



**Ogólnopolska Federacja
na rzecz Rozwiązywania
Problemu Bezdomności**

Ogólnopolska Federacja na rzecz
Rozwiązywania Problemu Bezdomności
ul. Wolności 241, 41-800 Zabrze

tel.: 600 350 002, 32 630 11 20

e-mail: biuro@bezdomnosc.pl

KRS: 0000613899

www.bezdomnosc.pl

facebook.com/ofrpb

Ogólnopolski model świadczania zdeinstytucjonalizowanych usług wsparcia osobom w kryzysie bezdomności i osobom zagrożonym bezdomnością

Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności

Redakcja: Piotr Olech, Jakub Wilczek

Zespół ekspercki: Dominika Bremer, Dagmara Całka, Małgorzata Jaskulska, Paweł Jaskulski,
Marcin Kowalewski, Piotr Olech, Zofia Rutkowska, Marcin Tylman, Jakub Wilczek

Wsparcie zespołu: Sandra Gądzik, Aleksandra Sołtysik, Lidia Węsierska-Chyc

Wersja robocza nr 2

Zabrze 2026

Projekt FERS.04.13-IP.06-002/24 „Wsparcie instytucji zajmujących się pomocą i integracją społeczną” w ramach działania 04.13 Wysokiej jakości system włączenia społecznego, typ projektu: „Podnoszenie kompetencji pracowników instytucji regionalnych zajmujących się tworzeniem oraz wdrażaniem polityki z zakresu pomocy.

i integracji społecznej na poziomie regionu oraz stworzenie platformy wymiany doświadczeń dla tych instytucji” w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Zadanie nr 2: „Ogólnopolski model świadczenia zdeinstytucjonalizowanych usług wsparcia osobom w kryzysie bezdomności i osobom zagrożonym bezdomnością z uwzględnieniem metody Najpierw Mieszkanie”.

ROZWIĄZANIE PROBLEMU BEZDOMNOŚCI JEST MOŻLIWE!



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Spis treści

Wstęp	3
Ramy koncepcyjne modelu	
Założenia modelu deinstytucjonalizacji usług dla osób doświadczających bezdomności i zagrożonych bezdomnością	5
Typologia ETHOS jako ramy definicyjne problemu bezdomności w procesie deinstytucjonalizacji usług	8
Ramy i definicje deinstytucjonalizacji w zakresie bezdomności	12
Modele usług mieszkaniowych w procesie deinstytucjonalizacji	20
Mapa modelu deinstytucjonalizacji usług	23
Profilaktyka w procesach deinstytucjonalizacji	
Definicja	34
Działania profilaktyczne adresowane do osób z zadłużeniami	35
Współpraca międzysektorowa	38
Działania profilaktyczne adresowane do osób opuszczających instytucje	41
Analiza oraz monitorowanie zagrożenia bezdomnością	45
Podsumowanie	46
Przejście od wsparcia instytucjonalnego do wsparcia w formie mieszkaniowej	
Mieszkanie jako narzędzie służące rozwiązywaniu kryzysu bezdomności	48
Transformacja systemu wsparcia w kierunku mieszkalnictwa wspieranego	51
Grupy wymagające szczególnego podejścia w procesie przejścia do mieszkania	55
Rola placówek w systemie deinstytucjonalizacji	58
Ścieżki wdrażania rozwiązań mieszkaniowych	59
Planowanie zasobów mieszkaniowych i rozwój lokalnej oferty mieszkań	66
Kompetencje kadr w modelu mieszkaniowym	68
Wsparcie osób doświadczających bezdomności w środowisku	
Usługa streetworkingu	69
Usługa asystentury	74
Usługa zaawansowanej pracy socjalnej	79
Pozostałe usługi środowiskowe realizowane w lokalnych społecznościach	80
Eksperti z doświadczeniem bezdomności i pracownicy z doświadczeniem bezdomności (tzw. peer workerzy) ..	81
Zarządzanie i koordynacja procesu deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności	
Kluczowe elementy zarządzania procesem deinstytucjonalizacji	82
Obszary koordynacji usług środowiskowych w zakresie bezdomności na poziomie lokalnym	84
Kompetencje w zarządzaniu i koordynowaniu procesów deinstytucjonalizacji w bezdomności na poziomie ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym	85

Wstęp

Niniejszy dokument wciąż ma charakter roboczy i stanowi kolejną, drugą już prezentację założeń modelu deinstytucjonalizacji usług wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności oraz osób zagrożonych bezdomnością. Materiał ten nie stanowi ostatecznej wersji modelu. Pierwsza wersja modelu została zaprezentowana w czerwcu 2025 roku, następnie poddana została wstępnym konsultacjom. Jego obecna forma odzwierciedla bieżący etap podjętych prac eksperckich nad modelem, który będzie podlegał kolejnym konsultacjom, aktualizacjom i rozwinięciu w oparciu o opinie środowisk praktyków, przedstawicieli administracji publicznej oraz osób z doświadczeniem bezdomności. Z tego względu prosimy o traktowanie go jako otwartego projektu, w którym możliwe i oczekiwane są zarówno korekty, jak i uzupełnienia. Jednocześnie zwracamy uwagę, że sam model został znacznie skrócony, a jego rozwinięcie i część operacyjna znajduje się w podręczniku wdrożeniowym modelu deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności.

System przeciwdziałania bezdomności w Polsce wymaga głębokiej zmiany. Tradycyjne podejście, oparte na instytucjonalnym modelu pomocy („zaopiekowania”), w którym osoba w kryzysie bezdomności trafia do noclegowni, schroniska, a następnie stopniowo „zasługuje” na mieszkanie, okazuje się w praktyce nieskuteczne i często utrwała stan wykluczenia. Zamiast budować niezależność i godność, system ten często generuje zależność od instytucji, przystosowując osoby do życia w podporządkowaniu i braku sprawczości. Wychodzenie z bezdomności nie może opierać się na założeniu, że osoba musi najpierw udowodnić swoją „gotowość mieszkaniową”.

Deinstytucjonalizacja rozumiana przez nas jako rozwój usług w lokalnych społecznościach oznacza zmianę tej logiki. To nie tylko techniczne przesunięcie usług z placówek do mieszkań, ale przede wszystkim uznanie, że prawo do mieszkania, prawo do samostanowienia i prawo do życia w godności są niezbywalnymi prawami człowieka. To odejście od myślenia o pomocy w kategoriach warunkowania, nadzoru i selekcji, a przejście do modelu opartego na zaufaniu, partnerstwie i personalizacji wsparcia. Osoba w kryzysie bezdomności nie potrzebuje tylko instytucji – potrzebuje relacji, przestrzeni, w której może odbudować swoją niezależność i relacje społeczne, odzyskać sens i wpływ na własne życie.

Równoległe do systemu „drabinkowego”, wymagającego od osoby wspieranej przejścia kolejnych szczebli (ogrzewalnia, noclegownia, schronisko, mieszkanie) model zdeinstytucjonalizowany zakłada dostęp do mieszkania jako punkt wyjścia, nie nagrodę na końcu drogi. W jego centrum znajduje się osoba – nie jej uzależnienie, nie jej historia, nie jej niedopasowanie do reguł systemu i placówki, lecz jej prawo do decydowania o sobie. Wsparcie towarzyszy mieszkaniu, ale na ile to możliwe, jest dobrowolne, elastyczne, oparte na zasobach, nie deficytach. Deinstytucjonalizacja to także uznanie, że wieloletni pobyt w placówkach nie tylko nie wspiera reintegracji, ale często wręcz ją utrudnia – buduje zależność, izoluje od realnego życia, demotywuje do zmiany.

Nie oznacza to oczywiście, że prezentowany model zakłada rewolucję – natychmiastowe „zburzenie” całego systemu wsparcia funkcjonującego w Polsce od ponad 30 lat. Zespół ekspercki przygotowujący model hołduje w nim zasadzie „nie zamykaj zanim nie zbudujesz”. W pełni zdajemy sobie sprawę z tego, że proces zmian musi mieć charakter ewolucyjny, tak aby nie odbył się ze szkodą dla osób, którym dostarczamy wsparcia. Odejście od logiki „najpierw leczenie, potem mieszkanie” na rzecz mieszkania z towarzyszącym wsparciem, pozwala nie tylko skuteczniej rozwiązywać problem bezdomności, ale także odbudowuje sprawczość i godność osób dotkniętych tym zjawiskiem. W ujęciu tym bezdomność przestaje być kategorią zero-jedynkową, a staje się procesem – o zróżnicowanej trajektorii, wymagającym elastycznych odpowiedzi. Niemniej jednak nawet w takim systemie placówki tymczasowego

pobytu mają swoje miejsce. Na pewno z biegiem czasu potrzeba ich będzie mniej. Przede wszystkim jednak muszą one się zmienić – potrzebujemy przywrócenia ich prawdziwie interwencyjnego (a zatem doraźnego i krótkotrwałego) charakteru wsparcia. Nie wykluczamy jednak, że część placówek całodobowych szczególnie dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami będzie zawsze istniała.

Absolutnie kluczowa dla osiągnięcia tego stanu jest profilaktyka bezdomności. Wysoką skuteczność pomocy osobom najbardziej potrzebującym przy zastosowaniu wsparcia mieszkaniowego można osiągnąć na skalę systemową, wyłączone wdrażając systemy ograniczające „podaż” bezdomności. Tu również potrzebna jest kompletna zmiana paradygmatu – dziś system nastawiony jest na interwencję, problem musi odpowiednio „nabrznieć”, aby osoba go doświadczająca mogła otrzymać wsparcie. Tymczasem zapobieganie jest w wielu przypadkach znacznie łatwiejsze i tańsze, nie mówiąc o oczywistych korzyściach jednostkowych wynikających z uniknięcia traumy bezdomności.

Model, którego założenia przedstawiamy, to wyraz przekonania, że zakończenie bezdomności jest możliwe. Nie jako utopijna wizja świata bez problemów, lecz jako systemowe dążenie do tego, aby bezdomność była zjawiskiem rzadkim, krótkotrwałym i nienawracającym – a kiedy już się wydarzy, spotykała się z szybką, skuteczną, godną i empatyczną reakcją. Oznacza to konieczność integracji usług społecznych, mieszkaniowych, zdrowotnych i zatrudnieniowych, rozwijania lokalnych systemów profilaktyki i wsparcia, budowania partnerstw i zapewnienia rzeczywistego udziału osób z doświadczeniem bezdomności w projektowaniu rozwiązań. Przede wszystkim jednak oznacza zmianę myślenia – o bezdomności, o osobach jej doświadczających i formach ich wspierania.

Prezentowany dokument składa się z kilku powiązanych ze sobą części. W pierwszym rozdziale przedstawiono ogólne założenia modelu deinstytucjonalizacji usług dla osób doświadczających bezdomności i zagrożonych bezdomnością, jego cele oraz zasady, na których został oparty. Rozdział drugi poświęcony jest typologii ETHOS jako narzędziu pozwalającemu zdefiniować i lepiej zrozumieć złożoność zjawiska bezdomności w kontekście deinstytucjonalizacji usług. W kolejnym rozdziale omówiono ramy i definicje deinstytucjonalizacji w obszarze bezdomności. Następnie zaprezentowano mapę modelu deinstytucjonalizacji usług, porządkującą jego kluczowe elementy. Dalsza część dokumentu koncentruje się na profilaktyce bezdomności jako istotnym elemencie procesu deinstytucjonalizacji oraz na przejściu od wsparcia instytucjonalnego do wsparcia w formie mieszkaniowej. Kolejny rozdział poświęcony jest modelom usług mieszkaniowych, a następny – wsparciu osób doświadczających bezdomności w środowisku lokalnym. W ostatnim rozdziale omówiono zagadnienia związane z zarządzaniem i koordynacją procesu deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności.

Mamy nadzieję, że przedstawiony materiał stanie się inspiracją i impulsem do zmian i rozwoju systemu pomocy osobom w kryzysie bezdomności w Polsce.

Ramy koncepcyjne modelu

Założenia modelu deinstytucjonalizacji usług dla osób doświadczających bezdomności i zagrożonych bezdomnością

Czym jest model deinstytucjonalizacji (DI) usług w obszarze bezdomności?

Ogólnopolski model świadczenia zdeinstytucjonalizowanych usług wsparcia osobom w kryzysie bezdomności i osobom zagrożonym bezdomnością to model rozwiązywania – a docelowo zakończenia – problemu bezdomności, ukierunkowany na przejście od opieki instytucjonalnej do rozwiązań i usług w lokalnych społecznościach, adresowany do osób doświadczających bezdomności i zagrożonych nią, uwzględniający procesy zapobiegania bezdomności, przejścia od instytucji do rozwiązań „środowiskowych”¹ oraz rozwoju usług wsparcia.

W modelu podjęliśmy próbę umiejscowienia rozwoju i realizacji usług dla osób w kryzysie bezdomności i osób zagrożonych bezdomnością w lokalnych społecznościach. Jednocześnie staramy się ograniczyć użycie terminu deinstytucjonalizacja, który niestety często mylnie interpretowany jest jako wyłącznie zamykanie instytucji całodobowych.

Cel strategiczny modelu

Zapewnienie osobom zagrożonym i doświadczającym bezdomności trwałego dostępu do usług mieszkaniowych (w tym utrzymania w mieszkaniach) i zindywidualizowanych usług społecznych w lokalnych społecznościach, umożliwiających prowadzenie niezależnego i godnego życia poprzez rozwój, zwiększenie dostępu i wzmocnienie tych usług.

Podstawowe zasady modelu

- ❑ „Nie zamykaj zanim nie zbudujesz” – deinstytucjonalizacja jako proces – rozwój usług w lokalnych społecznościach i stopniowe odchodzenie od systemu placówek dla osób w kryzysie bezdomności na rzecz usług mieszkaniowych, zintegrowanych usług „środowiskowych” i wsparcia lokalnego. Tworzenie alternatyw, zwiększanie udziału i zmiana proporcji usług środowiskowych do usług instytucjonalnych.
- ❑ „Po pierwsze zapobieganie bezdomności” – przeciwdziałanie bezdomności, w tym przygotowanie do opuszczania instytucji, wzmocnienie procesu usamodzielnienia, a także zapobieganie utracie mieszkania poprzez profilaktykę, prewencję i wczesną interwencję, wzmocnianie systemów wsparcia lokalnego oraz rozwój trwałych, dostępnych form zamieszkania i usług społecznych.
- ❑ „Paleta rozwiązań” – rozwój i wdrażanie różnorodnych opcji mieszkaniowych od tymczasowych i przejściowych rozwiązań mieszkaniowych (*transitional housing*), poprzez podejście oparte o i zorientowane na mieszkalnictwo (*housing-led*) po metodę Najpierw Mieszkanie (*Housing First*).

¹ Zwykle stosujemy termin „usługi w lokalnych społecznościach” (*community-based* – termin określający relacje, włączenie, prawa), niekiedy zamiennie „usługi środowiskowe” (nie tylko miejsce realizacji usług).

- ❑ „Nie tylko mieszkanie” – połączenie opcji mieszkaniowych ze wsparciem, w tym mobilne i interdyscyplinarne zespoły pracujące w środowisku, streetworking, asystentura i praca socjalna.
- ❑ „Relacje” – sercem i duszą rozwoju usług w lokalnych społecznościach jest wielowymiarowość relacji; sieć relacji opartych na takich fundamentach i wartościach jak szacunek, akceptacja i troska, bliskość, ciepło i współodczuwanie.
- ❑ „Osoba w centrum” – model jest osobo-centriczny, co oznacza, że wspierana osoba stanowi centralny punkt odniesienia dla organizacji wsparcia. Usługi nie determinują ścieżki życia osoby, lecz są elastycznie organizowane wokół jej indywidualnych potrzeb, wyborów i celów życiowych. W przeciwieństwie do modelu instytucjonalnego, w którym to osoba dostosowuje się do dostępnych form wsparcia, model deinstytucjonalizacji zakłada odwrócenie tej relacji – to system usług dostosowuje się do osoby.
- ❑ „Wybór i samostanowienie” – zasada, że osoba jest podmiotem decyzji, a nie przedmiotem oddziaływań systemu wsparcia. Obejmuje to nie tylko formalne prawo do wyboru, ale również stworzenie takich warunków, w których osoba może podejmować świadome decyzje oraz otrzymuje adekwatne wsparcie w ich realizacji. W modelu oznacza to przejście do rozwiązań wzmacniających sprawczość, autonomię i kontrolę nad własnym życiem.
- ❑ „Personalizacja wsparcia” – zindywidualizowanie i dostosowanie formy i intensywności wsparcia do potrzeb osoby wspieranej, z uwzględnieniem jej wyboru, aspiracji i rytmu zmiany.
- ❑ „Upodmiotowienie i udomowienie usług wsparcia” – uznanie sprawczości, doświadczenia życiowego i prawa do decydowania o swoim życiu i wsparciu, a także ukierunkowanie na domowe, środowiskowe i rodzinne wsparcie, oparte na trosce, zrozumieniu i szacunku.
- ❑ „Prawa człowieka i godność” – uznanie prawa do mieszkania, wyjścia z bezdomności, godności i życia w społeczności jako podstawowych praw człowieka.
- ❑ „Niezależność i samodzielność” – wsparcie ukierunkowane na uzyskiwanie, wzmacnianie i wspieranie samodzielności życiowej lub niezależności życiowej rozumianej jako swoboda dokonywania wyborów i sprawowania kontroli nad swoim życiem.
- ❑ „Włączenie społeczne i integracja” – integracja społeczna, zawodowa i obywatelska osób z doświadczeniem bezdomności i zagrożonych bezdomnością.
- ❑ „Zdrowienie i dobrostan” – poprawa sytuacji zdrowotnej i psychicznej, a także orientacja na dobrostan osoby rozumiany jako dobre samopoczucie, budowanie dobrobytu, godności, poczucia celu, sensu i nadziei na lepsze i bezpieczniejsze życie. Perspektywa ta uwzględnia zarówno dążenie do trzeźwości, abstynencji, terapii i leczenia, jak i ograniczanie i redukcję szkód.
- ❑ „Zarządzanie procesem” – silne przywództwo i liderowanie, koordynacja i zarządzanie, badanie, monitorowanie i ewaluacja, partnerstwo i współpraca, finansowanie i przeniesienie środków, a także wspieranie i rozwój pracowników, to kluczowe elementy procesu deinstytucjonalizacji usług w przeciwdziałaniu bezdomności.
- ❑ „Zakończenie bezdomności jest możliwe” – model dąży do przejścia od zarządzania problemem do rozwiązania i zakończenia bezdomności.

Zakończenie bezdomności w modelu oznacza dążenie do sytuacji, w której nikt nie musi mieszkać na ulicy ani w tymczasowych warunkach, ze względu na brak odpowiednich rozwiązań, ponieważ każda osoba doświadczająca bezdomności ma dostęp do stabilnego, bezpiecznego i godnego miejsca do życia, z odpowiednim wsparciem społecznym.

Kluczowe założenia koncepcji zakończenia bezdomności

- Profilaktyka – zapobieganie sytuacjom prowadzącym do bezdomności (np. eksmisjom, wychodzeniu z pieczy zastępczej bez planu mieszkaniowego).
- Brak konieczności życia na ulicy – nikt nie powinien być zmuszony do spania i życia na ulicy lub w miejscach niemieszkalnych, ze względu na brak adekwatnej oferty i opcji wsparcia.
- Ograniczenie czasu pobytu w interwencyjnych i tymczasowych rozwiązaniach na rzecz długoterminowych i stałych opcji mieszkaniowych – podejście oparte na modelu Najpierw Mieszkanie (*Housing First*) i na mieszkalnictwie (*housing-led*), czyli zapewnianiu mieszkań osobom w kryzysie bezdomności.
- Wspierające usługi społeczne – osoby otrzymujące mieszkanie mają dostęp do wszystkich dostępnych lokalnie usług społecznych, w tym do pomocy psychologicznej, zdrowotnej, zawodowej itp.
- Integracja systemów pomocy – współpraca pomiędzy sektorem mieszkaniowym, zdrowotnym, pomocy społecznej i zatrudnienia.

Zakończenie bezdomności w modelu deinstytucjonalizacji nie oznacza, że nikt nigdy nie straci dachu nad głową, ale że bezdomność będzie rzadka, krótkotrwała i nienawracająca, a państwo, samorządy, instytucje i organizacje będą miały skuteczne systemy jej szybkiego rozwiązywania.

