowania”.
- ☐ „Ogłoszenie daty badania jak najszybciej; informacja, aby się przygotować”.
- ☐ „Dłuższy czas na przygotowanie działań np. 3 miesiące”.
- ☐ „Dokładna analiza miejsc niemieskalnych. Powinno być spotkanie wszystkich grup i opracowanie planu działania”.

Często podnoszone były również kwestie finansowe:

- ☐ „Finansowanie byłoby bardzo motywujące”.
- ☐ „Finansowanie dla osób prowadzących badania byłoby wskazane”.
- ☐ „Finansowanie – ksero”.
- ☐ „Finansowanie konieczne. Wszystko jest pro bono po godzinach”.
- ☐ „Przed wszystkim finansowanie dla osób prowadzących badanie”.

Inne podnoszone aspekty wymagające zmiany obejmowały:

- ☐ „Ograniczyć dokumentację”.
- ☐ „Doprecyzować w ankiecie definicję osoby bezdomnej”.
- ☐ „Powinno być większe zaangażowanie pracowników placówek i organizacji, które prowadzą te placówki”.
- ☐ „GUS powinien takie badania prowadzić”.



- ☐ „[Potrzebne jest] Szkolenie”.
- ☐ „Pogłębione raporty. Mowa tutaj o pogłębionej analizie danych ogólnopolskich”.

Niewiele osób wskazywało na to, że niczego nie potrzebują i wystarczająco organizują się na poziomie lokalnym: „Tworzymy samorządną rzeczywistość. Wszyscy się wspieramy. Wszystko mamy. Nie potrzebujemy odgórnych dyrektyw”.

Inne kwestie

Niektóre osoby wskazywały w trakcie wywiadów na różne inne kwestie związane z badaniem liczebności osób w sytuacji bezdomności:

- ☐ „W badaniach nie były uwzględnione osoby, które na chwilę przestają być bezdomne. Dalej korzystają z pomocy, ale mieszkają »kątem« u kogoś. Brak osób mieszkających w złych warunkach, zagrożonych bezdomnością ze względu na choroby czy wiek, mieszkających w przeludnionych miejscach, w lokalach bez dostępu do toalety, wody”.
- ☐ „Nie pamiętam dokładnie, wydaje mi się, że problematyczne było nieliczenie osób na działkach i nieliczenie osób mieszkających »kątem« u innych”.
- ☐ „Bardzo ważne było to, że służby dowiadywały się, że na ich terenie, w danej dzielnicy przebywa tyle, a tyle osób bezdomnych, nawet jeśli to były szczątkowe informacje – nie od wszystkich udało się uzyskać pełne informacje ze względu na stan w jakim byli podczas badania. Dowiadują się o ich problemach, m.in. czy ktoś potrzebuje opieki medycznej. Druga ważna sprawa to jest fakt, że media i opinia publiczna dowiadują się o skali bezdomności. Możemy mówić o prewencji oraz o możliwościach rozwiązania tego problemu. W pewien sposób wychowywać społeczeństwo, tak by w momencie, kiedy powstaje nowa placówka w ich otoczeniu, ich reakcje były mniej negatywne”.
- ☐ „Temat osób bezdomnych jest niewygodny. Oni nie istnieją dla nikogo, pomijani w każdym aspekcie. Najbardziej mnie irytuje pytanie: »jak ty możesz pracować w schronisku?«”.

Podsumowanie i wnioski z wywiadów

Przeprowadzenie wywiadów około 4 lata po ostatnim badaniu liczebności populacji osób doświadczających bezdomności okazało się być dużym wyzwaniem. Założeniem było, żeby w wywiadach wypowiadały się te osoby, które mają największą wiedzę i doświadczenie związane z przygotowaniem, organizacją i koordynacją badania terenowego. W trakcie identyfikacji lokalnych i regionalnych koordynatorów oraz pracowników placówek i instytucji zaangażowanych w liczenie, wielokrotnie pojawiały się trudności w ustaleniu, kto był za badania odpowiedzialny. Przyczyny trudności w dotarciu do tych osób związane były przed wszystkim ze:

- ☐ zmianą miejsca zatrudnienia;
- ☐ zmianą działu lub obowiązków (wówczas ich zastępcy albo nie uczestniczyli w liczeniu populacji, albo nie chcieli brać udziału w wywiadzie, ponieważ ich rola w tych badaniach była niewielka);
- ☐ brakiem wiedzy w gminach o tym, która instytucja koordynowała działania;
- ☐ niejednołitym i niespójnym nazewnictwem osób odpowiedzialnych za badanie (raz koordynator, raz nadzór i kontrola, co utrudniało identyfikację właściwych osób w urzędach).

W trakcie wywiadów okazało się także, że czasem koordynatorzy i koordynatorki nie pamiętali już szczegółów realizowanych badań. Jeżeli w odniesieniu do wybranej lokalizacji okazywało się niemożliwe zidentyfikowanie osoby koordynującej lub niemożliwe było przeprowadzenie z nią wywiadu, zwracano się do pracowników placówek i/lub osób przeprowadzających badania w przestrzeni publicznej. W obu tych przypadkach zdarzało się, że uzyskano odpowiedzi tylko na część zadawanych pytań.

Rekomendacja: Ujednolicenie procedury przeprowadzenia badania liczebności populacji osób doświadczających bezdomności w przyszłych latach. Wypracowanie schematu działań w zależności od wielkości gminy i w oparciu o dobre praktyki z gmin, gdzie proces ten jest bardzo czytelny i dopracowany.

Wiele ankietowanych osób podkreślało, że chaos oraz trudności organizacyjne w prowadzonym badaniu spowodowane są krótkim czasem na jego organizację oraz brakiem informacji kierowanej do służb i instytucji, które mogłyby wesprzeć koordynatorki i koordynatorów badań.