Systemowy charakter profilaktyki i zapobiegania bezdomności

Profilaktyka bezdomności stanowi fundament modelu deinstytucjonalizacji i powinna być realizowana jako stały, systemowy komponent polityki społecznej, a nie wyłącznie jako zestaw działań interwencyjnych.

Oznacza to w szczególności:

- rozwój lokalnych systemów wczesnego identyfikowania osób zagrożonych utratą mieszkania (np. w oparciu o dane z pomocy społecznej, mieszkalnictwa, systemu zdrowia i edukacji);
- wdrażanie procedur współpracy między instytucjami (np. OPS, zarządcy mieszkań, sądy, placówki ochrony zdrowia);
- zapewnienie dostępności usług zapobiegających utracie mieszkania (m.in. oddłużanie, mediacje, wsparcie prawne i mieszkaniowe);
- obowiązek planowania procesu usamodzielnienia i zabezpieczenia mieszkaniowego dla osób opuszczających instytucje;
- powiązanie działań profilaktycznych z finansowaniem i polityką mieszkaniową gmin.

Skuteczny system profilaktyki powinien prowadzić do ograniczenia liczby osób trafiających do systemu interwencyjnego. Warto zauważyć, że w modelu posługujemy się także pojęciem „zapobiegania”, które jest szersze od samej profilaktyki wchodzenia w bezdomność. Obejmuje ono również niedopuszczenie do wejścia w bezdomność pomimo utraty mieszkania, przeciwdziałanie pogłębianiu się kryzysu oraz zapobieganie jego nawrotom na różnych etapach sytuacji mieszkaniowej osoby – m.in. poprzez:

- traktowanie mieszkań (np. treningowych, interwencyjnych) jako formy zapobiegania bezdomności (np. osób opuszczających instytucje, lub tracących własne mieszkanie nagle);
- skracanie czasu pobytu w rozwiązaniach interwencyjnych (zapobieganie instytucjonalizacji);
- wsparcie w utrzymaniu mieszkania w procesie wychodzenia lub po wyjściu z bezdomności.

Kierunek rozwoju systemu i zmiana proporcji wsparcia

Model deinstytucjonalizacji zakłada zachowanie różnorodności form wsparcia, jednak jednoznacznie określa kierunek rozwoju systemu. Docelowo system wsparcia osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością powinien opierać się przede wszystkim na usługach świadczonych w społeczności lokalnej, w szczególności na usługach mieszkaniowych.

W obecnym systemie dominującą rolę odgrywają formy instytucjonalne, w tym placówki zbiorowego pobytu. Proces deinstytucjonalizacji powinien prowadzić do stopniowej zmiany tych proporcji poprzez:

- zwiększanie dostępności mieszkań i usług środowiskowych;
- rozwój rozwiązań opartych na mieszkalnictwie (*housing-led*) oraz metody Najpierw Mieszkanie;
- ograniczanie długoterminowego pobytu w placówkach;
- przekształcanie części zasobów instytucjonalnych w rozwiązania mieszkaniowe.

Model nie określa jednej docelowej proporcji dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, jednak kierunkiem zmian powinno być osiągnięcie sytuacji, w której większość wsparcia realizowana jest w formach zdeinstytucjonalizowanych. Zmiana proporcji powinna mieć charakter planowy i mierzalny, a jej założenia powinny być uwzględnione w lokalnych i regionalnych dokumentach strategicznych, wraz z określeniem etapów oraz wskaźników monitorowania postępów.

Logika przepływów w systemie wsparcia

System wsparcia w modelu deinstytucjonalizacji ma charakter dynamiczny i nie opiera się na liniowej ścieżce wychodzenia z bezdomności. Osoby mogą wchodzić do systemu na różnych etapach i poruszać się pomiędzy formami wsparcia w sposób nieliniowy, w zależności od swojej sytuacji i potrzeb. Niezależnie od punktu wejścia, system powinien:

- zapewniać możliwie szybki dostęp do mieszkania;
- ograniczać czas przebywania w rozwiązaniach interwencyjnych;
- wspierać utrzymanie mieszkania i zapobiegać nawrotom bezdomności.

Kluczowe jest zapewnienie płynnych przejść między usługami oraz unikanie sytuacji długotrwałego pobytu w placówkach z powodu braku dostępnych rozwiązań mieszkaniowych.

Szczególne uwagę należy zwrócić na identyfikację i eliminowanie tzw. „zatorów systemowych”, w szczególności w sytuacjach, w których brak dostępnych mieszkań uniemożliwia opuszczenie placówek lub przejście do bardziej samodzielnych form wsparcia.

Typologia ETHOS jako ramy definicyjne problemu bezdomności w procesie deinstytucjonalizacji usług

Jednym z największych wyzwań stojących przed polityką społeczną w obszarze przeciwdziałania bezdomności jest brak spójnych i adekwatnych definicji. Dotychczasowa definicja osoby w kryzysie bezdomności, zawarta w ustawie o pomocy społecznej, opiera się na kryteriach administracyjnych i formalnych (brak zameldowania i lokalu mieszkalnego) oraz nie uwzględnia złożonego oraz dynamicznego charakteru zjawiska. W kontekście transformacji systemów wsparcia – szczególnie w ramach procesu deinstytucjonalizacji – nieodzowne staje się przyjęcie szerszych ram definicyjnych, które dostarcza Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego (ETHOS).

Typologia ETHOS została opracowana przez FEANTSA jako odpowiedź na potrzebę uznania prawa do mieszkania za jedno z podstawowych praw człowieka oraz jako narzędzie umożliwiające efektywną analizę i przeciwdziałanie bezdomności. ETHOS definiuje pojęcie „domu” jako miejsce zapewniające

bezpieczeństwo fizyczne, społeczne oraz prawne (tzw. domeny tworzące pojęcie domu). Naruszenie którejkolwiek z tych trzech domen skutkuje zaklasyfikowaniem danej sytuacji jako przejaw bezdomności lub wykluczenia mieszkaniowego.

W tym kontekście ETHOS wyróżnia cztery kategorie koncepcyjne – brak dachu nad głową, brak mieszkania, niezabezpieczone mieszkanie i nieodpowiednie mieszkanie – rozbite na 13 kategorii operacyjnych. Podejście to pozwala dostrzec całe spektrum zjawiska, od najbardziej skrajnych sytuacji życia na ulicy, po mniej oczywiste formy wykluczenia, takie jak przeludnienie, mieszkanie „kątem” czy groźba eksmisji. Przyjęcie tej typologii jako ramy definicyjnej jest kluczowe w procesie deinstytucjonalizacji, ponieważ umożliwia identyfikację grup docelowych usług środowiskowych jeszcze zanim znajdą się one w instytucjach.

Proces deinstytucjonalizacji, zgodnie z wytycznymi europejskimi i krajowymi, polega na odejściu od opieki instytucjonalnej na rzecz usług świadczonych w lokalnych społecznościach. W kontekście osób w kryzysie bezdomności oznacza to między innymi rozwój mieszkań wspomaganych, programów opartych na modelu Najpierw Mieszkanie, streetworkingu czy asystentury indywidualnej. Jednak bez szerokiego rozpoznania potrzeb i sytuacji życiowej potencjalnych beneficjentów – co umożliwia typologia ETHOS – tworzenie i rozwijanie takich usług jest fragmentaryczne i nieskuteczne.

Typologia ETHOS pozwala zrozumieć bezdomność nie jako statyczny status, ale jako proces – dynamiczny i wieloetapowy, w którym możliwe są zarówno wejścia, jak i nawroty. To rozumienie pozwala efektywnie projektować zapobieganie (np. wobec osób opuszczających pieczę zastępczą, zakłady karne, placówki zdrowotne), interwencję kryzysową (np. dla osób eksmitowanych lub uciekających przed przemocą) oraz wsparcie długoterminowe (dla osób wychodzących z bezdomności, ale wymagających dalszego wsparcia mieszkaniowego).

Co więcej, ETHOS tworzy podstawy do przełamania paradygmatu opiekuńczo-instytucjonalnego, w którym problem bezdomności traktowany jest przede wszystkim jako kwestia pomocy społecznej. Zastosowanie ETHOS i uznanie prawa do mieszkania za centralny punkt odniesienia prowadzi do zmiany optyki – z opieki i kontroli na rzecz samostanowienia i inkluzji. Tylko w takim ujęciu można uniknąć reprodukcji kultury instytucjonalnej w nowoczesnych formach wsparcia (np. mieszkań wspieranych), co jest istotnym ryzykiem wskazywanym zarówno w dokumentach ONZ, jak i FEANTSA. Jednocześnie typologia ETHOS jest nie tylko narzędziem statystycznym czy diagnostycznym – to fundament skutecznej polityki deinstytucjonalizacji. Pozwala ona identyfikować potrzeby wcześniej niewidocznych grup, planować usługi zgodnie z zasadami personalizacji i partycypacji, a przede wszystkim chronić prawa osób doświadczających bezdomności.

Przewodnik po typologii ETHOS²

Kategoria / sytuacja mieszkaniowa	Opis
Kategoria koncepcyjna BRAK DACHU NAD GŁOWĄ	
Kategoria operacyjna 1: Ludzie mieszkający w przestrzeni publicznej <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja mieszkaniowa 1.1: Przestrzeń publiczna lub „na zewnątrz” 	Sytuacja ta obejmuje wszelkie formy bytowania na ulicy i w innych miejscach publicznych, bez jakiegokolwiek schronienia, które można określić jako mieszkanie lub jego namiastka.

² Nazwy kategorii i sytuacji mieszkaniowych za: *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, FEANTSA, https://www.feantsa.org/download/pl_7386404743356865659.pdf

Opisy szczegółowe w oparciu o: J. Wilczek, *Przewodnik po typologii ETHOS*, strona www Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualno%C5%9Bci/art_20200725_ethos (opracowanie w ramach projektu Koalicja Rzeczniczka Habitat finansowanego przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020)

<p>Kategoria operacyjna 2: Ludzie zakwaterowani interwencyjnie</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja mieszkaniowa 2.1: Noclegownia 	<p>Sytuacja ta obejmuje wszystkie osoby bez stałego miejsca do zamieszkiwania, które korzystają z ogrzewalni i noclegowni (placówek udzielających schronienia tylko w nocy), często charakteryzujące się nieregularnością korzystania z tych placówek.</p>
<p>Kategoria koncepcyjna BRAK MIESZKANIA</p>	
<p>Kategoria operacyjna 3: Ludzie zakwaterowani w placówkach dla osób w kryzysie bezdomności</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja mieszkaniowa 3.1: Schronisko dla osób w kryzysie bezdomności ▪ Sytuacja mieszkaniowa 3.2: Mieszkania tymczasowe/rotacyjne ▪ Sytuacja mieszkaniowa 3.3: Przejściowe mieszkania wspierane 	<p>Sytuacje te charakteryzują się pobytem całodobowym oraz stałym w sensie regularności korzystania (codziennym). W polskich warunkach dość zaskakujące może wydawać się traktowanie na równi schronisk i mieszkań tymczasowych, należy zwrócić jednak uwagę na tymczasowość wszystkich powyższych sytuacji (ETHOS określa to jako „krótki czas docelowego pobytu”), brak tytułu prawnego do zajmowanych mieszkań, częste funkcjonowanie regulaminów mieszkań umożliwiających usunięcie z mieszkania z dnia na dzień i bez jakiegokolwiek ochrony prawnej, czy wreszcie częste umieszczanie w mieszkaniach osób sobie obcych. Z tych punktów widzenia, te rozwiązania mieszkaniowe niewiele więc różnią się od warunków schroniskowych – nie gwarantują pełnej realizacji prawa do mieszkania, a więc umieszczono je w kategorii koncepcyjnej „brak mieszkania”.</p>
<p>Kategoria operacyjna 4: Ludzie zakwaterowani w schroniskach dla kobiet</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja mieszkaniowa 4.1: Schroniska dla kobiet 	<p>Sytuacja ta podkreśla specyfikę korzystania z placówek specjalistycznych dla kobiet (w których czas pobytu jest ograniczony). Osoby korzystające z tych placówek często wymagają specyficznych usług – np. związanych z traumą przemocy domowej. Osoby te bardzo często korzystają z usług z dziećmi (czasem przy zaburzonych relacjach wychowawczych), co również ma wpływ na wachlarz niezbędnych usług.</p>
<p>Kategoria operacyjna 5: Ludzie zakwaterowani w ośrodkach dla uchodźców/imigrantów</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja mieszkaniowa 5.1: Zakwaterowanie tymczasowe/ośrodki recepcyjne ▪ Sytuacja mieszkaniowa 5.2: Zakwaterowanie dla migrujących pracowników 	<p>Sytuacje obejmujące imigrantów w ośrodkach dla cudzoziemców i innych ośrodkach zbiorowego zakwaterowania dla migrantów i uchodźców (w tym ośrodki zakwaterowania zbiorowego dla uchodźców z Ukrainy), przebywających tam z powodu bycia imigrantem. W Polsce praktycznie nierozpoznawane z punktu widzenia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego.</p>
<p>Kategoria operacyjna 6: Ludzie, którzy mają opuścić instytucje</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja mieszkaniowa 6.1: Instytucje penitencjarne ▪ Sytuacja mieszkaniowa 6.2: Instytucje medyczne (w tym ośrodki dla narkomanów i szpitale psychiatryczne) ▪ Sytuacja mieszkaniowa 6.3: Instytucje/domy dla dzieci 	<p>Sytuacje te obejmują osoby bez zagwarantowanego miejsca do mieszkania przed opuszczeniem instytucji, w tym przebywające w instytucji (np. szpitalu) dłużej niż potrzeba z powodu braku mieszkania. Są to sytuacje niezwykle istotne z punktu widzenia rozwiązywania problemu bezdomności w Polsce, często jednak nie są w pełni lub nawet w ogóle rozpoznawane, mimo iż sformułowanie pomocy skierowanej do tych grup byłoby niezwykle istotne z punktu widzenia zapobiegania bezdomności. Mowa tu o deficycie pracy socjalnej w placówkach penitencjarnych, kompletnie nierozwiązanym problemie opieki pohospitalizacyjnej dla osób w kryzysie bezdomności czy bardzo trudnej do uchwycenia dla systemu pomocy bezdomności młodzieży opuszczającej pieczę zastępczą lub placówki wychowawcze.</p>

<p>Kategoria operacyjna 7: Ludzie otrzymujący stałe długoterminowe wsparcie z powodu bezdomności</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja mieszkaniowa 7.1: Domy pomocy dla starszych osób w kryzysie bezdomności ▪ Sytuacja mieszkaniowa 7.2: Zakwaterowanie długoterminowe z opieką dla ludzi doświadczających bezdomności w przeszłości (zazwyczaj pobyt dłuższy niż rok) 	<p>W Polsce przywykło się uznawać umieszczenie w instytucji dla osób starszych i chorych (DPS) za „usamodzielnienie”. Tymczasem zasady i warunki pobytu w takich instytucjach naruszają domenę społeczną określoną we wprowadzającej do ETHOS definicji domu. Z kolei zakwaterowanie długoterminowe w mieszkaniach z usługami opiekuńczymi (np. mieszkania wspomagane) budzi podobne wątpliwości jak mieszkania określone w kategorii 4 (skierowanie zamiast umowy najmu, kwaterowanie obcych sobie osób razem). W niektórych interpretacjach, do kategorii 7 dodaje się także tzw. domy wspólnotowe i inne formy długoterminowego pobytu.</p>
<p>Kategoria koncepcyjna NIEZABEZPIECZONE MIESZKANIE</p>	
<p>Kategoria operacyjna 8: Ludzie w lokalach niezabezpieczonych</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja mieszkaniowa 8.1: Czasowo u rodziny lub przyjaciół ▪ Sytuacja mieszkaniowa 8.2: Wynajmujący (podnajmujący) nielegalnie ▪ Sytuacja mieszkaniowa 8.3: Nielegalne zajmowanie ziemi (<i>squatting</i>) 	<p>Sytuacje te mogą obejmować bardzo różne sytuacje mieszkaniowe połączone jednym wspólnym mianownikiem – przebywanie w (mniej lub bardziej) konwencjonalnych warunkach lokalowych, ale nie w swoim stałym miejscu zamieszkania, najczęściej ze względu na nieposiadanie takiego miejsca lub brak możliwości skorzystania z tego miejsca (np. w przypadku osób uciekających przed przemocą). W Polsce osoby takie niemal zawsze traktowane są jako niedoświadczające bezdomności, w związku z czym nie mogą ubiegać się o pomoc z tytułu bezdomności, podczas gdy w każdej z powyższych sytuacji żyją w ryzykownej sytuacji zależności od właściciela zajmowanego lokalu, który może w każdej chwili usunąć je ze swojej własności. Kategoria ta jest ekstremalnie ważna z punktu widzenia tzw. ukrytej bezdomności (w szczególności kobiet uciekających przed przemocą oraz młodych dorosłych).</p>
<p>Kategoria operacyjna 9: Ludzie zagrożeni eksmisją</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja mieszkaniowa 9.1: Z orzeczoną eksmisją ▪ Sytuacja mieszkaniowa 9.2: Z nakazem zwrotu mienia 	<p>Sytuacje orzeczonych nakazów eksmisji lub egzekucji z mienia wskutek zaległości czynszowych lub kredytowych, ale także wskutek stosowania przemocy (izolowanie sprawcy od ofiar), jak również innych zachowań społecznie nieakceptowalnych. Kategoria niezwykle istotna z punktu widzenia budowy programów zapobiegania bezdomności.</p>
<p>Kategoria operacyjna 10: Ludzie zagrożeni przemocą</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja mieszkaniowa 10.1: Interwencje policji/straży miejskiej 	<p>Sytuacja ta jest ewidentnym przypadkiem naruszenia domeny społecznej w definicji domu według ETHOS. Monitorowanie sytuacji mieszkaniowej tych osób oraz właściwe i prawidłowo egzekwowane rozwiązania prawne z zakresu izolacji sprawcy przemocy od ofiar powinno zapobiegać przechodzeniu w kategorie 4 lub 8, a nawet 1 i 2.</p>
<p>Kategoria koncepcyjna NIEODPOWIEDNIE MIESZKANIE</p>	
<p>Kategoria operacyjna 11: Ludzie mieszkający w konstrukcjach tymczasowych/nietrwiałych</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja mieszkaniowa 11.1: Domy „na kółkach” ▪ Sytuacja mieszkaniowa 11.2: Budynki niekonwencjonalne 	<p>Różnorodne sytuacje obejmujące zamieszkiwanie w miejscach nieprzeznaczonych do stałego zamieszkiwania – opisy sytuacji proponowane w ETHOS rozciągają się od konstrukcji własnych, przez przyczepy campingowe, po popularne w polskiej bezdomności (i bardzo trudne do ujęcia definicyjnego) zamieszkiwanie w altanach na ogródkach działkowych. Należy tu jednak zwrócić uwagę na fakt, iż kategoria ta umieszczona jest w kategorii koncepcyjnej „nieodpowiednie mieszkanie”, zatem rozpatrywane w niej sytuacje mieszkaniowe powinny gwarantować (w aspekcie trzech</p>