Rekomendacja: Informowanie (tj. rozesłanie oficjalnego pisma od instytucji organizującej badanie, np. Ministerstwa) wszystkich instytucji i organizacji, które mogą włączyć się w przeprowadzenie badania. Informacja ta powinna być przekazana do wszystkich służb i instytucji, które mogą zaangażować się i wesprzeć gminy w przeprowadzeniu liczenia osób przebywających w miejscach niemieszkalnych. Powinno to nastąpić nie później niż na 6 tygodni przed planowanym działaniem.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, iż pomoc służb i jej jakość jest bardzo zróżnicowana, a sprawne przeprowadzenie ogólnopolskiego liczenia wymaga dużego zaangażowania wszelkich dostępnych służb. W gminach, w których istnieją partnerstwa formalne lub nieformalne, liczenie przebiega w bardzo sprawny sposób. Partnerstwa lokalne zawiązane pomiędzy instytucjami na co dzień wspierającymi osoby doświadczające bezdomności mają znaczny wpływ na funkcjonowanie lokalnego wsparcia osób najbardziej potrzebujących. Dzięki systematycznym spotkaniom przedstawicieli instytucji tworzących partnerstwa, występuje stała współpraca i wymiana informacji. W ramach partnerstw prowadzone są działania o charakterze interwencyjnym, aktywizującym i profilaktycznym, jak również prowadzony jest całoroczny monitoring miejsc niemieszkalnych. Dzięki temu na bieżąco aktualizowana jest mapa miejsc przebywania w przestrzeni publicznej osób doświadczających bezdomności, co bardzo ułatwia dotarcie do wszystkich osób podczas liczenia.

Rekomendacja: Upowszechnienie partnerstwa jako dobrej praktyki oraz systemowe wsparcie gmin w tworzeniu partnerstw na rzecz wsparcia osób doświadczających bezdomności i zmniejszenia skali zjawiska bezdomności.

Wszystkie osoby uczestniczące w badaniu podkreślały bezproblemowe przeprowadzenie liczenia w placówkach i rodzaj placówki nie ma w tym przypadku znaczenia. Wskazywano, że w placówkach panują dobre warunki do prowadzenia rozmów z osobami doświadczającymi bezdomności. Podkreślano, że dużym usprawnieniem jest możliwość wcześniejszego poinformowania mieszkańców o terminie ankietowania, a także wytłumaczenie celu prowadzonego badania. Z kolei w przypadku badania w przestrzeni publicznej, ankietowani przede wszystkim jako zidentyfikowane trudności przedstawiali: złe warunki atmosferyczne, późne godziny pracy, brak potrzebnego dodatkowego wyposażenia (np. rękawiczki, latarki itp.), które osoby muszą zapew-



nić sobie we własnym zakresie. W wielu gminach problemem jest mała liczba pracowników i pracowników socjalnych w stosunku do zakresu powierzanych im zadań (czyli ich nadmierne obciążenie pracą). W dużej mierze to właśnie te osoby przeprowadzają ogólnopolskie liczenie w terenie, często robią to po godzinach swojej pracy (niejako w formie „wolontariatu”). Cechą łączącą działania w małych i dużych miastach był brak środków finansowych na przeprowadzenie badania, odczuwalny przez samorządy niezależnie od ich wielkości. W szczególności dotyczy to gmin, które mają na swoim terenie osoby w bezdomności przebywające w miejscach niemieszkalnych, a więc niedające policzyć się w zautomatyzowany, administracyjny sposób.

Rekomendacja: Potrzebne jest finansowe wynagrodzenie za dodatkową pracę dla osób prowadzących liczenie w miejscach niemieszkalnych, natomiast w placówkach stacjonarnych ankietowanie powinno być prowadzone przez pracowników tych placówek.

Prawie wszystkie ankietowane osoby opowiedziały się za zmianą terminu przeprowadzania liczenia osób doświadczających bezdomności z okresu zimowego na inną porę roku. Argumentowano, że zimą szybciej zapada zmrok, pracownice/pracownicy socjalni (przeważnie są to kobiety) odczuwali poczucie zagrożenia oraz obawy o swoje zdrowie i życie. Ponadto wielogodzinne liczenie w niskich temperaturach jest dyskomfortowe zarówno dla osoby ankietującej, jak i dla osób mieszkających w przestrzeni publicznej, które w miarę możliwości zabezpieczają się przed mrozem. Osoby doświadczające bezdomności w miejscach niemieszkalnych zimą okrywają się wieloma warstwami np. ubrań, kołder, koców i kartonów. Ankieter/ka narusza spokój, czasem przerywając sen respondentów, co powoduje irytację i niechęć do udzielenia odpowiedzi na pytania.

Rekomendacja: Zmiana termin ogólnopolskiego liczenia na okres jesienny (wrzesień-listopad).

Zidentyfikowano także czynniki sprzyjające i ułatwiające ankietowanie w przestrzeni publicznej. Po pierwsze jest to możliwość skorzystania z radiowozów, dzięki czemu łatwo jest dotrzeć w niekorzystnych warunkach do wielu miejsc. Po drugie – zaangażowanie osób, które z osobami doświadczającymi bezdomności mają kontakt na co dzień i z którymi budują pozytywne relacje i sieć wsparcia. Dużym ułatwieniem była więc możliwość prowadzenia liczenia przez zespoły obejmujące pracownice socjalne, streetworkerów/streetworkerki oraz służby mundurowe. Po trzecie, przydatne jest (szczególnie w dużych miastach) udostępnienie w okresie zimy autobusów, w których świadczona jest doraźna pomoc osobom w sytuacji bezdomności i potrzebującym (znane z praktyki inicjatywy to m.in. Autobus SOS w Gdańsku, StreetBus we Wrocławiu, Mobilny Punkt Poradnictwa w Warszawie). Autobusy z pomocą dla osób doświadczających bezdomności kursują na wyznaczonych trasach, gdzie często te osoby korzystały z transportu publicznego, i zatrzymują się na wyznaczonych przystankach. Potrzebujący pomocy mogą skorzystać tam z posiłku, ogrzać się czy uzyskać pierwszą pomoc medyczną.

Rekomendacja: Angażowanie w przeprowadzenie badania tych osób, które mają najlepszy kontakt z osobami doświadczającymi bezdomności (w dużych miastach często jest to streetworker/ka, w mniejszych – pracownik/pracownica lub wolontariusz/ka z placówki).

Zdecydowana większość osób uczestniczących w wywiadach zwróciła uwagę na brak szkoleń lub spotkań organizacyjnych przed liczeniem, oraz na brak informacji zwrotnej tj. raportu zawierającego nie tylko „suche” dane liczbowe, ale także analizę problemu sytuacji osób doświadczających bezdomności. Brakowało wspólnych wytycznych, które byłyby zaadresowane do wszystkich interesariuszy. Brakowało informacji (lub były przekazane w mało czytelny sposób)

dotyczących celu i sposobu prowadzenia badania, a także planowanego wykorzystania zebranych wyników. To przełożyło się na mniejszą porównywalność, ponieważ osoby zajmujące się liczeniem w różnych lokalizacjach, różnie organizowały badanie i w różny sposób podchodziły np. do kwestii definicyjnych. Zwraca uwagę także fakt, że wiele gmin nie korzysta z danych zebranych w ramach przeprowadzonych badań.

Rekomendacja: Opracowanie proponowanego sposobu zorganizowania i prowadzenia badania oraz przekazanie takich wskazówek wraz z informacją dotyczącą badania.

Sposób zorganizowania badania na poziomie centralnym jest oceniany zarówno pozytywnie (gdy badania prowadzono głównie lub wyłącznie w placówkach), jak i dość krytycznie, głównie w odniesieniu do zakresu zbieranych danych (a tym samym poziomu ich szczegółowości i bardziej lub mniej rozbudowanego kwestionariusza), klarowności wytycznych dla zespołów ankieterskich i późniejszego wykorzystania zebranych danych. Koordynatorki i koordynatorzy badań mówili także o trudnościach związanych z formularzem ankiety wykorzystywanej do liczenia osób doświadczających bezdomności. Jedną z poważniejszych trudności jest brak spójnej i jednolitej definicji określającej osobę doświadczającą bezdomności. Ten deficyt pojęciowy jest widoczny szczególnie w odniesieniu do osób w skrajnym ubóstwie oraz osób mieszkających „kątem” u kogoś. Inną trudnością związaną z prowadzeniem badania przy wykorzystaniu kwestionariusza jest jego obszerność i zbyt wiele różnych, szczegółowych pytań. Mocno uciążliwe, a czasem wręcz niemożliwe, jest uzyskanie odpowiedzi na wszystkie z nich, szczególnie w odniesieniu do osób: (a) przebywających w miejscach niemieskalnych, (b) znajdujących się pod wpływem substancji psychoaktywnych, (c) z niepełnosprawnością intelektualną.

Rekomendacja: Wprowadzenie dwóch ankiet lub wprowadzenie ankiety składającej się dwóch części: podstawowej i dodatkowej. Pierwsza część powinna zawierać takie informacje jak wiek, płeć (z uwzględnieniem osób nieheteronormatywnych), miejsce przebywania. Druga część obejmowałaby szerszy zakres zagadnień i byłaby przeznaczona dla osób przebywających w placówkach i/lub wypełniana w przypadku możliwości i chęci rozmowy ze strony osoby ankietowanej.



Podziękowania za udzielenie informacji na temat przeprowadzonych badań terenowych:

Autorki pragną podziękować wszystkim osobom, z którymi przeprowadzono wywiady – reprezentującym poniższe instytucje:

- ☐ Centrum Usług Społecznych w Rawiczu
- ☐ Diakonijna Spółka Zatrudnienia (Kwilcz)
- ☐ Kamiliańska Misja Pomocy Społecznej (Warszawa)
- ☐ Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Bytomiu
- ☐ Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Gdańsku
- ☐ Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Poznaniu
- ☐ Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Zabrze
- ☐ Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Dębicy
- ☐ Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie
- ☐ Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Legnicy
- ☐ Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu
- ☐ Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu
- ☐ Ośrodek Pomocy Społecznej w Aleksandrowie Łódzkim
- ☐ Urząd Miejski w Strzelcach Opolskich

Załącznik – scenariusz wywiadu

Cechy respondenta /respondentki:

- ☐ wiek:
- ☐ płeć (żeńską, męską, inną):
- ☐ miejsce zatrudnienia:
- ☐ stanowisko:
- ☐ doświadczenie w pracy z osobami doświadczającymi bezdomności (w którym roku respondent/ka rozpoczęła pracę z osobami bezdomnymi lub organizując działania na ich rzecz):

1. Jaka była Pana/Pani rola w przygotowaniu i przeprowadzeniu *Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych* w latach 2013-2019?
2. Jakie są Pana/Pani ogólne wrażenia z tych badań? Co pamięta Pan/i najbardziej, co najbardziej pozostało w pamięci?
3. Jak był zorganizowany zespół realizujący badanie w Pani gminie/mieście w 2019 roku (ile to było osób, skąd i w jaki sposób były rekrutowane osoby zaangażowane w badanie, z jakich instytucji i organizacji), kiedy zespół został powołany i jak długo działał, jakie były jego zadania i struktura itp.)?
4. Dotychczas w Polsce przeprowadzono badanie liczebności populacji osób doświadczających bezdomności czterokrotnie (w latach 2013, 2015, 2017 i 2019). Czy w gminie/mieście przeprowadzono inne badania dotyczące osób bezdomnych niż te badania ogólnopolskie? Jeśli tak – jakie to były badania?
5. W jaki sposób organizowano i przeprowadzano badanie w 2019 roku? Skąd / w jaki sposób dobierano osoby bezpośrednio przeprowadzające badanie, jak wyglądało ich przygotowanie, czy było szkolenie (jeśli tak – jak wyglądało szkolenie, ile trwało, kto je prowadził, czego dotyczyło), kto przeprowadzał badanie w placówkach, kto w miejscach niemieszkalnych?
6. Badanie przeprowadzano co dwa lata (do 2019 roku). Czy występowały różnice pomiędzy poszczególnymi badaniami (w sposobie przygotowania i zorganizowania badania, w sposobie gromadzenia i przekazania danych, w sposobie przygotowania ankietów itp.)?
7. Jak wyglądało wyposażenie osób bezpośrednio przeprowadzających badanie? Czy zapewniono jakieś dodatkowe wyposażenie na potrzeby badania (np. urządzenie elektroniczne lub aplikację umożliwiające wprowadzanie danych na bieżąco, materiały informacyjne dla respondentów itp.)?
8. Czy występowały problemy związane z uzyskaniem odpowiedzi na pytania o cechy osób bezdomnych i ich opinie? Jeśli tak – jakie? Czy zdarzało się, że osoby bezdomne odmawiały odpowiedzi na tego typu pytania? Jeśli tak – jak często się to zdarzało?
9. Jakie działania podejmowano, gdy badanie się zakończyło? Jak i komu przekazywano wypełnione kwestionariusze? W jaki sposób przekazywano informację o spisanych osobach bezdomnych, dla których nie udało się wypełnić kwestionariusza (czy były to np. wypełnione ankiety elektroniczne / papierowe / zagregowane dane np. w tabeli itp.)?