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja mieszkaniowa 11.3: Konstrukcje tymczasowe 	<p>domen) warunki w jakimś stopniu zbliżone do mieszkaniowych. Tym samym znajdzie się tutaj altana działkowa (o ile nie jest ruiną), konstrukcja slumsowa na terenie koczowiska zapewniająca przynajmniej minimalną ochronę przed warunkami pogodowymi, przyczepa campingowa, ale już nie szafas niezapewniający żadnej ochrony przed warunkami zewnętrznymi (domena fizyczna). Podobnie, ze względu na domenę prawną, gdzie indziej może być rozpatrywane np. przebywanie w altance działkowej należącej do kogoś innego za zgodą tej osoby (synt. 8.1) lub bez jej zgody (synt. 8.3). Ważna jest także stałość zamieszkania – np. incydentalne nocowanie w takich miejscach (najczęściej nielegalne) przez osobę bez dachu nad głową nadal stanowić będzie kategorię 1.</p>
<p>Kategoria operacyjna 12: Ludzie mieszkający w warunkach substandardowych</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja mieszkaniowa 12.1: Zamieszkałe lokale niespełniające standardów mieszkaniowych 	<p>Sytuacja oznaczająca pobyt w mieszkaniu nienadającym się do zamieszkania według ustawowego standardu krajowego lub regulacji budowlanych – kiedy stan mieszkania powoduje naruszenie domeny fizycznej lub społecznej. W Polsce (według GUS) mieszkanie substandardowe definiowane jest jako mieszkanie w złym stanie technicznym, bez podstawowych instalacji lub przeludnione (3 lub więcej osób na pomieszczenie). Według różnych szacunków w warunkach takich w Polsce żyje nawet 5,5 mln osób. Kategoria 12 (i 13) rzadko bywa poruszana w programach i innych dokumentach skupiających się na problematyce przeciwdziałania bezdomności – uważa się raczej, że powinna ona być przedmiotem zainteresowania ogólnej polityki mieszkaniowej państwa i samorządów.</p>
<p>Kategoria operacyjna 13: Ludzie mieszkający w warunkach przeludnienia</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sytuacja mieszkaniowa 13.1: Najwyższa krajowa norma przeludnienia (przeludnienie skrajne) 	<p>Sytuacja oznaczająca pobyt w lokalu, w którym przekroczono krajowy standard przeludnienia lub pomieszczeń użytkowych lub metrażu na osobę. Poważnym problemem jest tu brak jednoznacznej definicji przeludnienia w polskim systemie prawnym, opracowania w tym zakresie wskazują jednak, że (przy zastosowaniu najostrożniejszych wymogów) w warunkach takich może żyć nawet ponad połowa obywateli Polski. Kategoria ta (podobnie jak 12) rzadko jest brana pod uwagę w kontekście bezpośredniego wspierania osób w kryzysie bezdomności.</p>

Źródło: Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, FEANTSA; J. Wilczek, Przewodnik po typologii ETHOS

Ramy i definicje deinstytucjonalizacji w zakresie bezdomności

Wstęp

Procesy deinstytucjonalizacji, czyli odchodzenia od wsparcia w instytucjach (zakładach/opiece instytucjonalnej) na rzecz wsparcia w lokalnych społecznościach, w różnych politykach publicznych i realizacji usług społecznych, stały się priorytetem w Europie i w Polsce. Jednocześnie brakuje w Polsce uzgodnionych i uspołnionych definicji dotyczących deinstytucjonalizacji, rozumienia terminu instytucja, a także określenia usług środowiskowych realizowanych w lokalnych społecznościach. Sam termin deinstytucjonalizacja może być mylący i nieprecyzyjny, ponieważ odnosi się do różnych instytucji społecznych. Poniżej znajduje się stanowisko zespołu eksperckiego w zakresie kluczowych definicji i terminów dla problematyki deinstytucjonalizacji oraz bezdomności. Na potrzeby modelu deinstytucjonalizacji usług dla osób w kryzysie bezdomności przyjmujemy wszystkie definicje i ramy prawne, jednocześnie

proponujemy nieco inne, szersze podejście do deinstytucjonalizacji, opieki instytucjonalnej i usług w lokalnych społecznościach, niż wyrażone w wytycznych wykorzystywania środków UE.

Definicja deinstytucjonalizacji

Najprostsza definicja deinstytucjonalizacji przyjęta na potrzeby niniejszego modelu to „proces przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności”. Jednocześnie dokumenty strategiczne i programowe wskazują, że w realiach polskich deinstytucjonalizacja „wymaga długofalowych działań – w perspektywie kilkudziesięcioletniej – obejmujących następujące 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”³.

Pełniejsze definicje deinstytucjonalizacji a także opieki instytucjonalnej i usług w lokalnych społecznościach, kluczowe dla niniejszego modelu, zostały przyjęte w wytycznych na lata 2021-2027⁴. Deinstytucjonalizacja zdefiniowana została w nich 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 umieszczeniu osób w opiece instytucjonalnej, a w przypadku dzieci – rozdzieleniu dziecka z rodziną i umieszczeniu w pieczy zastępczej lub w opiece instytucjonalnej”⁵.

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;*

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>

⁴ 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 2021-2027, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2023, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/126076/WytyczneEFSplus.pdf>

⁵ *Ibidem*, s. 8

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;

[...]

c) w placówce interwencyjnego zakwaterowania (noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych, ogrzewalnie)⁶.

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;

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*⁷.

Kluczowa dla koncepcji usług w lokalnych społecznościach jest definicja niezależnego życia, którą w wytycznych określono w następujący sposób⁸:

„prawo do życia w społeczeństwie dla osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu lub osób z niepełnosprawnościami na równych prawach z innymi osobami. Oznacza możliwość sprawowania kontroli nad swoim życiem i podejmowania decyzji, które dotyczą ich życia, w szczególności w zakresie miejsca zamieszkania, współmieszkańców oraz sposobu organizacji życia. Niezależne życie nie oznacza samodzielności, ale swobodę dokonywania wyborów i sprawowania kontroli nad swoim życiem. Niezależne życie możliwe jest przy zapewnieniu warunków mieszkaniowych, szerokiego zakresu usług społecznych i zdrowotnych świadczonych w społeczności lokalnej”.

Na potrzeby szerszego rozumienia procesów deinstytucjonalizacji w modelu usług dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością zdecydowaliśmy się posługiwać definicją opieki instytucjonalnej i usług w lokalnych społecznościach z wytycznych, zmieniając jednak kwestię ograniczeń związanych z liczbą miejsc w usługach i opiece instytucjonalnej. Rezygnując z tego kryterium, wychodziliśmy z założenia, że w ogólnoeuropejskich wytycznych dotyczących procesów deinstytucjonalizacji⁹ kryteria

⁶ *Ibidem*, s. 11

⁷ *Ibidem*, s. 20

⁸ *Ibidem*, s. 10

⁹ *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>

wielkości i skali nie zostały zdefiniowane. Jednocześnie stoimy na stanowisku, że w warunkach krajowych, regionalnych i lokalnych możliwe jest realizowanie usług w lokalnych społecznościach przeznaczonych dla większej liczby osób niż 8 w jednej lokalizacji i w jednym miejscu. Oczywiście kwestia wielkości i liczby miejsc jest istotna, jednak to zasady i wartości realizacji usług w lokalnych społecznościach są kluczowe, one wyznaczają bowiem poziom zdeinstytucjonalizowania usługi. Istotne jest przy tym, aby rozwiązania te nie przyjmowały form o charakterze instytucjonalnym. O poziomie deinstytucjonalizacji nie decyduje bowiem wyłącznie liczba miejsc, lecz sposób organizacji wsparcia – w szczególności stopień indywidualizacji, autonomia osób, rozproszenie funkcji mieszkalnych oraz brak wspólnej organizacji życia właściwej dla placówek całodobowych. Dopuszczalne są rozwiązania obejmujące większą liczbę osób, takie jak zespoły mieszkań indywidualnych czy grupowych (np. w jednym budynku lub kompleksie), pod warunkiem, że każda osoba dysponuje odrębną przestrzenią mieszkalną oraz realną kontrolą nad swoim życiem, w tym zawiera indywidualną umowę lub kontrakt i nie podlega zbiorowym zasadom funkcjonowania charakterystycznym dla instytucji.

W kwestii realizacji usług mieszkaniowych w budynkach instytucji, co do zasady rekomenduje się unikanie łączenia usług mieszkań wspieranych z placówkami całodobowymi w jednej lokalizacji. W przypadkach, w których takie rozwiązanie jest stosowane, konieczne jest zapewnienie pełnej niezależności mieszkań – zarówno w wymiarze przestrzennym, jak i organizacyjnym – tak aby nie dochodziło do przenoszenia instytucjonalnych wzorców funkcjonowania na formy wsparcia oparte na niezależnym zamieszkiwaniu.

Kluczowe dla obszaru bezdomności mogą być usługi w lokalnych społecznościach przeznaczone dla osób w kryzysie bezdomności, takie jak:

- usługi mieszkaniowe, w tym: mieszkania treningowe i mieszkania wspomagane, mieszkania ze wsparciem i z usługami¹⁰;
- streetworking bezdomności i inne usługi *outreach*, w tym mobilne i uliczne;
- praca socjalna;
- asystowanie osobom w kryzysie bezdomności;
- poradnictwo specjalistyczne;
- doradztwo mieszkaniowe, wsparcie mieszkaniowe;
- domy i kluby sąsiedzkie;
- organizowanie i animowanie społeczności lokalnych, kręgi wsparcia;
- centra wsparcia dziennego;
- świetliceienne;
- punkty informacyjno-konsultacyjne;
- łaźnie i pralnie;
- punkty wydawania odzieży;
- jadłodajnie i punkty wydawania żywności.

Ponadto usługi mieszkaniowe mogą mieć różne formuły, na przykład formę zespołów mieszkań wspieranych czy wspieranych społeczności mieszkaniowych; możliwa jest również realizacja usług mieszkaniowych i społecznych z wykorzystaniem społecznych agencji najmu (SAN). Możliwe jest jednocześnie realizowanie usług mieszkaniowych w różnych paradygmatach i modelach, w tym schodkowym (drabinkowym), w podejściu opartym na mieszkaniu (*housing-led*), a także w metodzie Najpierw Mieszkanie (*Housing First*).

¹⁰ W modelu proponujemy termin społeczne usługi mieszkalnictwa wspieranego, w tym przede wszystkim usługi mieszkań wspomaganych i mieszkań ze wsparciem.

Celowo przytoczyliśmy rozumienie terminów opieki instytucjonalnej oraz usług w lokalnych społecznościach z wytycznych, bowiem mają one istotne znaczenie dla dalszych decyzji, związanych z obszarami i kryteriami określania, czym jest wsparcie instytucjonalne, a czym wsparcie „środowiskowe”. Zastosowanie miękkih 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.

W tym ujęciu za usługi w społecznościach lokalnych uznajemy przede wszystkim usługi mieszkaniowe oraz inne formy wsparcia realizowane w środowisku życia osoby wspieranej, oparte na indywidualnym zamieszkiwaniu, autonomii oraz rozproszonej organizacji wsparcia. Za opiekę instytucjonalną uznajemy natomiast każde wsparcie realizowane w formie placówki, niezależnie od jej wielkości, w którym dochodzi do zbiorowej organizacji życia, podporządkowania zasadom wspólnym dla wszystkich mieszkańców lub ograniczenia autonomii osoby – w tym również rozwiązania polegające na tworzeniu domów wspólnotowych, mieszkań zbiorowych lub małych placówek, które odtwarzają logikę funkcjonowania instytucji, mimo ograniczonej liczby miejsc.

Granice opieki instytucjonalnej

Za niezgodne z modelem deinstytucjonalizacji należy uznać w szczególności rozwiązania, w których:

- pobyt ma charakter długoterminowy i nie prowadzi do rozwiązania mieszkaniowego;
- osoba wspierana nie ma realnego wpływu na swoje życie i decyzje;
- stosowane są zasady ograniczające autonomię (np. obowiązkowe programy, brak wyboru);
- dochodzi do izolacji od społeczności lokalnej;
- organizacja funkcjonowania podporządkowana jest instytucji, a nie osobie wspieranej.

Ramy i definicje, a model deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności

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. Szczególnego znaczenia nabierają tutaj zasady, wartości i wymogi dla realizacji usług w lokalnych społecznościach, a także cechy i wyróżniki opieki instytucjonalnej. Terminy deinstytucjonalizacji i realizacji usług w lokalnych społecznościach można postrzegać przez pryzmat innych terminów jak upodmiotowienie, spersonalizowanie czy udomowienie usług.

Procesy deinstytucjonalizacji w obszarze bezdomności można postrzegać w przestrzeni pewnego continuum, osi rozciągającej się pomiędzy dwiema skrajnymi perspektywami – z jednej strony koncepcja instytucji totalnej, zawłaszczającej każdą sferę życia jednostki¹¹, a z drugiej strony dom i rodzina, podstawowa grupa społeczna działająca zgodnie z określonymi normami i wartościami. Zarówno instytucje totalne, jak i rodzina to instytucje społeczne. Różne usługi społeczne, zarówno o charakterze opieki instytucjonalnej, jak i te realizowane w lokalnych społecznościach, mogą znajdować się w różnych miejscach osi. W problematyce bezdomności, w innym miejscu na wspomnianej osi będą się znajdować placówki pomocy instytucjonalnej takie jak ogrzewalnia, noclegownia, schronisko, schronisko

¹¹ Erving Goffman, *Instytucje totalne. O pacjentach szpitali psychiatrycznych i mieszkańcach innych instytucji totalnych*, 1961 (2011) GWP

z usługami opiekuńczymi czy inne formy opieki, a w innym miejscu usługi w lokalnych społecznościach takie jak mieszkanie treningowe, wspomagane, mieszkanie ze wsparciem, z usługami czy inne opcje mieszkaniowe. Każde z tych miejsc może zajmować różne miejsca na osi między instytucjami totalnymi a rodziną i domem. Należy jednocześnie zastrzec, że choć realizatorzy usług w lokalnych społecznościach mogą dążyć do organizowania ich w sposób możliwie najbardziej zbliżony do warunków domowych i rodzinnych, to jednak nigdy w pełni nie osiągną tego poziomu. Poziom zinstytucjonalizowania lub zdeinstytucjonalizowania usług społecznych będzie bowiem uzależniony od wielu czynników, takich jak skala i wielkość, zindywidualizowanie wsparcia, izolacja lub jej brak, wybór i samostanowienie, zakres kontroli nad usługami, pobyt grupowy lub indywidualny, pierwszeństwo potrzeb osoby lub organizacji, rozproszenie lub skupienie oraz zakres i ciągłość wsparcia.

Jednocześnie skuteczna deinstytucjonalizacja wymaga instytucjonalizacji jej zasad, co oznacza, że rozwój usług w społecznościach lokalnych powinien opierać się na sprofesjonalizowanych, trwałych i systemowo zakorzenionych rozwiązaniach realizowanych zgodnie z określonymi standardami, wartościami i zasadami. Deinstytucjonalizacja, rozumiana przede wszystkim jako rozwój usług w lokalnych społecznościach, nie oznacza zatem braku instytucji, lecz zmianę ich roli i zasad ich funkcjonowania.

Z perspektywy deinstytucjonalizacji najważniejsze jest spełnianie kluczowych wartości i zasad realizacji usług w lokalnych społecznościach, czyli indywidualizacji, prymatu potrzeb danej osoby, wolności wyboru i samostanowienia, włączenia społecznego i braku izolacji. Perspektywa modelu deinstytucjonalizacji usług dla osób w kryzysie bezdomności powinna pozostać otwarta i szeroka. Stoimy na stanowisku, że w duchu deinstytucjonalizacji i rozwoju usług w lokalnych społecznościach warto zachować różnorodność rozwiązań, które – wzajemnie się uzupełniając – tworzą możliwości realnego wyboru dla osób w kryzysie bezdomności. Jesteśmy zwolennikami 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. Jesteśmy w modelu zwolennikami zarówno rozwiązań rozproszonych, jak i zgrupowanych, oczywiście przy wskazanych wcześniej obostrzeniach. Nie istnieje jedno rozwiązanie, jeden zestaw usług, który pasowałby każdemu, w każdym czasie i w każdym miejscu. Model niniejszy promuje zatem zróżnicowane rozwiązania, jednak nie oznacza to neutralności kierunkowej. Model jednoznacznie wskazuje, że docelowo dominującą formą wsparcia powinny być usługi mieszkaniowe i środowiskowe realizowane w społeczności lokalnej, natomiast rozwiązania instytucjonalne powinny pełnić rolę uzupełniającą i interwencyjną.

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 warto postawić nieprzekraczalną granicę definicyjną między tym, co jest opieką instytucjonalną a usługą w lokalnej społeczności. Ramy dla tej granicy powinny wyznaczać 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 poprzedniej części. 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.

Grupa odbiorców

Na początku warto 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

społecznej¹². Jednak, jak wskazuje wiele instytucji i organizacji, definicja ta nie wyczerpuje i nie odzwierciedla złożoności i wielowymiarowości problemu bezdomności¹³. Ponownie warto się tu odwołać do wytycznych w zakresie wykorzystywania środków europejskich¹⁴, 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 zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania;*
- b) znajdująca się w sytuacjach określonych w Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS 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 mieszkania, a także osoba wcześniej doświadczająca bezdomności, zamieszkująca mieszkanie i potrzebująca wsparcia w utrzymaniu mieszkania”.*

W modelu stoimy na stanowisku, że z rozwoju usług w lokalnych społecznościach powinny korzystać wszystkie grupy osób doświadczających bezdomności, a także wszystkie grupy osób zagrożonych bezdomnością. Model i jego usługi skierowane są do szerokiego grona odbiorców. Jednocześnie w modelu identyfikujemy grupy szczególne, które wymagają specjalnej uwagi i wyrównania dostępu do usług, w tym osoby młode, kobiety w kryzysie bezdomności (szczególnie ulicznej) a także osoby starsze i z niepełnosprawnościami.

Priorytety w dostępie do usług

Ze względu na ograniczone zasoby systemu oraz konieczność osiągnięcia efektów społecznych, model zakłada potrzebę priorytetyzacji niektórych grup odbiorców:

- osoby zagrożone eksmisją powinny być objęte systemowymi działaniami profilaktycznymi – zapobiegającymi utracie mieszkania;
- osoby opuszczające instytucje powinny być objęte systemowym zapobieganiem bezdomności, w tym osoby młode opuszczające instytucje pieczy zastępczej;
- kobiety doświadczające bezdomności i zagrożone bezdomnością, a w szczególności kobiety z dziećmi, powinny mieć dostęp do rozwiązań mieszkaniowych i usług w lokalnych społecznościach; działania wobec kobiet powinny być powiązane z systemem przeciwdziałania przemocy oraz uwzględniać specyfikę ukrytej bezdomności;
- osoby z wysokimi i złożonymi potrzebami powinny mieć priorytetowy dostęp do rozwiązań typu Najpierw Mieszkanie.

Priorytetyzacja nie oznacza wykluczenia innych grup, lecz ukierunkowanie interwencji tam, gdzie mogą one przynieść największy efekt systemowy.

¹² Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz.U. 2025 r. poz. 620 z późn. zm.), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf>

¹³ Stanowiska Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, <https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/stanowiska>

¹⁴ Wytyczne dotyczące realizacji projektów..., op. cit., s. 16

Deinstytucjonalizacja usług w obszarze bezdomności

Z perspektywy polskich dokumentów strategicznych oraz wytycznych można 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:

- ❑ profilaktykę (prewencję), szczególnie kryzysową i ratunkową (zob. definicje dalej), 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.

Jednocześnie za formy instytucjonalne w obszarze rozwiązywania problemu bezdomności trzeba uznać wszystkie placówki i miejsca (niezależnie od liczby miejsc), które nie są formami usług mieszkaniowych, nie są ukierunkowane na potrzeby osoby w kryzysie bezdomności ani zbliżone swoim charakterem do warunków środowiska domowego i rodzinnego w społeczności lokalnej i które przejawiają jednocześnie cechy typowe dla kultury instytucjonalnej. Te cechy to m.in. brak indywidualnego traktowania, stosowanie sztywnych procedur, brak osobistego charakteru przestrzeni, ograniczanie decyzyjności i wyboru, izolowanie od społeczności, zmuszanie do mieszkania razem z obcymi 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 proponujemy 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, domy wspólnotowe, hostele itd.), 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 w 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. Nie każdy pobyt w placówce oznacza instytucjonalizację. W modelu nie krytykujemy i nie podważamy zasadności funkcjonowania placówek, zajmujemy się przede wszystkim rozwojem usług środowiskowych

dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością. Kwestia zinstytucjonalizowania w placówkach interwencyjnych powinna być rozpatrywana z perspektywy długości i charakteru pobytu. Wydaje się, że jeśli okres pobytu w placówce interwencyjnej przekracza trzy miesiące, można mówić o powstawaniu ryzyka instytucjonalizacji, co oczywiście nie oznacza jeszcze automatycznie jej wystąpienia.