10. Czy gmina/miasto korzystało z danych zebranych lokalnie w badaniu ogólnopolskim, np. po własnym opracowaniu danych z ankiet? Czy korzystało z danych dostępnych dla całego kraju? Jeśli tak – w jakich sytuacjach? Czy uwzględniało te dane w planowaniu strategicznym (np. opracowaniu diagnozy rozwiązywania problemów społecznych) lub organizacyjnym (np. budżetując środki na działania wspierające osoby bezdomne)?
11. Jak ocenia Pan/i sposób zorganizowania badania (np. jakość informacji i wytycznych, poziom przygotowania zespołu koordynującego i osób przeprowadzających badanie, nieprzewidziane trudności oraz czynniki wspierające realizację badania itp.)?
12. Badania prowadzone w placówkach dla osób bezdomnych oraz prowadzone w miejscach niemieszkalnych różnią się sposobem ich zorganizowania i przeprowadzenia. Jakie trudności zidentyfikowano w obu przypadkach, tj.:
 - a. Jakie były trudności w odniesieniu do badania w placówkach?
 - b. Czy rodzaj placówki miał znaczenie dla występowania problemu? Czy były różne problemy w różnych placówkach (np. w schroniskach, w domach samotnej matki, w noclegowniach)?
 - c. Jakie były trudności w odniesieniu do badania w miejscach niemieszkalnych?
13. Mogło być tak, że w niektórych miejscach lub sytuacjach łatwiej było realizować badanie. Czy pojawiały się takie okoliczności w badaniu w obu przypadkach, tj.:
 - a. Jakie czynniki były pomocne w realizacji badania w placówkach? Czy rodzaj placówki miał znaczenie (jeśli tak – jakie)?
 - b. Jakie czynniki były pomocne w realizacji badania w miejscach niemieszkalnych?
14. Co należy zmienić w *Ogólnopolskim badaniu liczby osób bezdomnych*, w zakresie sposobu liczenia populacji, a co koniecznie powinno zostać, gdyby kolejne tego typu badanie miało się odbyć w 2024 lub 2025 roku? Czy coś należy zmienić w odniesieniu do:
 - a. stosowanych narzędzi (kwestionariusza socjodemograficznego, liczby i zakresu pytań)?
 - b. formy (ankieta, być może lepiej byłoby wykorzystać np. elektroniczną aplikację na smartfon itp.)?
 - c. czasu realizacji badania?
 - d. sposobu przygotowania / zorganizowania badania?
 - e. sposobu przeprowadzenia badania?
 - f. przekazywania zebranych danych do Ministerstwa (Rodziny i Polityki Społecznej), wojewody, ew. innych instytucji?
 - g. wykorzystania zebranych danych, w tym ich prezentowania i udostępniania?
 - h. finansowania?
 - i. inne, jakie?
15. Czy są jakieś kwestie związane z badaniem liczebności osób bezdomnych, które nie zostały dotychczas poruszone, a które warto uwzględnić?

OPINIE, WNIOSKI I REKOMENDACJE ZGŁOSZONE PODCZAS WEBINARIUM

Aneta Szarfenberg

22 czerwca 2023 roku odbyło się webinarium pt. *Analiza badań populacji osób doświadczających bezdomności*, w którym przedstawiono oczekiwania i możliwości wynikające z analizy badań oraz koncepcję niniejszego badania, a także zebrano doświadczenia praktyków prowadzących badania populacji osób doświadczających bezdomności. Przyjęto dwa cele webinarium: po pierwsze było to poznanie opinii, perspektyw i doświadczeń osób, które działają na rzecz osób doświadczających bezdomności. Po drugie była to wspólna refleksja nad racjonalnością badań populacji osób doświadczających bezdomności, ich rodzajem i sposobem prowadzenia, a także odniesienie do wartości zebranych danych, czyli tego w jakim zakresie wykorzystywano zebrane i opracowane w tych badaniach wyniki.

W webinarium uczestniczyło troje panelistów, którzy reprezentowali różne rodzaje podmiotów zaangażowanych w działania w obszarze bezdomności: organizację pozarządową (Adriana Porowska z Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej), ośrodek pomocy społecznej (Jacek Marciniak z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Katowicach) oraz organizację parasolową, zrzeszającą organizacje „bezdomnościowe” (Jakub Wilczek, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności). W webinarium uczestniczyło około 30 osób reprezentujących różne organizacje pozarządowe działające w obszarze bezdomności oraz ośrodki pomocy społecznej.

W trakcie spotkania wskazywano niekorzystne konsekwencje zaniechania liczenia osób doświadczających bezdomności w ostatnich latach, choć wskazywano jednocześnie na problemy i ryzyka, które wiązały się z jego realizacją w dotychczasowej formie. Wśród ryzyk zewnętrznych wymieniono na przykład wpływ polityki na sposób realizacji badań, w tym np. na ich (nie)zaplanowanie w nadchodzących latach, interpretowanie wyników w kontekście deklaracji i planów poszczególnych ugrupowań politycznych czy wreszcie dążenia do utrzymania kwoty finansowania działań w obszarze bezdomności na dotychczasowym poziomie, a więc potrzeby wykazywania braku zmian w liczebności populacji. Podkreślano pozytywne doświadczenia z korzystania z systemów, w których dane i tak są gromadzone (administracyjne czy w rejestrach), oraz możliwość ich wykorzystania w pracy np. streetworkerów lub na potrzeby spisu. Dużym ułatwieniem jest digitalizacja danych i wprowadzenie ich do jednolitej bazy danych udostępnianej streetworkerom (i takie cyfrowe narzędzie jest wykorzystywane np. w Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej). Elektronicznym potencjałem jest także możliwość wykorzystywania danych *BigData* w odniesieniu do różnych realizowanych działań, w tym np. gromadzenie i agregowanie informacji zebranych przez streetworkerów (na podstawie przygotowywanych przez nich notatek czy sprawozdań z pracy terenowej). Za takim podejściem – pełnego wykorzystania danych z rejestrów – przemawia dostępność i potencjał informacji, które obecnie nie są w żaden sposób wykorzystywane w kontekście bezdomności (jako przykład podawano dzieci w pieczy zastępczej, zagrożone bezdomnością gdy osiągną dorosłość).

Dominowały opinie, że badanie liczebności populacji osób doświadczających bezdomności zdecydowanie jest potrzebne. Wskazywano też na to, że wszelkie dane dotyczące bezdomności mogą być przydatne w realizacji działań pomocowych. Z wypowiedzi wynikało, że organizacje



i instytucje obecne na webinarium wykorzystują wyniki prowadzonych badań w swojej praktyce na ogół w kilku sytuacjach: w rzecznictwie dotyczącym problemu bezdomności, w dyskusji z miastem/gminą o zlecaniu zadań w zakresie bezdomności, w zbieraniu funduszy na działania, do opracowania diagnozy na potrzeby strategii rozwiązywania problemów społecznych, do programowania dalszych lokalnych działań dotyczących kwestii bezdomności oraz do zlecania zadań organizacjom pozarządowym i ich monitorowania. W kontekście zbierania wszelkich danych wskazano na potrzebę zbierania danych identyfikujących, anonimowo lub nie, osoby korzystające z różnych instytucji lub organizacji, aby uniknąć sytuacji w których osoby mogłyby zostać spisane dwukrotnie w czasie jednej akcji spisowej.