Model deinstytucjonalizacji respektuje prawo osoby wspieranej do wyboru formy wsparcia, w tym także do korzystania i pozostawania w placówkach całodobowych lub interwencyjnych. Wybór ten powinien być jednak rozumiany jako decyzja dobrowolna i świadoma, podejmowana w warunkach realnej dostępności alternatywnych form wsparcia w społeczności lokalnej. Jednocześnie system zobowiązany jest do aktywnego tworzenia takich alternatyw oraz wspierania osób w przechodzeniu do bardziej niezależnych form życia, jeśli wyrażają taką wolę. Model uwzględnia także to, że decyzje osób o pozostawaniu w placówkach mogą być kształtowane przez wcześniejsze doświadczenia instytucjonalizacji, brak dostępnych alternatyw oraz deficyty wsparcia w środowisku lokalnym. W związku z tym deklarowany wybór nie zawsze jest w pełni autonomiczny i powinien być interpretowany w kontekście dostępnych możliwości oraz historii wsparcia danej osoby.

Zwracamy również uwagę, że każda forma placówki dla osób doświadczających bezdomności, ze względu na jej charakter, jest formą opieki instytucjonalnej niezależnie od jej wielkości. Jednocześnie placówki opieki instytucjonalnej mają do odegrania olbrzymią rolę w procesie deinstytucjonalizacji i rozwoju usług w lokalnych społecznościach. Z jednej strony powinny dążyć do podnoszenia jakości swoich usług, wprowadzając tam, gdzie to tylko możliwe zasady i wartości przyświecające usługom środowiskowym tj. zindywidualizowanie, upodmiotowienie, wybór i samostanowienie, brak izolacji, włączenie społeczne i nie zmuszanie do wspólnego zamieszkiwania z obcymi osobami. Z drugiej strony placówki opieki instytucjonalnej mogą równocześnie rozwijać usługi zdeinstytucjonalizowane, zarówno we własnych strukturach i własnych budynkach, jak i realizowane poza dotychczasowym miejscem świadczenia usług.

Modele usług mieszkaniowych w procesie deinstytucjonalizacji

Usługi mieszkaniowe dla osób doświadczających bezdomności można podzielić na trzy kluczowe modele realizacji:

- model drabinkowy lub schodkowy (*transitional housing*);
- model mieszkaniowy (*housing-led*);
- model Najpierw Mieszkanie (*Housing First*).

Model drabinkowy/schodkowy

W krajach europejskich model ten bardzo często nazywany jest *staircase of transition* – model schodkowy, drabinkowy. Zakłada on stopniowe przechodzenie przez kolejne szczeble wsparcia, prowadzące ostatecznie do uzyskania stałego mieszkania i pełnej samodzielności. Metoda ta ma więc charakter etapowy, rozciągnięty w czasie (takie podejście nazywane jest także linearnym). Aby przejść do następnego poziomu wsparcia, osoba w kryzysie bezdomności powinna być „mieszkaniowo gotowa”, tzn. posiadać odpowiednie kompetencje i umiejętności gwarantujące utrzymanie się na danym poziomie systemu wsparcia („drabinki”). Niekiedy metoda ta nazywana jest także *treatment first*, czyli najpierw leczenie, co oznacza, że aby otrzymać własne mieszkanie, osoba w kryzysie bezdomności (dotyczy to osób uzależnionych od substancji psychoaktywnych) musi odbyć i skutecznie zakończyć terapię odwykową i utrzymać dłuższy okres trzeźwości. W metodzie tej w pierwszym rzędzie rozwiązywane są problemy powiązane z szeroko rozumianym wykluczeniem społecznym (zdrowotne, psychiczne, społeczne,

zawodowe czy socjalne), w ostatniej zaś kolejności problemy mieszkaniowe. Charakterystyczne dla tego modelu jest to, że jest swego rodzaju procesem (re)integracji osoby w kryzysie bezdomności, który zakłada zinstytucjonalizowane wsparcie w postaci wielu różnorodnych placówek (to właśnie „szczeble drabiny”), których oferta jest dopasowywana do bieżących potrzeb i problemów tej osoby, a także do poziomu współpracy, woli i motywacji wyjścia z bezdomności. W założeniach model ten ma wspierać i nagradzać starania osób doświadczających bezdomności ukierunkowane na wyjście z kryzysu („wspinanie się po szczeblach”), a także motywować osoby z różnorodnymi problemami, np. uzależnieniami, do ich rozwiązywania.

Model mieszkaniowy (*housing-led*)

Kolejnym modelem rozwiązywania problemu bezdomności jest model mieszkaniowy (*housing-led*), wspierany i promowany obecnie przez Komisję Europejską i organizacje europejskie zajmujące się bezdomnością, w tym FEANTSA. Model mieszkaniowy, którego celem jest zakończenie bezdomności (*ending homelessness*), polega na priorytetowym potraktowaniu mieszkalnictwa i oparciu systemu na mieszkaniach i świadczonym w nich szerokim wsparciu. W podejściu tym proponuje się odchodzenie od wsparcia instytucjonalnego w placówkach, tj. noclegowniach i schroniskach, na rzecz wsparcia w środowisku, czyli w mieszkaniach. Model mieszkaniowy jest silnie powiązany z pojęciem deinstytucjonalizacji, które zakłada, że wsparcie może być świadczone skuteczniej i efektywniej w lokalnej społeczności, niż w wyspecjalizowanych placówkach, w których często zachodzi proces instytucjonalizacji.

Termin *housing-led* i zagadnienie przewodniej roli mieszkalnictwa w rozwiązywaniu problemu bezdomności w szerszym kontekście pojawiły się po raz pierwszy podczas Europejskiej Konferencji Konsensusu poświęconej bezdomności w 2010 roku w Brukseli. Jury konferencji, ogłaszając w jej rezultacie konsensus europejski w tym zakresie, na kluczowe pytanie: „Czy polityka oparta na mieszkalnictwie jest podejściem najbardziej efektywnym i skutecznym w zapobieganiu i zwalczaniu bezdomności?” odpowiedziało:

„Jury wzywa do przejścia i zmiany praktyki korzystania ze schronisk i zakwaterowania przejściowego, jako dominującego rozwiązania problemu bezdomności, na rzecz podejścia opartego o mieszkalnictwo. Oznacza to zwiększenie dostępu do stałego zamieszkania i zwiększenie zdolności zarówno do zapobiegania bezdomności, jak i zapewnienia odpowiedniego wsparcia osobom w ich domach, zgodnie z ich potrzebami”.

Termin *housing-led* obejmuje budowanie polityki rozwiązywania problemu bezdomności, opartej przede wszystkim na:

- dostępie do stałych mieszkań w możliwie jak najszybszym czasie dla osób w kryzysie bezdomności;
- ukierunkowaniu na zapobieganie i profilaktykę w przypadku osób zagrożonych bezdomnością;
- zapewnieniu usług wspierających zorientowanych na potrzeby osób doświadczających bezdomności w przeszłości oraz zagrożonych bezdomnością – takie wsparcie obejmuje utrzymanie najmu, integrację społeczną, zatrudnienie, zdrowie i umiejętność funkcjonowania w mieszkaniu; wsparcie tworzy się w środowisku, a nie w otoczeniu instytucjonalnym.

Polityka oparta na mieszkalnictwie dąży do normalizacji warunków życia osób w kryzysie bezdomności i szybkiego oraz trwałego zakończenia tego kryzysu. Stanowi to znaczące odejście od modelu drabinkowego – reagującego na problem bezdomności – który nadal jest dominującym podejściem w większości krajów UE.

Housing-led to podejście do rozwiązywania problemu bezdomności, które koncentruje się na indywidualnym dopasowaniu wsparcia i mieszkań do potrzeb osób doświadczających tego problemu. Jest mniej rygorystyczne niż tradycyjne systemy schroniskowe, ale nie tak bezwarunkowe jak Najpierw

Mieszkanie (*Housing First*). Zwykle kierowane jest do osób z mniejszym zakresem potrzeb wsparcia niż w przypadku Najpierw Mieszkanie. W podejściu *housing-led* uznaje się, że mieszkanie jest kluczowe w walce z bezdomnością, wsparcie powinno być długoterminowe i natychmiastowe, kierowane do osób z mniejszymi potrzebami w tym zakresie. Niekiedy kładzie większy nacisk na stopniowy proces i dopasowanie różnych form zakwaterowania do sytuacji danej osoby.

Główne zasady:

- elastyczność w doborze mieszkań – mieszkania powinny mieć charakter długoterminowy i natychmiastowy, *housing-led* może obejmować jednak tymczasowo różne formy zakwaterowania, np. mieszkania wspomagane, hostele, wynajem ze wsparciem;
- grupa docelowa o mniejszym zakresie i potrzebach wsparcia – „osoby, których potrzeby mogą być w większości lub w całości zaadresowane poprzez zapewnienie adekwatnego, dostępnego i bezpiecznego domu”;
- możliwość stopniowania warunkowości wsparcia – wsparcie powinno być niskoprogramowe i bezwarunkowe, zdarza się jednak, że osoba musi niekiedy spełniać określone wymagania (np. podjąć terapię, wykazać gotowość do samodzielnego życia), zanim otrzyma trwałe mieszkanie;
- stopniowe przechodzenie do samodzielności – celem jest natychmiastowe zamieszkanie, aby osoba docelowo trafiła do własnego mieszkania, choć początkowo może korzystać z innych form tymczasowego zakwaterowania;
- większa rola systemu pomocy społecznej – kluczowe jest szerokie wsparcie psychospołeczne i aktywizacja zawodowa.

Model Najpierw Mieszkanie

Najpierw Mieszkanie (*Housing First*) to innowacyjny model, którego głównym celem jest rozwiązanie sytuacji długotrwałej bezdomności osób o wysokich potrzebach wsparcia. Opiera się on na dwóch zasadniczych elementach – dostępie do mieszkań indywidualnych, zintegrowanych ze wspólnotą oraz na zapewnieniu specjalistycznego, zindywidualizowanego i ciągłego wsparcia. Podejście Najpierw Mieszkanie bazuje na założeniu, że stabilne mieszkanie jest podstawowym prawem człowieka i pierwszym krokiem w wychodzeniu z bezdomności.

Główne zasady:

- bezwarunkowe zapewnienie mieszkania – osoby w kryzysie bezdomności (o najwyższych potrzebach wsparcia) dostają własne lokum bez konieczności spełniania wcześniejszych warunków, np. leczenia uzależnień czy uczestnictwa w terapii;
- dostosowane wsparcie – pomoc psychologiczna, zdrowotna i społeczna jest dobrowolna i dopasowana do indywidualnych potrzeb;
- mieszkania rozproszone – zamiast dużych schronisk lub ośrodków, program opiera się na wynajmowanych lokalach w zwykłych dzielnicach; istnieją jednak także programy Najpierw Mieszkanie realizowane w zgrupowanych mieszkaniach (np. Finlandia, Holandia);
- samodzielność najemcy – uczestnicy programu mają takie same prawa i obowiązki, jak inni lokatorzy.

Modele usług mieszkaniowych – porównanie podejść i założeń

Cecha/model	<i>Staircase of transition</i>	<i>Housing-led</i>	<i>Housing First</i>
Główne założenie	Trzeba zasłużyć na mieszkanie (gotowość)	Mieszkanie jako cel / jako prawo	Mieszkanie jako prawo
Kolejność działań	Najpierw leczenie → potem mieszkanie	Często równoległe / zwykle najpierw	Najpierw mieszkanie → potem wsparcie / równoległe
Warunki wstępne	Tak (np. trzeźwość, terapia)	Czasem / zwykle brak	Brak
Typ zakwaterowania	Noclegownia, schroniska, tymczasowe mieszkania	Różne formy – czasem tymczasowe / zwykle na stałe	Stałe mieszkanie
Rola osoby w kryzysie bezdomności	Bierny odbiorca pomocy / częściowy wpływ	Częściowy wpływ / aktywny	Aktywny uczestnik / pełny
Podejście do uzależnień	Abstynencja wymagana	Czasem wymagana / zwykle niewymagana	Redukcja szkód (<i>harm reduction</i>)
Skuteczność w utrzymaniu mieszkania	Niska – średnia (30-40%)	Średnia – wysoka	Wysoka (80-90%)
Docelowa grupa	Osoby „gotowe do zmiany”	Osoby z niskimi lub umiarkowanymi potrzebami	Osoby z największymi trudnościami
Dowody naukowe	Tradycyjne podejście, słabo udokumentowane	Zróżnicowane	Silnie udokumentowane

Źródło: oprac. własne

Model deinstytucjonalizacji usług dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością dopuszcza stosowanie wszystkich trzech podejść – drabinkowego/schodkowego, mieszkaniowego (*housing-led*) oraz Najpierw Mieszkanie – jednocześnie rekomendując koncentrację na rozwiązaniach opartych na podejściu mieszkaniowym i Najpierw Mieszkanie.

Mapa modelu deinstytucjonalizacji usług

Założenia i sposób czytania mapy

Przedstawiona mapa stanowi uproszczone, operacyjne ujęcie modelu deinstytucjonalizacji usług (DI) w obszarze bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Jej celem jest wsparcie kadr pomocy w codziennej praktyce – w szczególności w szybkim rozpoznaniu sytuacji osoby oraz doborze adekwatnych usług. Mapa nie odtwarza wprost struktury dokumentu modelowego, lecz porządkuje jego założenia w sposób użyteczny z perspektywy pracy z osobą. Podobnie w przypadku podziału grup odbiorców – mapa odwołuje się do typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS, jednak nie stanowi jej bezpośredniego ani pełnego odwzorowania.

ETHOS i indywidualna sytuacja mieszkaniowa jako punkt wyjścia

Podstawą pracy z mapą jest określenie sytuacji mieszkaniowej osoby. Kluczowe pytanie brzmi: „W jakiej sytuacji mieszkaniowej znajduje się ta osoba?”. W praktyce oznacza to rozpoznanie, czy osoba:

- mieszka względnie stabilnie, lecz doświadcza zagrożenia utratą mieszkania;
- funkcjonuje w warunkach niestabilnych („na granicy”);
- opuszcza instytucję bez rozwiązania mieszkaniowego;
- doświadcza nagłej utraty mieszkania;
- pozostaje bez dachu nad głową;
- przebywa w instytucji dla osób w kryzysie bezdomności lub innym rozwiązaniu interwencyjnym;
- znajduje się w rozwiązaniu (usłudze) mieszkaniowej.

Takie ujęcie jest spójne z logiką ETHOS, ale zostało uproszczone i dostosowane do pracy operacyjnej – tak aby umożliwiało szybkie podjęcie decyzji.

Mieszkanie jako centrum modelu

Centralnym elementem modelu DI jest mieszkanie. Oznacza to zmianę logiki wsparcia – z takiej, w której dostęp do mieszkania jest efektem „gotowości” osoby, na taką, w której stanowi ono punkt wyjścia do zmiany sytuacji życiowej.

W praktyce wszystkie ścieżki wsparcia powinny prowadzić do uzyskania i utrzymania mieszkania (a tym samym – do wyjścia z bezdomności lub zapobiegnięcia jej wystąpieniu) dzięki zindywidualizowanemu wsparciu. Proponowane w modelu formy mieszkaniowe obejmują:

- mieszkania w podejściu Najpierw Mieszkanie;
- mieszkania w podejściu *housing-led* (w tym m.in. mieszkania z usługami / ze wsparciem w rozumieniu wytycznych ESF+, rozwiązania typu plan Utrecht¹⁵ czy społeczne agencje najmu, a nawet mieszkania wspomagane – pod warunkiem korzystania w oparciu o umowę najmu);
- mieszkania w podejściu drabinkowym – stanowiące świadczenia pomocy społecznej bez uznania praw lokatorskich: tymczasowe (np. treningowe) i długoterminowe (np. wspomagane – bez umowy najmu);
- przejściowe (interwencyjne) formy zakwaterowania zapobiegające bezdomności – np. mieszkania interwencyjne, pomieszczenia tymczasowe z usługami dla osób eksmitowanych (np. według gdańskiego modelu CTUS¹⁶).

Wskazane formy obejmują zarówno rozwiązania docelowe, jak i przejściowe. Ich rolą jest – w zależności od sytuacji osoby – zapewnienie możliwie szybkiego dostępu do mieszkania oraz wsparcie w procesie dochodzenia do stabilnego rozwiązania mieszkaniowego.

¹⁵ Plan Utrecht to opracowany w Gdyni instrument polityki mieszkaniowej i społecznej polegający na subsydiowaniu najmu na rynku prywatnym dla osób w bezdomności, połączony z intensywnym wsparciem środowiskowym, stanowiący alternatywę dla systemu schroniskowego.

¹⁶ Centrum Treningu Umiejętności Społecznych (CTUS) w Gdańsku to program reintegracji mieszkaniowej dla osób zagrożonych bezdomnością lub eksmitowanych do pomieszczeń tymczasowych, polegający na czasowym zamieszkiwaniu w warunkach treningowych z intensywnym wsparciem (w tym asystenckim), którego celem jest odbudowa kompetencji do samodzielnego utrzymania mieszkania i powrót do zasobu komunalnego.

Proces wsparcia: profilaktyka – interwencja – integracja

Drugim wymiarem mapy jest etap procesu wsparcia, który porządkuje działania wobec osoby. Wyróżniono trzy poziomy:

- profilaktykę – działania zapobiegające utracie mieszkania i wejściu w bezdomność, lub – w określonych sytuacjach – pogłębianiu się problemów związanych z bezdomnością, np. instytucjonalizacji;
- interwencję – działania podejmowane w sytuacji kryzysowej, zapewniające bezpieczeństwo i szybkie wsparcie;
- integrację – działania prowadzące do uzyskania i utrzymania mieszkania, zdrowienia oraz odbudowy samodzielności.

Istotnym założeniem modelu DI jest to, że interwencja powinna być możliwie krótkotrwała, a system wsparcia powinien prowadzić jak najszybciej do trwałego rozwiązania mieszkaniowego.

Zapobieganie bezdomności i pogłębianiu się problemów jako sposób myślenia o całym modelu

Należy podkreślić, że w modelu DI zapobieganie bezdomności (a także pogłębianiu się kryzysu, kiedy już doszło do wejścia w bezdomność) ma szeroki, przekrojowy charakter i nie ogranicza się wyłącznie do jednego etapu wsparcia (najczęściej rozumianego jako przeciwdziałanie utracie mieszkania – w modelu opisywanego jako profilaktyka bezdomności). Funkcja zapobiegania zmienia się w zależności od sytuacji mieszkaniowej wspieranej osoby, a jednocześnie jest ona obecna we wszystkich obszarach modelu. Takie ujęcie zapobiegania oznacza zmianę podejścia do wsparcia – przejście od oczekiwania na „zgłoszenie się” osoby w kryzysie po pomoc i reagowania na problem, do postawy proaktywnej – możliwie wczesnego rozpoznawania problemu i zapobiegania jego eskalacji.

W sytuacjach zagrożenia bezdomnością zapobieganie (profilaktyka) bezdomności polega przede wszystkim na utrzymaniu osoby w dotychczas zajmowanym mieszkaniu. W przypadku osób opuszczających instytucje lub doświadczających nagłej utraty mieszkania, funkcję profilaktyczną pełni szybkie zapewnienie rozwiązania mieszkaniowego – to właśnie dostęp do mieszkania zapobiega wejściu w bezdomność. Z kolei w sytuacjach, w których doszło już do bezdomności, uzyskanie mieszkania stanowi formę zapobiegania instytucjonalizacji oraz długotrwałego pozostawania w systemie interwencyjnym. Wreszcie w samych usługach mieszkaniowych istotną rolę odgrywa zapobieganie powrotowi do bezdomności.

W tym sensie mieszkanie i podejście zapobiegawcze pełnią w modelu DI funkcję równoległą i wzajemnie powiązaną – oba elementy są obecne we wszystkich obszarach mapy i stanowią podstawowy mechanizm ograniczania bezdomności oraz jej skutków.

Usługi dopasowane do sytuacji osoby

Mapa opiera się na podejściu, w którym punktem odniesienia nie są instytucje, lecz potrzeby osoby. Oznacza to zmianę perspektywy z pytania: „jakie mamy formy wsparcia?” na: „jakich usług potrzebuje ta osoba w tej sytuacji?”. W praktyce oznacza to:

- elastyczne łączenie usług;
- możliwość ich równoległego stosowania;
- odchodzenie od liniowego, „drabinkowego” przechodzenia przez system.