Zauważano, że różne mogą być cele realizowanych badań: administracyjnego w placówkach i terenowego, w miejscach niemieszkalnych. Badanie administracyjne zrealizowane w różnego rodzaju placówkach oraz instytucjach pomocowych i służbach porządkowych pozwoliłoby uzyskać informację dotyczącą liczby osób przebywających w różnego rodzaju miejscach i przestrzeniach oraz o natężeniu w czasie (np. w jakim okresie i gdzie tych osób jest najwięcej). Odrębną kwestią w tej dyskusji jest rodzaj i zakres zagadnień objętych monitorowaniem (czyli to, jakie informacje są zbierane o każdej z osób).

Dyskutowano także nad samą organizacją i przebiegiem badania, w tym przeniesieniem znacznej odpowiedzialności na jednostki lokalne, często nieprzygotowane do tego typu aktywności. Organizacje pozarządowe prowadzące placówki oraz ośrodki pomocy społecznej pełniły w ogólnopolskich badaniach rolę koordynatorów, ale brakowało wdrożenia i przygotowania szkoleniowego do realizacji tego zadania. Dla uzyskania rzetelnych informacji i porównywalności wyników potrzebny byłby minimalny standard gromadzenia danych. Wskazywano, że badanie nie do końca jest wiarygodne – w tym sensie, że nadal występuje bezdomność ukryta, szczególnie w odniesieniu do osób mieszkających „kątem” u kogoś. Pojawiło się nawet stwierdzenie, że badanie bezdomności zawsze zakłada, że nie dotrzemy do wszystkich osób w bezdomności, więc w nazwie powinno być badanie liczby osób, do których udało się spisującym dotrzeć w noc spisową, a nie liczebność wszystkich osób w bezdomności w Polsce. W kontekście metodologii podkreślano także, że badanie liczebności jest ważne, ale trzeba je odseparować od badania socjodemograficznego, które dostarcza innego rodzaju danych.

Przypomniano, że jednym z postulatów Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności (OFRPB) jest wpisanie streetworkingu jako działania realizowanego obowiązkowo w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców, co byłoby znacznym ułatwieniem dla prowadzenia badania terenowego.

Wiele wypowiedzi dotyczyło przekazu informacyjnego wokół badań nad bezdomnością, zainteresowanie mediów tematem przy okazji realizowanych badań i odnoszenie się przez media do wybranych danych. Wskazywano na rolę (czasem bierną) władz centralnych i lokalnych, które nie wykorzystują potencjału wiedzy, wynikającego z przeprowadzonego badania. Wskazywano, że we współpracy na rzecz przeciwdziałania bezdomności potrzebne jest podejście zintegrowane, uwzględniające możliwości i kompetencje różnych sektorów i instytucji, w tym np. dostęp do danych dotyczących liczby zadłużonych lokali/osób (utrudniony ze względu na RODO).

Wskazywano (w pozytywnym kontekście) na płynącą z badań informację o geograficznym rozmieszczeniu osób doświadczających bezdomności oraz ich koncentracji w niektórych miastach. Zauważano także, że badanie przynosi mało informacji o samych osobach doświadczających bezdomności, i o tym, co byłoby w ich opinii pomocne w ich sytuacji. Ponadto badania terenowe dotyczą także organizacji, ponieważ z badań dowiadujemy się o tym ile jest organizacji, schronisk, czy jaka jest specjalizacja wśród schronisk i placówek.

Wskazywano na ryzyka naruszenia praw człowieka w odniesieniu do osób spisywanych i braku poszanowania godności w odniesieniu do osób, o których chcemy jak najwięcej się dowiedzieć (a te osoby nie zawsze będą chciały dzielić się informacjami o sobie). W tym kontekście zastanawiano się nad tym, na ile realizowane badania liczebności populacji są podmiotowe. Zauważano problematyczność badania (przemocowość) i naruszanie spokoju respondentów przebywających w miejscach niemieszkalnych, którzy nierzadko byli zaskakiwani przez osoby przeprowadzające badanie, budzące ich wieczorem światłem latarki, zniecierpliwienie zadające pytania o ich sytuację życiową, dopytujące także osoby w różnym stanie świadomości, które odmawiały rozmowy lub nie na wszystkie pytania udzielały odpowiedzi.

Odnoszono się także do kwestionariusza ankiety, w którym sposób zadawania pytań sugerował odpowiedź lub jej interpretację (tak było np. w pytaniu o przyczyny bezdomności – kolejność podawania przesłanek i ich rodzaj). Tymczasem w analizie, ale też w samym badaniu, potrzebne jest zniuansowanie problemu, ponieważ w odniesieniu do konkretnej osoby często nie ma jednej przyczyny, w jej sytuacji zawierają się różne życiowe kryzysy, a wynik dotyczący przyczyn też nie jest miarodajny. Odrębną, nieindywidualną kwestią jest to, że wyniki tak sformułowanych pytań i badań mogą mieć wpływ na wzmacnianie krzywdzących stereotypów, ponieważ będą potwierdzać nie do końca celowo zawarte w konstrukcji badania hipotezy.

Pojawił się także szereg rekomendacji podsumowujących dotychczasowe praktyki. Rekomendacje i potrzeby w odniesieniu do przyszłych badań »formułowane przez OFRPB:

- ☐ refleksja nad tym do jakich grup osób doświadczających bezdomności obecnie kierujemy badanie, a do jakich chcemy kierować (ponieważ nie wszystkie grupy ujęte w typologii *ETHOS* są uwzględnione w badaniu);
- ☐ rozróżnienie na ile – w kontekście ogólnopolskich badań w obszarze bezdomności – należy mówić o badaniu liczebności populacji, a na ile o badaniu socjodemograficznym;
- ☐ umocowanie badania w jakiejś rzeczywistości legislacyjnej (np. przez zapisanie w akcie prawnym częstotliwości i skali realizowanego badania);
- ☐ analiza i monitoring zjawiska bezdomności oraz sposobów rozwiązywania tego problemu jest zawarta w *Strategii rozwoju usług społecznych*, ale jest to zapis obecnie nie realizowany;
- ☐ współpraca ze specjalistami w zakresie badań społecznych, aby zapewnić metodyczną i merytoryczną jakość – zarówno procesu prowadzenia badań, jak i udostępnianych wyników (danych i raportów);
- ☐ dłuższy cykl przygotowania do badania (1,5 miesiąca to za mało, nie ma szkoleń dla realizatorów);
- ☐ większa uwaga przy realizacji badania w małych gminach, brakuje weryfikacji prowadzenia badania w terenie;
- ☐ deagregacja danych i korekta sposobu prezentowania danych, np. liczby osób zameldowanych poza gminą pobytu – zbieranie rekordów dla osób a nie dla gmin;
- ☐ publikacja danych surowych (obecnie dane są dostępne po uprzednim wysłaniu prośby, niemniej lepiej byłoby, żeby wyniki ogólnie były dostępne);
- ☐ rozwój badań w przyszłości – możliwość pobierania w badaniu informacji z danych administracyjnych, a nie tylko z ankiet spisowych;
- ☐ korekta kwestionariusza, który wzmacnia stereotypy, np. poprzez pytania o przyczynę bezdomności, gdzie 3 pierwsze przesłanki wskazane w kwestionariuszu to: eksmisja,



konflikt w rodzinie i uzależnienia – możliwe jest, że osoby badane wybierają najczęściej właśnie te odpowiedzi, bo są dla nich najbardziej zrozumiałe i podane jako pierwsze; proponuje się więc pytanie, w którym można by było wskazać nie tyle przyczyny, ile wydarzenia, które zaszły w życiu danej osoby, i ewentualnie w kolejnym pytaniu poprosić o wskazanie, które z nich, zdaniem tej osoby, mogą stanowić przyczynę jej bezdomności;

- ☐ dodanie w kwestionariuszu orientacji psychoseksualnej i tożsamości płciowej (obecnie badanie dociera do niewielkiej grupy osób LGBT+);
- ☐ badanie ciągle, zamiast dotychczas realizowanego akcyjnego;
- ☐ dodanie kwestii skuteczności usług do badań przekrojowych;
- ☐ badania tematyczne;
- ☐ integracja badań z europejską platformą;
- ☐ uwzględnienie dotychczasowych rekomendacji dotyczących prowadzenia badań;
- ☐ bezwzględna realizacja badania („badanie musi być, jakie by nie było”);
- ☐ bezwzględne przeprowadzenie przygotowania („musi być szkolenie, jakkolwiek byłoby skonstruowane”);
- ☐ platforma do przesyłania danych administracyjnych (może to być proste narzędzie cyfrowe);
- ☐ badanie w przestrzeni publicznej i miejscach niemieszkalnych powinno być w dłuższym okresie;
- ☐ poszerzenie liczby instytucji, które zbierają dane (straż miejska i statystyki policyjne mogłyby uwzględniać śmiertelność osób doświadczających bezdomności, obecnie szpitale oraz OPS-y nie zbierają informacji dotyczącej zgonów i pogrzebów w tej grupie, bo mają je w innej kategorii niż bezdomność);
- ☐ ustalenie względnie stałej daty badania (ewentualnie narzucenie prawnie);
- ☐ badanie powinno być co roku, bo daje większą dynamikę budowania partnerstwa i budowania lokalnych polityk, dużo innych działań dzieje się w tle;
- ☐ wzmocnienie roli koordynatorów gminnych w miastach i stałe rozwijanie ich kompetencji, ukierunkowanie na zawiązywanie i prowadzenie partnerstw;
- ☐ inspiracja dla zmian prawnych;
- ☐ dodanie do kwestionariusza pytania o to, czy respondenci przebywający w miejscach niemieszkalnych chcieliby zamieszkać w mieszkaniu treningowym/chronionym;
- ☐ finansowanie (badanie nie powinno być realizowane bezkosztowo);
- ☐ w dyskusji nad formą i sposobem prowadzenia badania należy zacząć od pytań ogólnych: po co jest badanie, komu ma służyć, jak zapewnić podstawową podmiotowość osób, które są przedmiotem tego badania, czy potrzebnych jest wiele różnych badań; dane ilościowe są to często dane administracyjne, więc mogą pochodzić z organizacji i instytucji, natomiast część terenowa powinna obejmować oszacowanie liczby osób poza placówkami; moduł socjodemograficzny z kolei powinien być jakościowym badaniem pogłębiającym dane ilościowe;
- ☐ wiele drobnych kwestii związanych z przygotowaniem na lokalnym poziomie (tu pojawia się m.in. pytanie o osoby korzystające ze schronisk – czy one mogą same wypełniać kwestionariusz, czy powinni to jednak robić pracownicy zbierający dane).