Podejście to opiera się na zasadach modelu DI, w szczególności na stawianiu osoby w centrum, poszanowaniu jej wyboru oraz budowaniu wsparcia opartego na relacji i indywidualnych potrzebach.

Dotarcie do osoby (nawiązanie kontaktu) jako horyzontalny element systemu

Warunkiem skutecznego wsparcia jest dotarcie do osoby w miejscu, w którym aktualnie funkcjonuje. W modelu DI funkcję tę pełnią różne narzędzia, zależnie od sytuacji:

- w przestrzeni publicznej – streetworking i inne usługi *outreach*;
- w instytucjach i usługach mieszkaniowych – praca socjalna i działania wewnątrz systemu;
- w sytuacjach zagrożenia utratą mieszkania – działania informacyjne i kampanie, przekazywanie informacji o zadłużeniu czynszowym, np. między właścicielem lub zarządcą zasobu lokalowego a instytucjami pomocowymi.

Choć narzędzia te różnią się zakresem (np. streetworking obejmuje także pracę z osobą, a działania informacyjne przede wszystkim umożliwiają kontakt z systemem), pełnią tę samą funkcję – łączenia osoby z odpowiednimi usługami na możliwie wczesnym etapie.

Trzy poziomy usług w mapie

Aby zachować spójność z modelem DI i jednocześnie użyteczność praktyczną, usługi zostały oznaczone trzema kategoriami:

- usługi „modelowe” – bezpośrednio opisane w modelu DI (np. usługi mieszkaniowe, praca socjalna, asystentura, streetworking);
- usługi wspierające – wynikające z logiki modelu i jego opisów (np. wsparcie zdrowotne, psychologiczne, mediacje, działania informacyjne);
- otoczenie systemowe – elementy systemu, z których model korzysta, ale których nie definiuje jako własnych usług (np. świadczenia pieniężne z pomocy społecznej, instrumenty rynku pracy, programy oddłużania).

Takie rozróżnienie pozwala jednocześnie zachować zgodność z modelem i odzwierciedlić realne warunki pracy. Podział ten ma charakter funkcjonalny i odzwierciedla zarówno zakres usług opisanych w modelu, jak i szerszy kontekst systemowy, w którym są one realizowane.

Zasada organizująca pracę

Całą mapę można sprowadzić do prostej reguły: im bardziej sytuacja osoby oddala się od stabilnego mieszkania, tym większe znaczenie mają działania interwencyjne i narzędzia dotarcia; z kolei im bliżej mieszkania (własnego w przypadku profilaktyki wejścia w bezdomność lub usługi mieszkaniowej, w przypadku osób wychodzących z bezdomności) – tym większy nacisk należy kłaść na jego utrzymanie, wsparcie środowiskowe i integrację.

Niezależnie od punktu wyjścia, celem wszystkich działań pozostaje zapobieganie pogłębianiu się problemów oraz zapewnienie trwałego rozwiązania mieszkaniowego, wspartego adekwatnymi usługami i prowadzącego do stabilizacji życiowej.



PROFILAKTYKA	INTERWENCJA	INTEGRACJA
<ul style="list-style-type: none"> • usługi wsparcia mieszkaniowego (miesz. treningowe) • doradztwo mieszkaniowe • praca socjalna, asystentura, poradnictwo specj. • punkty informacyjno-konsultacyjne • usługi wspierające (kampanie informacyjne, wsparcie psychologiczne, kompetencje opiekuńczo-wychowawcze, dostęp do usług zdrowotnych, mediacje, przygotowanie do usamodzielnienia / opuszczenia placówki) • otoczenie systemowe (pomoc społeczna, zamiana mieszkania, oddłużanie, aktywizacja zawodowa, poradnictwo prawne) 	<ul style="list-style-type: none"> • usługi wsparcia mieszkaniów. (Najpierw Mieszkanie, Plan Utrecht) • zakwaterowanie interwencyjne • streetworking / outreach • świetlice / centra wsparcia dziennego • punkty informacyjno-konsultacyjne • wsparcie materialne (żywność, odzież, łaźnie, pralnie) • praca socjalna, asystentura, poradnictwo specj. • usługi wspierające (wsparcie psychologiczne, dostęp do usług zdrowotnych) 	<ul style="list-style-type: none"> • usługi wsparcia mieszkaniowego (treningowe, Najpierw Mieszkanie, Housing-led, SAN) • doradztwo mieszkaniowe • praca socjalna, asystentura, poradnictwo specj. • kluby sąsiedzkie, animacja społeczności lokalnej, kręgi wsparcia, przeciwdziałanie samotności i izolacji • świetlice / centra wsparcia dziennego • usługi wspierające (wsparcie psychologiczne, kompetencje opiekuńczo-wychowawcze, dostęp do usług zdrowotnych) • otoczenie systemowe (pomoc społeczna, oddłużanie, aktywizacja zawodowa, poradnictwo prawne)
KWESTIE PRZEKROJOWE:	SYTUACJA MIESZKANIOWA JAKO PUNKT WYJŚCIA MIESZKANIE JAKO CENTRUM MODELU ZAPOBIEGANIE BEZDOMNOŚCI I POGŁĘBIANIU KRYZYSU INDYWIDUALIZACJA WSPARCIA DOTARCIE (NAWIĄZANIE KONTAKTU)	

Operacyjna mapa modelu w układzie różnych sytuacji mieszkaniowych odbiorców wsparcia

Przedstawione sytuacje nie stanowią ścieżki ani sekwencji etapów. Osoba może wejść do systemu wsparcia w dowolnym punkcie, a jej sytuacja może zmieniać się w czasie, w tym także między różnymi obszarami mapy. Układ ma charakter porządkujący i służy dopasowaniu usług do aktualnej sytuacji, a nie odzwierciedleniu liniowego przebiegu procesu wsparcia. Każdy z przedstawionych w poszczególnych grupach przykładów sytuacji mieszkaniowych może wymagać innego zestawu usług.

Grupa 1. Osoby mieszkające (względnie) stabilnie, lecz zagrożone utratą mieszkania – ETHOS: 9, 10, 11, 12, 13

Przykłady:

- (1) osoby doświadczające konfliktów rodzinnych (w tym między rodzicami a dorastającymi dziećmi)
- (2) osoby doświadczające przemocy domowej
- (3) osoby z zadłużeniami czynszowymi (przed orzeczeniem eksmisji)
- (4) osoby doświadczające ubóstwa lub niestabilności dochodów, osoby w luce czynszowej
- (5) osoby w nietypowym własnym zakwaterowaniu (np. własna altana działkowa zbliżona do warunków mieszkaniowych) i o stosunkowo niskich potrzebach wsparcia
- (6) osoby w mieszkaniach substandardowych i przeludnionych

(7) osoby dotknięte problemami zdrowia psychicznego lub uzależnieniami

Cel wsparcia: nawiązanie kontaktu, zapobieganie wejściu w bezdomność poprzez wsparcie w utrzymaniu mieszkania

PROFILAKTYKA	
Usługa	Uwagi
<input checked="" type="radio"/> Usługi wsparcia mieszkaniowego (SAN, mieszkania treningowe, w przypadku szczególnie wysokich potrzeb – Najpierw Mieszkanie)	Tylko w sytuacjach kiedy nie da się utrzymać w obecnie zajmowanym mieszkaniu (profilaktyka bezdomności)
<input checked="" type="radio"/> Doradztwo mieszkaniowe	
<input checked="" type="radio"/> Praca socjalna	
<input checked="" type="radio"/> Asystentura	
<input checked="" type="radio"/> Poradnictwo specjalistyczne	
<input checked="" type="radio"/> Punkty informacyjno-konsultacyjne	
<input checked="" type="radio"/> Usługi dotarcia i informowania (kampanie informacyjne)	W celu połączenia osoby potrzebującej wsparcia z usługami
<input checked="" type="radio"/> Wspieranie dostępu do usług medycznych	Jeśli są potrzebne
<input checked="" type="radio"/> Wspieranie kompetencji opiekuńczo-wychowawczych	Jeśli są potrzebne
<input checked="" type="radio"/> Wsparcie psychologiczne, terapeutyczne	Jeśli są potrzebne, także jako interwencja (w sytuacjach kryzysowych)
<input checked="" type="radio"/> Mediacje	Jeśli są potrzebne, także jako interwencja (w sytuacjach kryzysowych)
<input type="radio"/> Świadczenia i pomoc społeczna	Jeśli są potrzebne
<input type="radio"/> Zamiana mieszkania	Jeśli są potrzebne
<input type="radio"/> Oddłużanie i praca z dłużnikami	Jeśli są potrzebne
<input type="radio"/> Przeciwdziałanie przemocy domowej	Jeśli są potrzebne, także jako interwencja (w sytuacjach kryzysowych)
<input type="radio"/> Aktywizacja zawodowa	Jeśli są potrzebne
<input type="radio"/> Poradnictwo prawne	Jeśli są potrzebne

Grupa 2. Osoby funkcjonujące w warunkach niestabilnych („na granicy”) – ETHOS: 8, 9, 11

Przykłady:

- (1) osoby zamieszkujące nieodpłatnie („kątem”) u znajomych lub rodziny (tzw. *couchsurfing*)
- (2) osoby najmuje nieformalnie lub bezumownie
- (3) osoby nieposiadające tytułu prawnego do zajmowanego lokalu (nielegalne zajmowanie lokalu / *squatting*), w tym także altany działkowe
- (4) osoby z orzeczoną eksmisją

Cel wsparcia: nawiązanie kontaktu, zapobieganie wejściu w bezdomność poprzez zapewnienie stabilnego i bezpiecznego mieszkania

PROFILAKTYKA	
Usługa	Uwagi
<input checked="" type="radio"/> Usługi wsparcia mieszkaniowego (mieszkania treningowe, pomieszczenia tymczasowe z usługami, w przypadku szczególnie wysokich potrzeb – Najpierw Mieszkanie)	Profilaktyka bezdomności
<input checked="" type="radio"/> Doradztwo mieszkaniowe	
<input checked="" type="radio"/> Praca socjalna	
<input checked="" type="radio"/> Asystentura	
<input checked="" type="radio"/> Poradnictwo specjalistyczne	
<input checked="" type="radio"/> Punkty informacyjno-konsultacyjne	
<input checked="" type="radio"/> Świetlice / centra wsparcia dziennego	Osoby spędzające większość dnia poza miejscem zamieszkania
<input checked="" type="radio"/> Usługi dotarcia i informowania (kampanie informacyjne)	W celu połączenia osoby potrzebującej wsparcia z usługami
<input checked="" type="radio"/> Wspieranie dostępu do usług medycznych	Jeśli są potrzebne
<input checked="" type="radio"/> Wspieranie kompetencji opiekuńczo-wychowawczych	Jeśli są potrzebne
<input checked="" type="radio"/> Wsparcie psychologiczne, terapeutyczne	Jeśli są potrzebne, także jako interwencja (w sytuacjach kryzysowych)
<input type="radio"/> Świadczenia i pomoc społeczna	Jeśli są potrzebne
<input type="radio"/> Aktywizacja zawodowa	Jeśli są potrzebne
<input type="radio"/> Poradnictwo prawne	Jeśli są potrzebne

Grupa 3. Osoby opuszczające instytucje bez rozwiązania mieszkaniowego – ETHOS: 5, 6, 7

Przykłady:

- (1) młodzież opuszczająca instytucje pieczy zastępczej, wychowawcze, poprawcze
- (2) osoby opuszczające instytucje penitencjarne
- (3) osoby opuszczające placówki medyczne (w tym ośrodki terapii uzależnień, szpitale psychiatryczne)
- (4) osoby opuszczające placówki dla uchodźców i migrantów (w tym ośrodki zakwaterowania zbiorowego dla uchodźców z Ukrainy)
- (5) osoby z doświadczeniem bezdomności opuszczające instytucje opieki długoterminowej (DPS, schronisko z usługami opiekuńczymi)

Cel wsparcia: zapobieganie wejściu w bezdomność poprzez przygotowanie do opuszczenia instytucji (usamodzielnienia) i zapewnienie adekwatnego mieszkania

PROFILAKTYKA	
Usługa	Uwagi
<input checked="" type="radio"/> Usługi wsparcia mieszkaniowego (mieszkania treningowe, także rozwiązania <i>housing-led</i> – np. SAN, w przypadku szczególnie wysokich potrzeb – Najpierw Mieszkanie)	W szczególności programy mieszkań treningowych dla młodzieży z pieczy zastępczej i placówek opiekuńczo-wychowawczych wchodzącej w dorosłość, oraz

	osób opuszczających zakłady karne (jako profilaktyka bezdomności)
<input checked="" type="radio"/> Doradztwo mieszkaniowe	
<input checked="" type="radio"/> Praca socjalna	
<input checked="" type="radio"/> Asystentura	
<input checked="" type="radio"/> Poradnictwo specjalistyczne	
<input checked="" type="radio"/> / <input checked="" type="radio"/> Przygotowanie do usamodzielnienia	Może stanowić usługę własną instytucji lub zewnętrzną wobec niej, świadczoną przez system przeciwdziałania bezdomności
<input checked="" type="radio"/> Pre-trening mieszkaniowy	Krótkoterminowe formy treningów mieszkaniowych dla młodzieży z pieczy zastępczej i placówek opiekuńczo-wychowawczych przed ostatecznym opuszczeniem placówki
<input checked="" type="radio"/> Usługi dotarcia i informowania (kampanie informacyjne)	W celu połączenia osoby mającej opuścić placówkę z usługami
<input checked="" type="radio"/> Wspieranie dostępu do usług medycznych	Jeśli są potrzebne
<input checked="" type="radio"/> Wsparcie psychologiczne, terapeutyczne	Jeśli są potrzebne, także jako interwencja (w sytuacjach kryzysowych)
<input type="radio"/> Aktywizacja zawodowa	Jeśli są potrzebne
<input type="radio"/> Poradnictwo prawne	Jeśli są potrzebne

Grupa 4. Osoby doświadczające nagłej utraty mieszkania – ETHOS: 9, 10

Przykłady:

- (1) osoby eksmitowane (w tym sprawcy przemocy separowani od ofiar)
- (2) osoby uciekające przed przemocą
- (3) młodzież uciekająca lub wyrzucana z domów z zaburzonymi relacjami wychowawczymi
- (4) inne nagłe zdarzenia skutkujące utratą mieszkania (nagły konflikt, utrata źródła dochodu, zdarzenie losowe)

Cel wsparcia: zapobieganie wejściu w bezdomność poprzez zapewnienie bezpieczeństwa i natychmiastowe przejście do zakwaterowania interwencyjnego lub mieszkania (*rapid-rehousing*)

INTERWENCJA	
Usługa	Uwagi
<input checked="" type="radio"/> Usługi wsparcia mieszkaniowego (<i>housing-led</i> , w tym np. SAN, w przypadku szczególnie wysokich potrzeb – Najpierw Mieszkanie)	Jak najszybsze umieszczenie w rozwiązaniu mieszkaniowym (tzw. „ <i>rapid-rehousing</i> ”)
<input checked="" type="radio"/> Zakwaterowanie interwencyjne	Jeśli rozwiązanie mieszkaniowe jest niedostępne w danym momencie; zakwaterowanie interwencyjne (w placówkach dla osób w kryzysie bezdomności lub mieszkaniach interwencyjnych) powinno być jak najkrótsze
<input checked="" type="radio"/> Praca socjalna	

<input checked="" type="radio"/> Asystentura	
<input checked="" type="radio"/> Poradnictwo specjalistyczne	
<input checked="" type="radio"/> Punkty informacyjno-konsultacyjne	
<input checked="" type="radio"/> Usługi dotarcia i informowania (kampanie informacyjne)	W celu połączenia osoby potrzebującej wsparcia z usługami
<input checked="" type="radio"/> Wspieranie dostępu do usług medycznych	Jeśli są potrzebne
<input checked="" type="radio"/> Wsparcie psychologiczne, terapeutyczne	
<input type="radio"/> Świadczenia i pomoc społeczna	

Grupa 5. Osoby pozostające bez dachu nad głową – ETHOS: 1, 2, 11

Przykłady:

- (1) osoby w bezdomności ulicznej – przestrzeniach publicznych i miejscach niemieszkalnych (np. strychy, piwnice, pustostany nieprzeznaczone do zamieszkania, węzły ciepłownicze, szałas, ziemianki)
- (2) osoby w nietypowe formach zakwaterowania (w tym altany działkowe) z poważnymi naruszeniami domeny fizycznej i społecznej ETHOS
- (3) osoby w ogrzewalniach
- (4) osoby w noclegowniach (korzystające incydentalnie)

Cel wsparcia: nawiązanie kontaktu, zabezpieczenie podstawowych potrzeb, redukcja szkód i rozpoczęcie procesu wychodzenia z bezdomności (w szczególności przejście do zakwaterowania interwencyjnego lub mieszkania oraz zapobieganie instytucjonalizacji)

INTERWENCJA	
Usługa	Uwagi
<input checked="" type="radio"/> Usługi wsparcia mieszkaniowego (przede wszystkim Najpierw Mieszkanie; w przypadku niskich potrzeb wsparcia możliwe inne formy mieszkaniowe – np. Plan Utrecht)	
<input checked="" type="radio"/> Zakwaterowanie interwencyjne	Jeśli rozwiązanie mieszkaniowe jest niedostępne w danym momencie; zakwaterowanie interwencyjne (w placówkach dla osób w kryzysie bezdomności lub mieszkaniach interwencyjnych) powinno być jak najkrótsze
<input checked="" type="radio"/> Streetworking i inne usługi <i>outreach</i>	
<input checked="" type="radio"/> Praca socjalna	
<input checked="" type="radio"/> Asystentura	
<input checked="" type="radio"/> Poradnictwo specjalistyczne	
<input checked="" type="radio"/> Punkty informacyjno-konsultacyjne	
<input checked="" type="radio"/> Świetlice / centra wsparcia dziennego	
<input checked="" type="radio"/> Jadłodajnie / dystrybucja żywności	
<input checked="" type="radio"/> Dystrybucja odzieży	
<input checked="" type="radio"/> Łaźnie i pralnie	

<input checked="" type="radio"/> Wspieranie dostępu do usług medycznych	
<input checked="" type="radio"/> Wsparcie psychologiczne, terapeutyczne	
<input type="radio"/> Świadczenia i pomoc społeczna	
<input type="radio"/> Aktywizacja zawodowa	Np. program <i>Job First</i>
<input type="radio"/> Poradnictwo prawne	

Grupa 6. Osoby przebywające w instytucjach dla osób w kryzysie bezdomności (lub mieszkaniach interwencyjnych) – ETHOS: 2, 3, 4, 5, 7

Przykłady:

- (1) osoby zakwaterowane w placówkach dla osób w kryzysie bezdomności, w tym noclegownie (regularne, stałe korzystanie) i schroniska
- (2) osoby zakwaterowane w schroniskach z usługami opiekuńczymi
- (3) osoby zakwaterowane w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży
- (4) osoby zakwaterowane w innych placówkach dla osób doświadczających bezdomności o funkcji interwencyjnej lub w mieszkaniach interwencyjnych
- (5) osoby zakwaterowane w ośrodkach zakwaterowania zbiorowego dla uchodźców z Ukrainy

Cel wsparcia: zakwaterowanie interwencyjne, zapobieganie instytucjonalizacji i jak najszybsze przejście do mieszkania

INTEGRACJA	
Usługa	Uwagi
<input checked="" type="radio"/> Usługi wsparcia mieszkaniowego (mieszkania treningowe lub ze wspieranym najmem / <i>housing-led</i> ; w przypadku bardzo wysokich potrzeb wsparcia – Najpierw Mieszkanie)	Jako droga reintegracji z systemu instytucjonalnego (także jako zapobieganie instytucjonalizacji)
<input checked="" type="radio"/> Doradztwo mieszkaniowe	Także jako zapobieganie instytucjonalizacji
<input checked="" type="radio"/> Praca socjalna	Także jako zapobieganie instytucjonalizacji
<input checked="" type="radio"/> Asystentura	Także jako zapobieganie instytucjonalizacji
<input checked="" type="radio"/> Poradnictwo specjalistyczne	
<input checked="" type="radio"/> Wspieranie dostępu do usług medycznych	
<input checked="" type="radio"/> Wsparcie psychologiczne, terapeutyczne	
<input checked="" type="radio"/> Wspieranie kompetencji opiekuńczo-wychowawczych	Jeśli są potrzebne
<input type="radio"/> Świadczenia i pomoc społeczna	
<input type="radio"/> Oddłużanie i praca z dłużnikami	
<input type="radio"/> Aktywizacja zawodowa	
<input type="radio"/> Poradnictwo prawne	