BIBLIOGRAFIA

- Baptista I., Benjaminsen L., Pleace N., Busch-Geertsema V., *Counting Homeless People in the 2011 Housing and Population Census, EOH Comparative Studies on Homelessness 2*, European Observatory on Homelessness, Bruksela 2012
- Benjaminsen L., Busch-Geertsema V., Filipović Hrast M., Pleace, N. *Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update*, European Observatory on Homelessness, Bruksela 2014
- Benjaminsen L., Dhalmann H., Dyb E. et al., *Measurement of Homelessness in the Nordic Countries*, „European Journal of Homelessness” 2020, nr 14(3)
- Bokszczanin A., Jaskulski P., Sochocki M. et al., *Raport z analizy efektów testowanego rozwiązania, Projekt „Housing First – Najpierw Mieszkanie” (POWR.04.03.00-00-0071/18)*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2022
<https://drive.google.com/file/d/1uqS-Jo8AnhseXF3s5CrMQtVeAwHxIL-e/view> (dostęp: 7.11.2023)
- Bretherton J., Pleace N. (red.), *The Routledge Handbook of Homelessness*, Routledge, 2023
- Centralna Aplikacja Statystyczna, strona internetowa Emp@tia. Portal Informacyjny-Uslugowy
<https://empatia.mpips.gov.pl/dla-urzednikow/systemy-it/cas> (dostęp: 7.11.2023)
- Comparability of Homelessness Data Collection Across the EU. A Case Study of Six European Cities*, FEANTSA, Bruksela 2011
- Coumans A.M., Cruyff M., Van der Heijden P.G.M. et al., *Estimating Homelessness in the Netherlands Using a Capture-Recapture Approach*, „Social Indicators Research” 2017, nr 130, s. 189-212
- Deklaracja Lizbońska w sprawie Europejskiej Platformy na rzecz Przeciwdziałania Bezdomności* (tłum. J. Wilczek), 2021
https://drive.google.com/file/d/1jCBiTeiKxt0EhqW8dNLe_oInc55vLtNl/view (dostęp: 7.11.2023)
- Demaerschalk E., Italiano P., Mondelaers N. et al., *Measuring Homelessness in Belgium. Final Report*, Belgian Science Policy, Bruksela 2018
- Drilling M., Dittmann J., Ondrušová D. et al., *Measuring Homelessness by City Counts – Experiences from European Cities*, „European Journal of Homelessness” 2020, nr 14(3)
- Dyb E., Benjaminsen L., Knutagård M., Linden J., *Governing Through Definitions and Numbers: Analysis of the Nordic Homeless Registrations as Instruments of Governing Homelessness*, „European Journal of Homelessness 2021”, nr 15(3), s. 143-157
- Dyb E., *Reinventing Homelessness through Enumeration in Norwegian Housing Policy: A Case Study of Governmentality*, „Housing, Theory and Society” 2020, nr 38(2), s. 1-16
- Edgar B., Harrison M., Watson P., Busch-Geertsema V., *Measurement of Homelessness at European Union Level*, Komisja Europejska, Bruksela 2007
- ETHOS Light. A Harmonised Definition of Homelessness for Statistical Purposes*, FEANTSA
<https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf> (dostęp: 7.11.2023)
- Europejska Konwencja Praw Człowieka*, Rada Europy, 1950
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_pol (dostęp: 7.11.2023)
- Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, FEANTSA
https://www.feantsa.org/download/pl_7386404743356865659.pdf (dostęp: 7.11.2023)
- Finnerty J., *Researching Hidden Homelessness in Ireland*, Simon Communities of Ireland, Dublin 2023
- Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe: The ETHOS Definition*, FEANTSA, Bruksela 2005



Herbst J., Wygnańska J., *Bezdomność chroniczna w ogólnopolskim badaniu socjodemograficznym osób bezdomnych MRPiPS 2013. Raport z analizy danych surowych MRPiPS w projekcie NMROD*, Fundacja Ius Medicinæ, Warszawa 2016

https://www.czynajpierwzmieszkanie.pl/content/uploads/2016/05/Bezdomnosc-chroniczna-Badanie-Socjo-demograficzne-MRPiPS-2013_Herbst-Wygnanska-NMROD.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Hermans K., Dyb E., Knutagård M. et al., *Migration and Homelessness: Measuring the Intersections*, „European Journal of Homelessness” 2020, nr 14(3)

Hidden homelessness international evidence review: exploring ways of identifying and counting hidden homeless populations, Scottish Government 2023

Intervention Tool, strona internetowa Centre for Homelessness Impact
<https://www.homelessnessimpact.org/intervention-tool> (dostęp: 7.11.2023)

Jacoy C.L., *Counting the Homeless: The Culture of Quantification in American Social Policy*, „Cultural Geographies in Practice” 2012, nr 20(3), s. 397-403

Kuhn R., Culhane D.P., *Applying Cluster Analysis to test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data*, „American Journal of Community Psychology” 1998, nr 26(2), s. 207-232

Marquardt N., *Counting the Homeless: Statistics on Homelessness and the Spatial Ontology of Political Numbers*, „Society and Space” 2016, nr 34(3), s. 301-318

Metodologia realizacji lokalnej diagnozy systemu pomocy osobom bezdomnym, opublikowana jako załącznik do: R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2014
<https://drive.google.com/file/d/10xVRFXxeZwFURIBF9RjBgNhoUImI9f3g/view> (dostęp: 7.11.2023)

Mostowska M., *Metaphors and Evidence. Producing Numbers in National Homelessness Counts*, „Housing, Theory and Society” 2020, nr 37(3)

O’Sullivan E., *Key Elements in Homelessness Strategies to End Homelessness: A Discussion Paper*, Komisja Europejska, 2022

O’Sullivan E., Pleace N., Busch-Geertsema V., Filipović Hrast M., *Distorting Tendencies in Understanding Homelessness in Europe*, „European Journal of Homelessness” 2020, nr 14(3)

Odpowiedź na wystąpienie RPO w sprawie w sprawie ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych, pismo DPS-IV.070.1.6.2022.KS, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Odpowiedz_MRiPS_bezdomni_liczenie_Ukraina_uchodzcy_3.01.2023.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych, strona internetowa Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej
<https://www.gov.pl/web/rodzina/ogolnopolskie-badanie-liczby-osob-bezdomnych-i> (dostęp: 7.11.2023)

Pleace N., Hermans K., *Counting All Homelessness in Europe: The Case for Ending Separate Enumeration of ‘Hidden Homelessness’*, „European Journal of Homelessness” 2020, nr 14(3)

Pleace N., *Najpierw mieszkanie w Europie – poradnik* (tłum. J. Wilczek), Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2020
https://drive.google.com/file/d/1z_2jzMqe5AX1iSFJ6FuT4eHF6i7Le35t/view (dostęp: 7.11.2023)

Przymeński A., *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2001

Publikacje Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, strona internetowa Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności
https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/publikacje_pfwb (dostęp: 7.11.2023)

Rossi P., *Down and Out in America. The Origins of Homelessness*, The University of Chicago Press, Chicago 1990

Sprawozdania z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach, strona internetowa Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej
<https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-dzialan-na-rzecz-osob-bezdomnych-w-wojewodztwach> (dostęp: 7.11.2023)

Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2014 oraz wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (21/22 styczeń 2015), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2015
<https://www.gov.pl/attachment/fbf84f38-ca17-46ce-8830-56c481210a6a> (dostęp: 7.11.2023)

Strategia rozwiązywania problemów bezdomności w Gminie Strzelce Opolskie na lata 2021-2026, Urząd Miejski w Strzelcach Opolskich, Strzelce Opolskie 2021
https://bip.strzelceopolskie.pl/dokumenty/XXXII_273.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2022
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000767/O/M20220767.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Szatur-Jaworska B., *Diagnozowanie w polityce społecznej. Metody i problemy*, Dom Wydawniczy ELIPSA, 2014

The Production of Data on Homelessness and Housing Deprivation in the European Union: Survey and Proposals. Working Papers and Studies, Komisja Europejska, Luksemburg 2004

Thomas I., Mackie P., *The Principles of an Ideal Homelessness Administrative Data System: Lessons from Global Practice*, „European Journal of Homelessness” 2020, nr 14(3)