Grupa 7. Osoby w rozwiązaniach (usługach) mieszkaniowych – ETHOS: 3 (mieszkania przejściowe – *transitional housing*); formy wsparcia mieszkaniowego oparte o najem i prawa wynikające z umowy najmu oznaczają zakończenie bezdomności (ale nie wsparcia!), w związku z czym nie są ujęte w ETHOS

Przykłady:

- (1) Osoby w mieszkaniach treningowych i wspomaganych
- (2) Osoby w mieszkaniach ze wsparciem (*housing-led*), w tym m.in. model CTUS (pomieszczenia tymczasowe z usługami), model Utrecht (dopłaty do wynajmu mieszkania) i model społecznych agencji najmu (SAN)
- (3) Osoby w programach Najpierw Mieszkanie

Cel wsparcia: zapobieganie powrotowi do bezdomności poprzez wsparcie w utrzymaniu mieszkania i osiągnięciu trwałej stabilizacji życiowej

INTEGRACJA	
Usługa	Uwagi
<input checked="" type="radio"/> Usługi wsparcia mieszkaniowego	Zapewnienie wsparcia w zarządzaniu mieszkaniem oraz możliwości przejścia do korzystniejszego rozwiązania (np. z mieszkania treningowego do trwałego rozwiązania mieszkaniowego)
<input checked="" type="radio"/> Doradztwo mieszkaniowe	
<input checked="" type="radio"/> Praca socjalna	Także jako interwencja w sytuacjach kryzysowych
<input checked="" type="radio"/> Asystentura	Także jako interwencja w sytuacjach kryzysowych
<input checked="" type="radio"/> Poradnictwo specjalistyczne	Także jako interwencja w sytuacjach kryzysowych
<input checked="" type="radio"/> Punkty informacyjno-konsultacyjne	
<input checked="" type="radio"/> Świetlice / centra wsparcia dziennego	
<input checked="" type="radio"/> Kluby sąsiedzkie	
<input checked="" type="radio"/> Animacja społeczności lokalnych	
<input checked="" type="radio"/> Kręgi wsparcia	
<input checked="" type="radio"/> Jadłodajnie / dystrybucja żywności	Jako dodatkowe wsparcie
<input checked="" type="radio"/> Dystrybucja odzieży	Jako dodatkowe wsparcie
<input checked="" type="radio"/> Łaźnie i pralnie	Jako dodatkowe wsparcie
<input type="radio"/> Wspieranie dostępu do usług medycznych	
<input type="radio"/> Wsparcie psychologiczne, terapeutyczne	Także jako interwencja w sytuacjach kryzysowych
<input type="radio"/> Wspieranie kompetencji opiekuńczo-wychowawczych	Jeśli są potrzebne
<input type="radio"/> Świadczenia i pomoc społeczna	
<input type="radio"/> Oddłużanie i praca z dłużnikami	
<input type="radio"/> Aktywizacja zawodowa	
<input type="radio"/> Poradnictwo prawne	

Profilaktyka w procesach deinstytucjonalizacji

Definicja

Pierwszym filarem niniejszego modelu są wszelkie działania związane z szeroko pojętą profilaktyką bezdomności. Warto na wstępie wyjaśnić, iż sam termin „profilaktyka” bywa różnie definiowany i postrzegany w europejskiej literaturze i prawodawstwie, w zależności od kraju i autora. Nieporozumienia w tej kwestii często wynikają z faktu, iż niektórzy autorzy stosują zamiennie terminy „profilaktyka bezdomności” i „profilaktyka bezdomności ulicznej”, tak jak by oznaczały to samo. Tymczasem są to dwa różne pojęcia, oznaczające różne działania adresowane do innych odbiorców. Profilaktyka bezdomności ma zapobiegać temu, aby osoba posiadająca jeszcze mieszkanie utraciła je i weszła w bezdomność, podczas gdy „profilaktyka bezdomności ulicznej” ma zapobiec temu, aby osoba w kryzysie bezdomności nie trafiła na ulicę i pozostała na niej bez wsparcia¹⁷. Należy wyraźnie rozróżniać te pojęcia i unikać ich utożsamiania.

W Polsce na szczęście od lat stosuje się jednak bardzo wyraźny podział na trzy osobne działy polityki społecznej, adresowanej wobec problemu bezdomności: profilaktykę, interwencję i reintegrację. Dlatego na potrzeby niniejszego modelu profilaktykę bezdomności definiuje się jako działania adresowane do osób zagrożonych bezdomnością, mające na celu niedopuszczenie do wejścia tych osób w bezdomność. Innymi słowy, profilaktyka oznacza zapobieganie bezdomności i oba te sformułowania mogą być często stosowane zamiennie. Dlatego też profilaktyka bezdomności jest zawsze adresowana do osób, które nie weszły jeszcze w bezdomność. Profilaktyką bezdomności nie obejmuje działań adresowanych do osób, które już doświadczają bezdomności, gdyż w ich przypadku nie da się już jej zapobiec. Można ją za to zakończyć, czemu służą działania opisane w pozostałych obszarach modelu.

Na potrzeby niniejszego modelu profilaktykę bezdomności oraz działania planowane w jej ramach podzielić można na dwa rodzaje:

- profilaktykę długoterminową – czyli działania zapobiegawcze, których efekty i rezultaty są odległe w czasie;
- profilaktykę krótkoterminową – czyli działania zapobiegawcze, których efekty i rezultaty mogą być widoczne w krótkim czasie, a niekiedy wręcz natychmiastowo.

Spektrum działań, jakie można podejmować w ramach polityki profilaktycznej, jest zatem bardzo szerokie – zwłaszcza tych działań, które wpisują się w profilaktykę długoterminową. Ponieważ jednak efekty długoterminowej profilaktyki są znacznie odłożone w czasie, a niekiedy wręcz trudne do uchwycenia i udowodnienia¹⁸, dlatego też skuteczna polityka profilaktyki bezdomności nie może opierać się wyłącznie na działaniach z zakresu profilaktyki długoterminowej. Powinna ona zawierać w sobie połączenie działań z obu zakresów.

Ogólnopolskie badanie dotyczące profilaktyki bezdomności, przeprowadzone w roku 2023 przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązania Problemu Bezdomności, wykazało, że przytłaczająca

¹⁷ Dlatego np. noclegownia może być narzędziem profilaktyki bezdomności ulicznej, ale z pewnością nie będzie częścią profilaktyki bezdomności.

¹⁸ Np. jeśli w ramach profilaktyki przeprowadza się akcję informacyjną wśród młodzieży szkolnej, przestrzegającą przed zażywaniem narkotyków, której efektem może być to, że w przyszłości dziecko nie popadnie w narkomanię, która mogłaby je z kolei doprowadzić kiedyś do bezdomności, to po upływie lat trudno jednoznacznie stwierdzić ile z pośród tych dzieci nie popadło w bezdomność właśnie dzięki tej konkretnej akcji informacyjnej.

większość gmin w Polsce nie prowadzi żadnej polityki ani działań w tym zakresie¹⁹. W większości z nich budowę systemu profilaktyki trzeba zatem rozpocząć od podstaw. Potencjalnie otwiera to możliwość niemal nieograniczonej palety działań, jakie można byłoby wprowadzić na ich terenie. Jednak z praktycznego punktu widzenia, aby uporządkować dalsze kroki i ograniczyć listę proponowanych działań, tak aby wprowadzenie ich w polskich gminach było realistyczne i spójne z innymi obowiązującymi programami i planami, w niniejszym opracowaniu postanowiono zawęzić spektrum planowanych działań i podejmowanych kroków.

15 czerwca 2022 r. uchwałą rady ministrów została przyjęta Strategia Rozwoju Usług Społecznych²⁰ (SRUS), która realizowana będzie 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 (i powiatowego), takie jak działania na rzecz osób zagrożonych eksmisją, osób opuszczających instytucje całodobowe (np. zakłady karne lub placówki pieczy zastępczej), czy kampanie społeczne.

Ponieważ dla przytłaczającej większości gmin w kraju wdrożenie chociażby tylko tych działań zawartych w SRUS będzie stanowiło nie lada wyzwanie, postanowiono zatem w pracach nad niniejszym modelem skoncentrować się przede wszystkim na zagadnieniach i adresatach działań wymienionych w tym dokumencie. Co więcej, jako priorytetowe uznane zostały działania z zakresu profilaktyki krótkoterminowej, gdyż wdrożenie ich zapewni natychmiastowe rezultaty, których w większości gmin zdecydowanie brak. Działania z zakresu profilaktyki długoterminowej stanowiąc będą raczej dodatek i uzupełnienie do modelu.

Zatem poniżej przedstawione zostaną przede wszystkim cztery²¹ główne priorytety w działaniach profilaktycznych, wskazane i rekomendowane w SRUS: praca z osobami zadłużonymi, współpraca międzysektorowa, praca z osobami opuszczającymi instytucje oraz analiza danych.

Działania profilaktyczne adresowane do osób z zadłużeniami

Jednym z pierwszych symptomów, po którym można rozpoznać, iż sytuacja człowieka zaczyna niebezpiecznie zmierzać w kierunku bezdomności, jest pojawienie się u niego zadłużenia. Oczywiście najczęściej jest ono poprzedzone innymi problemami, jak np. utrata pracy czy zdrowia, które same w sobie też stanowią mogą osobne symptomy zbliżającego się kryzysu. Jednak moment, w którym człowiek przestaje regulować własne zobowiązania finansowe, jest tym, w którym sytuacja wyraźnie zaczyna wymykać się spod jego kontroli. To w tym właśnie momencie udzielenie odpowiedniego wsparcia może odwrócić jego los i uchronić go przed kolejnymi poważnymi następstwami. Im mniejsze jest zadłużenie i im wcześniej zostanie rozpoznane, tym prościej mu zapobiec i tym niższy koszt udzielenia pomocy.

Zadłużenia występujące u osób zagrożonych bezdomnością mogą być różnego rodzaju (w zależności od ich wielkości oraz tego, kto jest wierzycielem), dlatego też pomoc dla dłużników powinna być zróżnicowana i zorganizowana w kilku wariantach. Ponieważ lista potencjalnych wierzycieli długów może być praktycznie nieskończona, nierealnym wydaje się stworzenie systemu pomocy zajmującego się wszystkimi możliwymi rodzajami długów. Mimo tego, że każdy dług stanowi swoisty problem dla posiadającego go człowieka, z punktu widzenia profilaktyki bezdomności najistotniejszymi zadłużeniami są te,

¹⁹ „Pokonać Bezdomność. Deinstytucjonalizacja usług, profilaktyka w gminach, badania populacji”, P. Jaskulski, M. Kowalewski, Ogólnopolska Federacja Na Rzecz Rozwiązania Problemu Bezdomności, Zabrze 2023

²⁰ Dz. U. z 10 sierpnia 2022, poz. 767, Uchwała nr 135 Rady Ministrów, Warszawa 2022

²¹ W SRUS dodatkowym priorytetem są także kampanie społeczne. Ponieważ jednak ich waga jest zdecydowanie mniejsza w porównaniu do pozostałych priorytetów, w niniejszym modelu stanowią one nieobligatoryjne uzupełnienie systemu profilaktyki. Opisane są szerzej w podręczniku do wdrażania modelu.

które doprowadzić mogą bezpośrednio do utraty mieszkania. Zatem system profilaktyki powinien skupiać się przede wszystkim na tego rodzaju zadłużeniach (przykładowo dług wobec dostawcy gazu bądź internetu, może mieć niższy priorytet, gdyż jego skutkiem będzie odcięcie dostępu do wybranych mediów, lecz nie utrata lokalu mieszkalnego)²².

Najczęściej występującymi wierzycielami długów mogących prowadzić do utraty lokalu mieszkalnego są: gminy, spółdzielnie mieszkaniowe, TBS-y i prywatni właściciele wynajmowanych lokali mieszkalnych (w przypadku niespłacania zaległości czynszowych przez najemców), a także banki (w przypadku niespłacanych rat kredytów hipotecznych)²³. Zadłużenia powstałe u każdego z wymienionych wierzycieli charakteryzują się odmiennymi uwarunkowaniami. Na przykład zadłużenia wobec gminy lub spółdzielni mieszkaniowej na ogół wiążą się z dłuższym okresem windykacji, zanim doprowadzą do eksmisji dłużnika. Zadłużenia wobec banków lub prywatnych właścicieli z reguły prowadzą do utraty mieszkania w znacznie krótszym czasie. Usługi profilaktyczne, adresowane do osób posiadających tego rodzaju zadłużenia (w wyżej wymienionych instytucjach), podzielić można na trzy grupy, w zależności od wielkości zadłużenia.

Niskie zadłużenia

W przypadku niskich zadłużeń (np. kilkumiesięczne zaległości lub takie w przypadku których procedura eksmisji jest jeszcze odległym scenariuszem) – rekomendowanymi usługami profilaktycznymi mogą być:

- usługi nieodpłatnej pomocy prawnej: prowadzone przez ośrodki pomocy społecznej (OPS) lub centra usług społecznych (CUS), ale też inne instytucje (gminne, pozarządowe, uczelnie wyższe, organizacje prawnicze itp.);
- praca nad redukcją długów: usługi takie jak odpracowywanie lub restrukturyzacja zadłużenia, prowadzone przez OPS-y, CUS-y, wydziały lokalowe w urzędach gmin, bądź inne instytucje i spółki podległe gminom, a także spółdzielnie mieszkaniowe;
- usługi aktywizacji zawodowej ukierunkowane na osoby krótkotrwale bezrobotne, prowadzone przez urzędy pracy, agencje pracy, organizacje pozarządowe, OPS-y, CUS-y lub inne instytucje gminne;
- usługi wsparcia socjalnego dla osób zadłużonych: asystentura, trening budżetowy, doradztwo finansowe, wsparcie specjalistyczne, prowadzone przez gminy, OPS-y, CUS-y lub organizacje pozarządowe²⁴.

Średnie zadłużenia

W przypadku średniej wielkości zadłużeń (np. kilkunastomiesięczne zaległości, lub takie w przypadku których procedura eksmisji staje się realnym scenariuszem) – rekomendowanymi usługami profilaktycznymi (oprócz wspomnianych wcześniej) mogą być:

- usługi aktywizacji zawodowej ukierunkowane na osoby długotrwale bezrobotne: jak centra integracji społecznej (CIS), lub inne inicjatywy prowadzone przez gminy, OPS-y, CUS-y, organizacje pozarządowe;

²² Oczywiście gdy osoba zadłużona staje się beneficjentem pomocy społecznej, należy wspierać ją w taki sposób, aby była w stanie doprowadzić do sytuacji, w której nie będzie miała już żadnych zadłużeń (niezależnie od tego kto jest ich wierzycielem). Jednak priorytet w pracy z osobą wspieraną (oraz w rekrutacji do programów profilaktycznych) powinny mieć przede wszystkim te długi, których bezpośrednim następstwem może być utrata mieszkania.

²³ W przypadku banków podkreślić należy, iż sam kredyt hipoteczny (o ile jest spłacany zgodnie z ustalonym harmonogramem rat) nie powinien być traktowany na potrzeby niniejszego opracowania jako zadłużenie.

²⁴ Dobrym przykładem takiego rozwiązania jest Program Bezpieczeństwa Ekonomicznego i Wsparcia Osób Zadłużonych (BE-iWOZ) prowadzony w Gdańsku.

- ❑ usługi mające na celu pozyskanie alternatywnego lokalu mieszkalnego: np. społeczne agencje najmu, programy pośrednictwa zamiany lokali mieszkalnych (np. zamiana większego mieszkania na mniejsze przy jednoczesnej redukcji zadłużenia), programy mieszkalnictwa wspomagającego lub inne inicjatywy prowadzone przez gminy, OPS-y, CUS-y, spółdzielnie mieszkaniowe, organizacje pozarządowe itp.; proponuje się także stworzenie usługi doradztwa mieszkaniowego²⁵, którą realizować mogą potencjalnie różne instytucje (np. SAN, CUS lub NGO), jednak rekomendowane jest umiejscowienie tej usługi w jednostkach polityki mieszkaniowej gminy (np. wydziale lokalowym);
- ❑ usługi wsparcia w spłacie zadłużenia: np. mediacje z właścicielem lokalu mieszkalnego, redukcja odsetek karnych czy, w niektórych sytuacjach, częściowa spłata zadłużenia lub abolicja²⁶; prowadzone przez gminy, OPS-y, CUS-y, spółdzielnie mieszkaniowe lub innych zarządców zasobów lokalowych, a także przez organizacje pozarządowe (np. w zakresie prowadzenia mediacji)²⁷;
- ❑ zaawansowana praca socjalna: np. współpraca z całą rodziną i najbliższym środowiskiem dłużnika, świadczenia pomocy społecznej, asystentura rodzinna, usługi opiekuńcze, wspieranie dostępu do usług medycznych, w tym psychiatry i terapii uzależnień; prowadzona przez OPS-y, CUS-y lub organizacje pozarządowe;

Wysokie zadłużenia

W przypadku wysokich zadłużeń (np. kilkuletnie zaległości lub takie, w przypadku których procedura eksmisji jest już wszczęta) – rekomendowanymi usługami profilaktycznymi (oprócz wspomnianych wcześniej) mogą być:

- ❑ usługi zapewnienia lokalu tymczasowego dla rodzin eksmitowanych, jak np. gdańskie Centrum Treningu Umiejętności Społecznych lub inne inicjatywy w tym zakresie, prowadzone przez gminy, OPS-y, CUS-y oraz organizacje pozarządowe;
- ❑ usługi wsparcia najmu mieszkań lub pokoi na rynku komercyjnym poprzez dopłaty do wynajmu (np. według modelu „Utrecht” realizowanego przez MOPS w Gdyni), prowadzone przez gminy, OPS-y, CUS-y oraz organizacje pozarządowe;
- ❑ zaawansowana asystentura jako obligatoryjne uzupełnienie powyższych dwóch rodzajów usług;
- ❑ programy rozwoju gminnych zasobów lokali komunalnych, w tym najmu socjalnego tych lokali oraz programy mieszkań treningowych, wspomaganych i innych o zbliżonym charakterze, prowadzone przez gminy, OPS-y, CUS-y lub organizacje pozarządowe.

²⁵ Doradztwo mieszkaniowe, to usługa stanowiąca łącznik między usługami mieszkaniowymi, systemem wsparcia i osobą zagrożoną bezdomnością. Jej celem jest zapobieganie utracie mieszkania, wspieranie w utrzymaniu najmu i rozwiązywaniu problemów z właścicielami, ułatwianie dostępu do mieszkań (na rynku komercyjnym, społecznym, komunalnym), czy koordynacja wsparcia środowiskowego (we współpracy z innymi instytucjami). Usługa opisana jest szerzej w podręczniku wdrażania modelu.

²⁶ Umarzenie długów bądź spłacanie ich za dłużnika, jest dyskusyjnym rozwiązaniem. Oczywiście szybko poprawia sytuację lokatora i ratuje go przed eksmisją. 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 swojego zadłużenia). Jednak, w przypadku wielu innych lokatorów, takie działania 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.

²⁷ Tego rodzaju pomoc powinna być powiązana z innymi usługami, czyli np. utrzymanie dodatków mieszkaniowych powinno być uzależnione od tego, czy osoba z nich korzystająca wejdzie w szerszy program asystentury i pracy socjalnej, mającej na celu redukcję jego długów. Głównym celem pracy z osobą wspieraną nie powinno być jednorazowe zredukowanie długu, który po jakimś czasie znowu zacznie rosnąć, lecz doprowadzenie do sytuacji, w której osoba ta nie będzie się zadłużała, a jej sytuacja finansowa będzie stabilna.