Treglia D., Culhane D., *Defining and counting homelessness*, w: J. Bretherton, N. Pleace (red.), *Routledge Handbook of Homelessness*, 2023, s. 35-47

Webinar series: Measuring Homelessness in Europe, strona internetowa COST – European Cooperation in Science & Technology
<https://sites.google.com/mri.hu/measuring-homelessness-in-eu/f%C5%91oldal> (dostęp: 7.11.2023)

Wilczek J., *Przewodnik po typologii ETHOS*, strona internetowa Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności
https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualno%C5%9Bci/art_20200725_ethos (dostęp: 7.11.2023)

Wygnańska J., *DreamBIG! Kwestionariusz do badania socjodemograficznego MRPiPS 2019*, strona internetowa *Najpierw mieszkanie*
<https://www.czynajpierwmieszkanie.pl/dreambig-kwestionariusz-do-badania-socjodemograficznego-mrpips-2019/> (dostęp: 7.11.2023)

Wygnańska J., *Model wstępny „Najpierw Mieszkanie”*, Fundacja *Najpierw Mieszkanie*, Warszawa 2020
<https://najpierwmieszkanie.org.pl/publikacje/plik/b56a5f37-4d51-46d9-a9d4-a306932ff345/> (dostęp: 7.11.2023)

Wygnańska J., *Omówienie przyjęcia przez MRPiPS rekomendacji RPO w sprawie liczenia 2017*, Rzecznik Praw Obywatelskich, 2017

Wygnańska J., *Podwójna diagnoza wśród ludzi chronicznie bezdomnych korzystających z warszawskich placówek dla bezdomnych*, Fundacja *Ius Medicinæ*, Warszawa 2016
<https://www.czynajpierwmieszkanie.pl/content/uploads/2016/03/raport-z-badania-agregacyjnego-FI-NAL.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Wystąpienie w sprawie ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych, pismo IV.002.2.2016.ZA, Rzecznik Praw Obywatelskich, 2016
https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Minister%20Rodziny%2C%20Pracy%20i%20Polistyki%20Spo%C5%82ecznej%20w%20sprawie%20os%C3%B3b%20bezdomnych_0.pdf (dostęp: 7.11.2023)



Wystąpienie w sprawie ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych, pismo IV.002.2.2016.ZŚ, Rzecznik Praw Obywatelskich, 2018

<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20MRPiPS%20dotycz%C4%85ce%20badania%20zjawiska%20bezdolno%C5%9Bci%20.pdf> (dostęp: 7.11.2023)

Wystąpienie w sprawie ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych, pismo 58/W/2018, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, 2018

Wytyczne w Sprawie Skrajnego Ubóstwa i Praw Człowieka, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 2012

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Poverty/GuidingPrinciples_Polish.pdf (dostęp: 7.11.2023)

Kwestionariusze socjodemograficzne używane w *Ogólnopolskim badaniu liczby osób bezdomnych*:

Kwestionariusz z 2013 roku:

<https://archiwum.mrips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/4481/4/1/Kwestionariusz%20osoby%20bezdolnej%2078%2002%202013.docx> (dostęp: 7.11.2023)

W roku 2015 badanie socjodemograficzne nie zostało przeprowadzone.

Kwestionariusz z 2017 roku:

<https://archiwum.mrips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/4481/7/1/bezdomni%20kwestionariusz.docx> (dostęp: 7.11.2023)

Kwestionariusz z 2019 roku:

<https://www.gov.pl/attachment/545db053-0155-4088-a66c-30433d3d4ce2> (dostęp: 7.11.2023)

SPIS TABEL

1. Uwzględnione w badaniach sytuacje bezdomności w zestawieniu z typologią ETHOS-light
2. Wymiary zróżnicowania badań
3. Porównanie sposobów organizacji wybranych badań
4. Trzy modele zbierania danych na temat bezdomności
5. Schemat organizacji badania spisowego
6. Zestawienie dodatkowych informacji dotyczących organizacji badań spisowych

SPIS RYSUNKÓW

1. Współczesne ujęcie przeciwdziałania bezdomności
2. Kalendarium ogólnopolskich badań nad bezdomnością
3. Porównanie liczby dziewcząt i chłopców (0-17 lat) w sytuacji bezdomności według województw w 2019 roku
4. Liczba osób w bezdomności oraz procent tych osób do ludności ogółem według województw w 2019 roku
5. Liczba osób według okresu przebywania w bezdomności w województwie mazowieckim w 2019 roku
6. Określenie miejsca przeprowadzenia badania
7. Pytania 1-4. Wiek, płeć obywatelstwo
8. Pytania 6 i 8. Stan cywilny i wykształcenie
9. Pytanie 5. Zameldowanie w gminie pobytu
10. Pytanie 9. Źródła dochodu
11. Pytanie 7. Czas pozostawania w bezdomności
12. Pytanie 10. Czas pozostawania w bezdomności
13. Pytanie 11. Korzystanie z pomocy
14. Pytanie 12. Oczekiwanie i potrzeby



Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności

Jesteśmy związkiem stowarzyszeń zrzeszającym podmioty działające w obszarze przeciwdziałania zjawisku bezdomności oraz wspierania partycypacji osób w kryzysie bezdomności w życiu społecznym.

Naszych członków łączy wspólna wizja, która mówi, że:

ROZWIĄZANIE PROBLEMU BEZDOMNOŚCI JEST MOŻLIWE!

Naszym celem jest zapobieganie i łagodzenie skutków ubóstwa i wykluczenia społecznego osób zagrożonych bezdomnością i doświadczających bezdomności. Chcemy tego dokonać poprzez wspieranie współpracy wszystkich środowisk zaangażowanych w pomoc osobom w kryzysie bezdomności w Polsce oraz wpływanie na politykę społeczną w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności.

Prowadzimy platformę wymiany informacji i doświadczeń

Reprezentujemy interesy organizacji sektora

Wpływamy na tworzenie skutecznych rozwiązań prawnych

Tworzymy, opiniujemy i wspieramy wdrażanie polityk, strategii i programów

Promujemy współpracę międzysektorową i lokalną

Prowadzimy działalność edukacyjną i badawczą

Promujemy dobre praktyki z Polski i zagranicy

OBSERWUJ NAS

www.facebook.com/ofrpb

www.twitter.com/Bezdomnosc_PL

NAPISZ DO NAS

biuro@bezdomnosc.pl

DOŁĄCZ DO NAS

www.bezdomnosc.pl



www.bezdomnosc.pl
facebook.com/ofrpb

Rozwiązanie problemu bezdomności jest możliwe!