Należy tutaj nadmienić, iż udzielana pomoc powinna być zawsze dostosowana do indywidualnych potrzeb osoby wspieranej. Znaczy to, że nie wszystkie wymienione powyżej usługi muszą być zastosowane wobec każdej osoby z zadłużeniami. W zależności od sytuacji, w jakiej znalazła się osoba zadłużona, powinno się dobrać dla niej, spośród całej dostępnej palety rozwiązań, wyłącznie te usługi, które będą dla niej konieczne i adekwatne wobec jej potrzeb.

Oprócz wspomnianych wcześniej instytucji będących wierzycielami zadłużenia, mogącego skutkować utratą mieszkania przez osobę zadłużoną (oraz usług profilaktycznych z nimi związanych), należy wspomnieć o jeszcze jednym specyficznym rodzaju „wierzyciela”, jaki może się pojawić w polskich realiach. Mowa tu o fikcyjnych wierzycielach, egzekwujących fikcyjne (bądź nielegalne) długi. Innymi słowy chodzi o przestępców (bądź organizacje przestępcze), które zawierają z nieświadomymi oszustwa obywatelami umowy finansowe, w efekcie których osoba ta traci swój lokal mieszkalny (np. pożyczki niewielkich kwot finansowych, obwarowane zapisami o przepadku nieruchomości na rzecz wierzyciela). Mimo faktu, iż proceder ten jest nielegalny, a utracone w ten sposób mienie jest na ogół możliwe do odzyskania na drodze postępowania sądowego, niestety jest to proces czasochłonny, a w jego trakcie poszkodowany obywatel potrzebuje lokalu zastępczego oraz wsparcia prawnego. Jeśli na terenie gminy tego typu przestępstwa występują dość regularnie, powinna ona zapewnić także program wsparcia adresowany do ofiar wspomnianych przestępstw ekonomicznych. Programy te (realizowane przez ośrodki pomocy społecznej bądź organizacje pozarządowe), mogą posiadać bardzo zróżnicowany wachlarz usług, od wsparcia prawnego, przez asystenturę rodzinną, po mieszkania tymczasowe dla ofiar przestępstw (takie jak np. gdański Program Bezpieczeństwa Ekonomicznego i Wsparcia Osób Zadłużonych – BEiWOZ). Jeśli jednak na terenie gminy opisany problem nie występuje bądź występuje sporadycznie, można zrezygnować z wdrażania tego typu rozwiązań.

Ważne jest także, aby wszystkie wspomniane powyżej usługi, które w zdecydowanej większości będą wdrażane przez gminy, były ze sobą skonsolidowane lub przynajmniej skoordynowane – jako jeden uzupełniający się pakiet usług. W sytuacji, w której część usług jest dostępna w ośrodku pomocy społecznej, część w wydziale lokalowym urzędu gminy, a jeszcze inna część przez sieć organizacji pozarządowych, osoba potrzebująca wsparcia musi dotrzeć do każdej instytucji z osobna. Istnieje wówczas poważne zagrożenie, że do części z tych usług nie dotrze, a usługi przyznawane przez każdą z instytucji z osobna nie będą uwzględniały wsparcia oferowanego przez pozostałe podmioty. Zaleca się zatem tworzenie centrów pomocy dłużnikom, w którym wszystkie oferowane usługi będą dostępne w jednym miejscu, uzupełnione o doradztwo mieszkaniowe i będą stanowić zintegrowany pakiet wsparcia. Centra takie mogą być organizowane przez gminy (np. w ramach CUS-ów), bądź zlecane przez gminę organizacjom pozarządowym. W przypadku małych gmin, rekomenduje się powołanie stanowiska pełnomocnika lub specjalisty odpowiednio przeszkolonego w zakresie wsparcia osób i rodzin zadłużonych.

Współpraca międzysektorowa

Aby zorganizować wszystkie wymienione wyżej usługi na terenie gminy i zapewnić ich skuteczność, podstawowym warunkiem jest nawiązanie i prowadzenie stałej współpracy między lokalnymi instytucjami. Wynika to z faktu, iż w każdej gminie inne instytucje posiadają informacje o dłużnikach, a inne świadczą pomoc społeczną. Ten podział jest powszechny w całym kraju i chociaż wynika z naturalnego rozdziału kompetencji między instytucjami, stanowi podstawową barierę we wdrażaniu usług społecznych. Brak współpracy pomiędzy tymi jednostkami będzie zawsze prowadził do niewydolności systemu profilaktyki – usługa nigdy nie trafi do adresata. Zatem wymiana informacji pomiędzy wspomnianymi instytucjami jest jedynym możliwym rozwiązaniem, które musi zostać wdrożone na terenie każdej gminy. Wymianę informacji, w zależności od typu instytucji biorących w niej udział, można podzielić na trzy rodzaje.

Współpraca instytucji podległych jednemu samorządowi

Najprostszym przykładem dwóch instytucji, których współpraca jest niezbędna, aby prowadzić działania profilaktyczne w gminie, są wydziały lokalowe w urzędach gmin (lub inne jednostki zajmujące się zasobem lokalowym) oraz ośrodki pomocy społecznej. Pierwsze z nich zajmują się zarządzaniem komunalnymi lokalami mieszkalnymi (zatem również zbieraniem informacji na temat zadłużenia poszczególnych mieszkańców, a także ewentualnym procesem windykacji należności, oraz wszczynaniem procedury eksmisji). Drugie odpowiadają za pomoc społeczną i usługi wsparcia dla mieszkańców gminy. Tym, co łączy obie instytucje, jest fakt, że obie podlegają tej samej gminie. Innymi słowy, dyrektorzy obu jednostek są podwładnymi prezydenta miasta (bądź wójta lub burmistrza) i muszą wypełniać jego polecenia. Jak pokazują jednak badania²⁸, w większości gmin w Polsce taka współpraca nie zachodzi, nawet mimo tego, że w niektórych gminach obie instytucje znajdują się w tym samym budynku. Aby doprowadzić do współpracy obu instytucji (czyli przekazywania przez wydział lokalowy listy dłużników do ośrodka pomocy społecznej, w celu udzielenia im wsparcia) niezbędne są dwa kroki:

- ❑ decyzja prezydenta, burmistrza bądź wójta gminy nakazująca prowadzenie tego rodzaju współpracy;
- ❑ uregulowanie kwestii związanych z ochroną danych osobowych i możliwością przekazywania ich pomiędzy wspomnianymi jednostkami w gminie.

Na ogół kwestia ochrony danych sprowadza się do wyrażenia zgody przez mieszkańca lokalu, na przekazanie jego danych pomiędzy gminnymi instytucjami. Najprostszym sposobem na to jest wprowadzenie do umowy najmu lokalu mieszkalnego komunalnego (którą gmina przedstawia do podpisu każdemu ze swych lokatorów), zapisu w rozdziale poświęconym danym osobowym, który stanowiłby, iż:

„W przypadku powstania zaległości w regulowaniu opłat czynszowych przez lokatora, wyraża on zgodę na przekazanie jego danych osobowych Ośrodkowi Pomocy Społecznej w ..., celem udzielenia mu wsparcia”²⁹.

Zapis taki, będący obligatoryjną częścią umowy lokatorskiej, regulowałby współpracę pomiędzy wspomnianymi instytucjami i umożliwiłby prowadzenie skutecznej profilaktyki. Umieszczenie zapisu uporządkowałoby kwestie przetwarzania danych osobowych z wszystkimi nowymi lokatorami, zawierającymi umowy najmu po wprowadzeniu przez gminę wspomnianej zmiany w umowach. Dotychczasowi najemcy również musieliby zaakceptować nową wersję dokumentu.

Współpraca wspomnianych dwóch gminnych instytucji, opisana w niniejszym podrozdziale, umożliwia prowadzenie skutecznej profilaktyki bezdomności. Niestety wydziały lokalowe urzędów gmin posiadają informacje wyłącznie o dłużnikach komunalnych, a ci stanowią tylko część wszystkich osób z zadłużeniami mieszkaniowymi. Skuteczna polityka profilaktyczna, oprócz najemców komunalnych, powinna obejmować swoimi działaniami także inne rodzaje lokatorów (np. w zasobach spółdzielczych, prywatnych). Dlatego też konieczna jest współpraca gminy z innymi instytucjami.

Współpraca instytucji samorządowych i państwowych

Przykładem instytucji, która posiada informacje nie tylko o dłużnikach zamieszkujących w zasobach komunalnych, ale i w innych, są sądy rejonowe rozpatrujące sprawy dotyczące eksmisji³⁰. Trafiają do nich wnioski zarówno od właścicieli lokali komunalnych, jak i prywatnych, a także instytucji takich jak

²⁸ „Pokonać Bezdomność, Deinstytucjonalizacja usług, profilaktyka w gminach, badania populacji”, P. Jaskulski, M. Kowalewski, Ogólnopolska Federacja Na Rzecz Rozwiązania Problemu Bezdomności, Zabrze 2023

²⁹ Niniejszy zapis jest propozycją. Gmina może zastosować własną treść niniejszego paragrafu – ważne, aby jego następstwem była zgoda lokatora na przetwarzanie jego danych w ten właśnie sposób.

³⁰ Według przepisów, wniosek o eksmisję do sądu może zgłosić właściciel lokalu, współwłaściciel, spółdzielnia mieszkaniowa, a także współlokator czy osoba, której prawo do zamieszkiwania w lokalu zostało naruszone (jak choćby współmałżonek w przypadku rozwodu lub separacji).

spółdzielnie mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) czy banki. Oczywiście nie każdy pozew eksmisyjny, który trafia do sądu, kończy się eksmisją, nie każdy kończy się sprawą sądową (część postępowań kończy się na etapie mediacji sądowych), nie każdy wynika z zadłużenia (np. może wynikać z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³¹) i nie każdy dotyczy osób, które nie posiadają innego lokalu mieszkalnego (lub możliwości zapewnienia go sobie). Jednak problemy te dotyczą bardzo dużej części pozwanych, przez co sądy rejonowe są instytucjami dysponującymi informacjami na temat osób potencjalnie zagrożonych utratą mieszkania w danej gminie. Zatem współpraca pomiędzy sądami a ośrodkami pomocy społecznej wydaje się istotna.

Co prawda w niektórych okolicznościach dochodzi do wymiany informacji pomiędzy gminami a wymiarem sprawiedliwości w sprawach dotyczących eksmisji, jednak na ogół dzieje się to zdecydowanie zbyt późno. Do przekazania informacji dochodzi bowiem dopiero wtedy, gdy sąd wyda wyrok nakazujący eksmisję, a osoba, której nakazano opuszczenie lokalu dobrowolnie tego nie uczyni. Wtedy podmiot domagający się eksmisji składa u komornika sądowego wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Dalsze czynności eksmisyjne wykonuje komornik, który w sytuacji, gdy nie będzie w stanie ustalić miejsca docelowego dla osób eksmitowanych, zgłosi się w tej sprawie do gminy. Najczęściej na tym etapie jest jednak zbyt późno na wdrożenie skutecznej pracy socjalnej i profilaktyki. Możliwości działania gminy wobec osoby eksmitowanej są już na ogół bardzo ograniczone i wymagają od niej stosunkowo wysokich nakładów.

Dlatego też istotne dla procesu profilaktyki jest to, aby sądy rejonowe przekazywały informacje o osobach zagrożonych eksmisją z większym wyprzedzeniem. Najlepiej już w momencie rozpoznania przez sąd, że wniesiony pozew dotyczy eksmisji ze względu na zadłużenie finansowe. W praktyce daje to gminie (OPS-owi) czas na pracę z dłużnikiem (z wykorzystaniem opisanych wcześniej metod), mającą na celu poprawę jego sytuacji, co może być bazą do podjęcia mediacji z wierzycielem, a w konsekwencji – zapobiec eksmisji.

W przeciwieństwie jednak do wcześniej opisywanej współpracy między instytucjami samorządowymi, sądy rejonowe i OPS-y nie mają wspólnego przełożonego i są instytucjami zupełnie od siebie niezależnymi. Aby zatem mogło dojść do tego rodzaju wymiany informacji pomiędzy nimi, niezbędne wydaje się wydanie odpowiedniego aktu prawnego (w formie rozporządzenia ministerialnego lub uchwały rady ministrów), sankcjonującego i regulującego opisaną współpracę.

Innym przykładem tego rodzaju współpracy pomiędzy instytucjami samorządowymi i państwowymi, jest współpraca pomiędzy OPS a zakładami karnymi i aresztami śledczymi. W tym przypadku nie jest konieczna zmiana przepisów sankcjonujących możliwość tej współpracy, gdyż funkcjonują one w naszym kraju od dość dawna³². Wymagane jest jednak zintensyfikowanie współpracy pomiędzy tymi instytucjami, opisane szerzej dalszej części niniejszego rozdziału.

Współpraca instytucji samorządowych z osobami i instytucjami prywatnymi, podmiotami pozarządowymi oraz państwowymi zarządcami zasobów lokalowych

Aby dotrzeć do osób z zadłużeniami mieszkaniowymi (niebędących najemcami komunalnymi) jeszcze wcześniej, zanim zostanie wszczęta wobec nich procedura eksmisji, niezbędne jest pozyskiwanie przez gminę informacji o zadłużeniach zarówno od samych dłużników, jak i wierzycieli. Pozyskiwanie zgłoszeń bezpośrednio od osób prywatnych (zarówno zadłużonych jak i wierzycieli) opisane będzie szerzej w podręczniku do modelu. W niniejszej części opisana zostanie współpraca z wierzycielami instytucjo-

³¹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. 2005 nr 180 poz. 1493), wraz z późniejszymi zmianami.

³² Art. 13 ust. 3-5 ustawy o pomocy społecznej.

nalnymi, czyli organizacjami, instytucjami i podmiotami prywatnymi i pozarządowymi posiadającymi informację na temat osób zadłużonych, wynikającą z faktu bycia wierzycielem tego długu. Instytucjami takimi są najczęściej spółdzielnie mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego, firmy prywatne oferujące najem długoterminowy, banki, a także organizacje pozarządowe zajmujące się pomocą społeczną.

Z pewnością najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zmian w przepisach, które zezwalałyby (lub nawet nakazywały) wymienionym podmiotom przekazywanie informacji o dłużnikach zagrożonych eksmisją do lokalnych OPS-ów. Dopóki jednak takich przepisów nie ma, można próbować zachęcać wspomniane instytucje do dobrowolnej współpracy. Urzędy gmin powinny docierać na własną rękę do lokalnych spółdzielni mieszkaniowych, TBS-ów lub firm świadczących najem długoterminowy na swoim terenie i proponować im współpracę. W jej ramach wspomniane podmioty dobrowolnie umieszczałyby w swoich regulaminach oraz umowach najmu zapisy, zezwalające na przekazanie informacji o osobach wymagających wsparcia, ze względu na zadłużenia, do lokalnych ośrodków pomocy społecznej. W przypadku ogólnopolskich sieci banków, rolę inicjatora współpracy powinno prawdopodobnie odegrać Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Oczywiście przy braku ogólnopolskich przepisów nakazujących udział w tego rodzaju przedsięwzięciach nie należy zakładać, że wszystkie ze wspomnianych instytucji zgodzą się na tego rodzaju współpracę. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że instytucjom tym również zależy na tym, aby dłużnicy spłacali im swe zobowiązania, z pewnością część z nich może się zgodzić na tego rodzaju kooperację.

W przypadku odmowy udziału w powyżej proponowanym przedsięwzięciu, instytucjom tym można byłoby zaproponować mniej angażującą formę współpracy, czyli wariant, w którym lokalne OPS-y przekazują im informacje i materiały reklamowe na temat lokalnie dostępnych form wsparcia dla osób zadłużonych, a instytucje te (spółdzielnie mieszkaniowe, TBS-y itp.) same dostarczają je osobom z zadłużeniami, bez przekazywania OPS-om danych tych osób. Z pewnością skuteczność tej formy współpracy byłaby niższa od wcześniej opisanej propozycji, gdyż przekazanie dłużnikowi informacji o dostępnej pomocy nie gwarantuje tego, że będzie on chciał z niej skorzystać. Z pewnością jednak zaletą tego rozwiązania jest to, że nie koliduje ono z przepisami o ochronie danych osobowych, przez co może być zdecydowanie łatwiejsze do wdrożenia na terenie gminy.

Działania profilaktyczne adresowane do osób opuszczających instytucje

Bardzo ważną grupą osób zagrożonych bezdomnością, które należy objąć szczególnymi działaniami profilaktycznymi, są osoby opuszczające instytucje o specyficznym charakterze. Mowa tu o placówkach takich jak zakłady karne, młodzieżowe ośrodki wychowawcze lub ośrodki socjoterapii, placówki pieczy zastępczej, szpitale psychiatryczne (a także inne szpitale, w których pobyt pacjenta ma charakter długotrwały), ośrodki dla migrantów, a czasem nawet domy pomocy społecznej. W każdym ze wspomnianych rodzajów instytucji zdarzają się przypadki osób, które trafiają do nich nie będąc w kryzysie bezdomności, a po długotrwałym w nich pobycie opuszczają je, wchodząc bezpośrednio w bezdomność. Do każdej z wymienionych instytucji trafiają nieco inne osoby i w każdej z tych instytucji zachodzą nieco inne procesy, dlatego każda z nich wymagałaby osobnych opracowań. Jednak pewne procesy zachodzące wśród korzystających z tych placówek są do siebie podobne, jak na przykład długotrwałe odizolowanie od reszty społeczeństwa, utrata samodzielności w podejmowaniu decyzji (wszystkie decyzje podejmowane są przez instytucję), utrata umiejętności organizowania sobie życia (życie jest w pełni organizowane przez instytucję), czy utrata poczucia odpowiedzialności za siebie (odpowiedzialność leży

po stronie instytucji)³³. Im dłuższy pobyt w placówce tego typu, tym większe ryzyko zajęcia wspomnianych procesów i tym większe ryzyko wykluczenia społecznej osoby opuszczającej taką placówkę. Niestety długość pobytu w tych instytucjach najczęściej nie może ulec skróceniu, z powodów niezależnych od osoby zainteresowanej (np. wyrok sądu). Możliwe natomiast jest wprowadzenie we wspomnianych instytucjach dostępu do zróżnicowanych usług społecznych, które zabezpieczą opuszczającą je osobę przed popadnięciem w bezdomność.

W niniejszym rozdziale znajdują się zatem rekomendacje dotyczące przede wszystkim tych usług, które odpowiadają na najczęściej pojawiające się w tego typu instytucjach problemy. Poniżej opisane są trzy rodzaje placówek, których wspomniane wcześniej problemy dotyczą najczęściej. Pozostałe instytucje, których również dotyczą podobne zjawiska, opisane są w podręczniku do modelu.

Instytucje i formy wsparcia adresowane do młodzieży i młodych dorosłych

Instytucjami, o których mowa w tym podrozdziale są przede wszystkim młodzieżowe ośrodki wychowawcze (MOW), młodzieżowe ośrodki socjoterapii (MOS) oraz zróżnicowane formy pieczy zastępczej (instytucjonalne i rodzinne). Zajmują się one młodzieżą oraz młodymi dorosłymi, do momentu ukończenia przez nich 18. roku życia (w niektórych sytuacjach możliwe jest przedłużenie pobytu do 25. roku życia). Istotną przewagą tych podmiotów nad instytucjami pomocy społecznej jest to, że te pierwsze znają (z wieloletnim wyprzedzeniem) datę opuszczenia ich murów przez osobę usamodzielniającą się. Będzie to (w przybliżeniu) dzień, w którym wychowanek osiągnie pełnoletność i zakończy edukację szkolną. W przypadku placówek pieczy zastępczej zdarza się, iż data ta jest znana nawet z kilkunastoletnim wyprzedzeniem. Oznacza to, iż mają one bardzo dużo czasu na przygotowanie się do tego momentu i dokładne zaplanowanie wszelkich działań zapobiegawczych. Jest to potencjał, którego inne instytucje sektora pomocy społecznej na ogół nie mają. Z drugiej jednak strony, brak takiego przygotowania znacznie zwiększa szanse wychowanka na wejście w bezdomność. Ponadto należy zauważyć, że sam czas jest niewystarczającym zasobem dla zapewnienia bezpiecznego wejścia w dorosłość, instytucje te powinny być wyposażone także w dodatkowe usługi profilaktyczne:

- programy usamodzielniające skierowane do wychowanków pieczy zastępczej oraz MOW-ów i MOS-ów; programy te zawierać powinny elementy takie jak: trening budżetowy, trening samodzielnego poruszania się po mieście i kraju, trening innych umiejętności praktycznych – np. jak założyć konto w banku, czy jak załatwiać sprawy w innych instytucjach;
- asystencja usamodzielnienia: asystent usamodzielnienia dla wychowanków opuszczających pieczę zastępczą oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze (od minimum 6 miesięcy przed opuszczeniem do maksimum 12 miesięcy po opuszczeniu);
- pre-trening mieszkaniowy: krótkoterminowe formy treningów mieszkaniowych (2-5 dni), głównie dla 17-latków przygotowujących się do opuszczenia placówki;
- mieszkaniowe programy treningowe: kierowane do młodzieży formy mieszkań treningowych (rekomendowany czas pobytu od 6 do 9 miesięcy, ale nie dłuższy – w szczególnych przypadkach – niż 24 miesiące) realizowane przez różne podmioty i instytucje, w tym mieszkania treningowe zlokalizowane w jednej lokalizacji (mieszkania zespolone) z przestrzenią wspólną, mieszkania o charakterze rozproszonym, formy hostelowe itd.;
- mieszkania wspomagane/ze wsparciem: organizowane w różnych formach, w tym także w modelu Najpierw Mieszkanie dla młodych dorosłych („*Housing First for Youth*”), w wersji profilaktycznej;

³³ W przypadku młodzieży opuszczającej pieczę zastępczą lub ośrodki wychowawcze mamy do czynienia nie tyle z „utrata” tych cech, co raczej z niewykształceniem się ich i utrwalaniem się nabytej w instytucji bezradności.

- ❑ usługi pośrednictwa w najmie dostępnych mieszkań na otwartym rynku, wraz z dopłatą do najmu lub refundacją, do 12 miesięcy po opuszczeniu instytucji (np. według modelu „Utrecht” realizowanego przez MOPS w Gdyni), dostosowane do potrzeb młodych dorosłych;
- ❑ zwiększenie i regularne aktualizowanie jednorazowego świadczenia na usamodzielnienie – aktualny poziom (10 tys. zł) jest niewystarczający na usamodzielnienie;
- ❑ zwiększanie efektywności zespołów interdyscyplinarnych ds. usamodzielnienia: np. większa częstotliwość spotkań, spotkania poświęcone indywidualnym podopiecznym (od momentu, gdy skończą 16 lat); zwiększona współpraca pomiędzy jednostkami pomocy społecznej, instytucjami sektora edukacji, gminą, powiatem i organizacjami pozarządowymi, np. w formie partnerstwa lokalnego;
- ❑ zwiększanie gminnych zasobów mieszkaniowych dostępnych dla młodzieży usamodzielniającej się;
- ❑ poprawa dostępu do usług psychiatrycznych i psychologicznych dla młodzieży usamodzielniającej się;
- ❑ tworzenie lub przekształcenie niektórych młodzieżowych ośrodków wychowawczych w placówki z funkcją leczenia uzależnień.

Zwieńczeniem wdrażania opisanych powyżej usług i zmian systemowych, powinno być uchwalenie moratorium na kierowanie młodzieży opuszczającej instytucje wychowawcze do placówek dla osób w kryzysie bezdomności. Osoby te powinny być zawsze kierowane do lokalu mieszkalnego i gminy powinny być zobligowane do zapewnienia tego rodzaju usługi. Idealnym rozwiązaniem byłoby uchwalenie takiego moratorium na szczeblu krajowym, w formie aktu prawnego. Jednak nawet bez takiego dokumentu, gminy powinny zawierać wspomniane moratorium w swoich lokalnych strategiach i aktach prawnych.

Należy pamiętać także, iż wejście młodego człowieka w dorosłość jest trudne, a on sam jest w tym czasie bardzo podatny na zagrożenia, zwłaszcza gdy przebywa w instytucji. Choć aktualne przepisy ograniczają odpowiedzialność za proces usamodzielniania, jego realizacja nadal wymaga współpracy wielu podmiotów. W okresie pobytu młodego człowieka w instytucji pieczy zastępczej odpowiada za niego przede wszystkim powiat. Po uzyskaniu pełnoletności powiat wciąż wspiera proces jego usamodzielnienia, natomiast gmina realizuje wsparcie społeczne przysługujące każdej dorosłej osobie, w tym działania związane z przeciwdziałaniem bezdomności. W praktyce oznacza to konieczność zaangażowania różnych instytucji oraz wydziałów urzędów gmin i powiatów, takich jak mieszkalnictwo, edukacja czy polityka społeczna. Należy zatem, na wszystkich etapach tego procesu, intensyfikować współpracę pomiędzy wspomnianymi lokalnymi instytucjami. Zwłaszcza gminy powinny uczestniczyć w nim w większym stopniu, jeszcze zanim młody człowiek opuści powiatową placówkę. Obligatoryjność takiego rozwiązania prawdopodobnie wymagałaby zmian aktów prawnych, jednak dobrowolne zaangażowanie się w partnerstwo wspomnianych instytucji możliwe jest już dziś.

Wprowadzenie rozwiązań opisanych w niniejszym podrozdziale stanowiłoby bardzo skuteczny system profilaktyki, który nie dopuszczałby do automatycznego popadania w bezdomność młodzieży będącej na samym początku dorosłego życia.

Zakłady karne i areszty śledcze

Osoby opuszczające zakłady karne lub areszty śledcze (po długotrwałym pobycie) stanowią kolejną specyficzną grupę społeczną, zagrożoną wejściem w bezdomność. W grupie tej można znaleźć zarówno osoby, które doświadczały już bezdomności zanim trafiły do instytucji penitencjarnych, jak i takie które miały dom przed osadzeniem, ale (z różnych powodów) nie mogą już do niego wrócić. Zarówno jedni, jak i drudzy powinni mieć możliwość rozpoczęcia nowego życia na wolności i ponownej integracji ze społeczeństwem. Niestety obecnie system penitencjarny kładzie niewystarczający nacisk na rozpo-

nanie sytuacji bytowej oraz kontrolowany powrót osób opuszczających areszty i więzienia do społeczeństwa. Aby usprawnić ten proces i zapobiec wchodzeniu tego typu osób w bezdomność należy wdrożyć następujące usługi społeczne:

- ❑ zapewnienie pracy socjalnej w zakładach karnych (ZK) oraz aresztach śledczych (AŚ): taka formuła umożliwi zróżnicowane oddziaływania i dostęp do szerokiego wachlarza narzędzi pracy socjalnej; umożliwi prowadzenie skutecznej współpracy m.in. z gminami pochodzenia osadzonych czy też innymi wskazanymi miejscami – w celu wsparcia w kwestiach mieszkaniowych, zdrowotnych, rodzinnych czy też zawodowych; daje także możliwość właściwej diagnozy sytuacji osadzonego, jego zasobów oraz barier, a także pozwala na właściwą ewaluację pracy.

Warto tu zauważyć, że obecne zapisy prawne dają możliwość prowadzenia tej metody pracy, jednak nie jest ona obligatoryjna, przez co w praktyce realizowana jest sporadycznie. Najczęstszą formą współpracy pomiędzy jednostkami ZK/AŚ a OPS jest obecnie przekazywanie informacji (nie zawsze w terminie) o opuszczeniu jednostki przez osadzonego z prośbą o wskazanie miejsca w schronisku. Koniecznym z perspektywy profilaktyki bezdomności (ale nie tylko) jest obligatoryjne zatrudnienie pracowników socjalnych, którzy będą prowadzić pracę socjalną (np. w oparciu o kontrakt z osobą osadzoną) na miejscu w ZK/AŚ. Warunkiem koniecznym jest również wydłużenie możliwości świadczenia pracy socjalnej w ZK/AŚ z 3 do 6 miesięcy przed opuszczeniem placówki.

- ❑ tworzenie dedykowanych rozwiązań mieszkaniowych dla osób opuszczających zakłady karne i areszty (po długotrwałych pobytach), nieposiadających możliwości powrotu do własnego domu, dających możliwość adaptacji do warunków wolnościowych (domy przejściowe³⁴, mieszkania treningowe, hostele, ewentualna możliwość dopłaty do wynajmów lokali na rynku wtórnym), z możliwością pobytu do 12 miesięcy po opuszczeniu zakładu;
- ❑ objęcie osób opuszczających placówki penitencjarne indywidualnym wsparciem do 12 miesięcy po opuszczeniu zakładu – indywidualną asystenturą, jak i wsparciem psychologicznym, informacyjnym, terapeutycznym, socjalnym, doradztwem zawodowym, aktywizacją zawodową itp.

Wymienione usługi powinny w podstawowym zakresie pełnić funkcję profilaktyczną, zapobiegającą wchodzeniu wspomnianych osób w bezdomność.

Ośrodki dla migrantów i uchodźców

Oprócz wspomnianych wyżej instytucji, istnieją jeszcze inne rodzaje placówek, w których długotrwały pobyt może wiązać się z zagrożeniem bezdomnością, a których w ostatnich latach zaczęło zdecydowanie przybywać. Mowa tu o niektórych ośrodkach dla migrantów (w tym uchodźców). Jeszcze do niedawna było ich stosunkowo niewiele na terenie naszego kraju. Obecnie (dane z połowy 2025 r.), w samych tylko ośrodkach zbiorowego zakwaterowania (OZZ) dla uchodźców ukraińskich przebywa

³⁴ W modelu deinstytucjonalizacji domy przejściowe powinny być rozumiane nie jako formy instytucjonalne, lecz jako tymczasowe rozwiązania mieszkaniowe ze wsparciem, stanowiące pomost pomiędzy instytucją penitencjarną a samodzielnym zamieszkaniem w społeczności lokalnej. Ich rola polega na:

- zapewnieniu bezpiecznego miejsca zamieszkania bezpośrednio po opuszczeniu zakładu karnego,
- wsparciu procesu reintegracji społecznej i zawodowej,
- przygotowaniu do samodzielnego funkcjonowania w mieszkaniu.

Kluczowe jest, aby domy przejściowe nie odtwarzały cech instytucjonalnych, takich jak nadmierna kontrola, brak prywatności czy ograniczenie decyzyjności mieszkańców. Docelowo wsparcie dla osób opuszczających zakłady karne powinno zmierzać do jak najszybszego zapewnienia stabilnego rozwiązania mieszkaniowego, a domy przejściowe – jeśli są stosowane – powinny mieć charakter krótkoterminowy i przejściowy.

około 40 tysięcy osób. Jest to zatem liczba na tyle duża, iż nie można bagatelizować istniejącego potencjalnego zagrożenia wejścia części tych osób w bezdomność.

Ośrodki dla migrantów (w tym OZZ) w większości przypadków nie posiadają na stałe zatrudnionych pracowników socjalnych, zaś osoba opuszczająca musi samodzielnie zapewnić sobie dalsze funkcjonowanie w Polsce. W praktyce, część z tych osób nie jest do tego gotowa i staje w obliczu poważnego wyzwania. Aby uchronić je przed wejściem w bezdomność, rekomenduje się stworzenie na poziomie powiatów następującego systemu wsparcia:

- pracownik socjalny diagnozujący wszystkich mieszkańców ośrodka, pod kątem potencjału do samodzielnego życia po opuszczeniu placówki;
- osoby zdiagnozowane przez pracownika socjalnego jako potencjalnie zagrożone bezdomnością, powinny mieć przyznawany roczny program przejściowy, w ramach którego osoba taka otrzymywałaby na okres 12 miesięcy: wsparcie asystenta, pomoc prawną oraz miejsce w lokalu mieszkalnym (może być dzielony z innymi osobami na zasadzie indywidualnego pokoju i dzielonych części wspólnych);
- objęcie wsparciem asystenckim powinno rozpocząć się przed opuszczeniem instytucji, natomiast usługi mieszkaniowe powinny być dostarczone z dniem jej opuszczenia;
- usługi te winny być zapewniane z poziomu powiatu, a środki finansowe na to winny być zapewnione przez państwo (MSWiA/MRPiPS).

Stworzony w ten sposób parasol ochronny będzie zapewniał stopniowe i bezpieczne przejście z systemu placówkowego do samodzielnego życia dla osób nie będących w pełni na to gotowych w chwili opuszczenia ośrodka. Zwlekanie z dostarczeniem wspomnianych usług (lub rezygnacja z nich) będzie skutkować w przyszłości masowym wchodzeniem migrantów w bezdomność. Zapobiegnięcie temu zjawisku winno być traktowane jako jeden z priorytetów.

Analiza oraz monitorowanie zagrożenia bezdomnością

Badanie, analiza oraz monitorowanie zjawiska bezdomności i sposobów rozwiązywania tego problemu, to temat bardzo szeroki. W Polsce od kilkunastu lat MRPiPS (za pośrednictwem wojewodów i gmin) prowadzi „Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych”. W niektórych regionach prowadzone są także osobne badania o zasięgu lokalnym i regionalnym. Zagadnienia związane z badaniem stricte zjawiska bezdomności opisane są jednak w podręczniku do modelu. W tej części omówione zostaną wyłącznie kwestie analizy danych dotyczących profilaktyki bezdomności, a nie samej populacji osób w kryzysie bezdomności czy systemu wsparcia tych osób.

Jak już wspomniano we wprowadzeniu do rozdziału, działania profilaktyczne dotyczą osób niedoświadczających jeszcze bezdomności, dlatego też badania, analiza danych oraz monitorowanie zagrożeń muszą się opierać o dane i informacje dotyczące tej części społeczeństwa, która nie doświadcza bezdomności, ale jest nią zagrożona. Zbieranie danych dotyczących skali problemów społecznych, które prowadzą do bezdomności, jest niezbędne zarówno do identyfikacji i diagnozy zagrożeń, jak również do skutecznej polityki profilaktycznej, tworzenia adekwatnych usług wsparcia, a jeśli te zawiodą – przygotowania odpowiedniej liczby miejsc i usług interwencyjnych dla osób, które w nadchodzącym czasie mogą wejść w bezdomność.

Minimalnym zakresem monitoringu dla każdej z gmin powinno być zbieranie danych liczbowych dotyczących problemów wspomnianych we wcześniejszych podrozdziałach, w szczególności liczby osób z zadłużeniami mieszkaniowymi oraz osób opuszczających instytucje, takie jak zakłady karne, piecza

zastępcza czy szpitale psychiatryczne. Dane dotyczące tych grup można pozyskać od szeregu instytucji zajmujących się wspomnianymi problemami. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby gminy sięgały po dane liczbowe dotyczące także innych grup zagrożonych bezdomnością, od innych instytucji działających na terenie gminy (jak szkoły, policja, izby wytrzeźwień, ośrodki zdrowia, czy inne instytucje państwowe, pozarządowe, prywatne), jeśli uznają, iż może im się to przydać do tworzenia skutecznej polityki profilaktycznej.

Bardzo ważnym faktem, o którym należy pamiętać, jest to, że do badania, analizy i monitoringu skali tych zjawisk w większości przypadków nie są wymagane żadne dane osobowe czy dane wrażliwe. Do tego typu działania wystarczają na ogół wyłącznie dane liczbowe i statystyczne, których przekazywanie w żadnym stopniu nie narusza przepisów o ochronie danych osobowych. Do pozyskiwania ich nie jest potrzebna żadna dodatkowa procedura ani dodatkowe zmiany istniejących przepisów prawnych.

Gminy mogą i powinny przynajmniej raz w roku występować do lokalnych instytucji, takich jak spółdzielnie mieszkaniowe, TBS-y, wspólnoty mieszkaniowe, sądy rejonowe czy nawet lokalne oddziały banków, z prośbą o udzielenie informacji, ile w ostatnim roku wszczęto procedur eksmisyjnych w danej instytucji. Podobne zapytanie mogłoby być raz w roku wysyłane do zakładów karnych czy instytucji odpowiedzialnych w regionie za pieczę zastępczą w celu uzyskania informacji, ile osób planuje się zwolnić lub usamodzielnąć w nadchodzącym roku. Nawet jeśli nie każda ze wspomnianych instytucji ma prawny obowiązek udzielić takiej odpowiedzi, większość z nich udziela tego rodzaju informacji, jeśli z wnioskiem występuje prezydent, burmistrz lub wójt. Przekazanie tego rodzaju prostych danych liczbowych samorządowi gminnemu, w celu organizacji zarządzania kryzysowego i adekwatnej pomocy społecznej, mieści się w ramach dopuszczalnej prawem współpracy między tymi instytucjami³⁵.

Oczywiście do prowadzenia zaawansowanej i skutecznej polityki profilaktycznej potrzebna jest bardziej szczegółowa wiedza, niż tylko ogólna liczba osób opuszczających instytucje bądź objętych eksmisyją. Ważne są także takie dane, jak wiek i płeć wspomnianych osób, ich niepełnosprawność, to czy zadłużenie dotyczy indywidualnej osoby, czy rodziny, liczba dzieci wśród rodzin objętych eksmisyjami itd. Oczywiście realne dotarcie z ofertą pomocową do indywidualnych osób i rodzin, wymaga przekazywania danych osobowych (co opisane zostało we wcześniejszym podrozdziale). Jednak minimalny zakres, w jakim gminy powinny analizować zagrożenie bezdomnością, to przynajmniej ogólna liczebność poszczególnych grup społecznych poważnie zagrożonych utratą mieszkania wskutek zadłużenia lub opuszczenia instytucji. Są to informacje stosunkowo łatwe do pozyskania przez gminę, a jednocześnie pozwalające oszacować potencjalną liczbę osób wchodzących w bezdomność w danym okresie. Posiadanie tego rodzaju informacji jest podstawą do planowania skali i zakresu zarówno usług profilaktycznych, jak i interwencyjnych.

Podsumowanie

Jak już wspomniano we wprowadzeniu do niniejszego działu, profilaktyka bezdomności to bardzo szerokie zagadnienie. Opisane powyżej rozwiązania w żadnym stopniu nie wyczerpują tematu. Profilaktykę bezdomności można prowadzić na bardzo wielu płaszczyznach i adresować można ją do bardzo wielu grup społecznych, w stosunku do których wdrożyć można wiele różnych usług społecznych. Oprócz wspomnianych wcześniej grup społecznych, odrębnymi działaniami wymagają m.in.:

³⁵ Z pewnością jednak pozyskiwaniu bardziej złożonych danych pomogłoby dostosowanie do tego przepisów prawnych, nakazujących wszystkim wspomnianym instytucjom przekazywanie danych liczbowych instytucjom samorządowym, jeśli o takie wystąpią.

- ❑ osoby doświadczające przemocy – z potrzebą usług takich jak np. odseparowanie sprawcy, interwencja kryzysowa ze schronieniem, mieszkania interwencyjne;
- ❑ osoby w sytuacji wykluczenia mieszkaniowego, np. pomieszkujące w niestabilnych, nietrwałych i nieadekwatnych lokalach (jak domki letniskowe, ogródki działkowe, przyczepy, substandardowe i przeludnione mieszkania, mieszkania zamieszkiwane nielegalnie lub „kątem” u znajomych lub dalszej rodziny itp.) – z potrzebą wszelkiego rodzaju usług mieszkaniowych;
- ❑ szeroko pojęta młodzież (z problemami szkolnymi, psychiatrycznymi, problemami z prawem, skonfliktowana z rodziną, wyrzucona z mieszkania ze względu na brak akceptacji jej światopoglądu, orientacji seksualnej, czy wyborów życiowych) – z potrzebą usług takich jak asystentura, terapia, usługi medyczne i psychiatryczne, usługi mieszkaniowe itp.

Zagadnienia i usługi opisane w niniejszym modelu stanowią zaledwie minimum, jakie każda gmina powinna wdrażać na swoim terenie, aby profilaktyka bezdomności mogła zostać realnie zainicjowana i rozwijana na skalę ogólnopolską. Gminy dysponujące większym potencjałem organizacyjnym i instytucjonalnym powinny jednak rozwijać również inne usługi, wykraczające poza opisane w modelu minimum, a także wdrażać własne rozwiązania adresowane do innych grup zagrożonych bezdomnością, występujących na ich terenie.

Przejście od wsparcia instytucjonalnego do wsparcia w formie mieszkaniowej

Mieszkanie jako narzędzie służące rozwiązywaniu kryzysu bezdomności

W tej części modelu przedstawiono zmianę podejścia do bezdomności – od doraźnych, tymczasowych form wsparcia do trwałych, zindywidualizowanych rozwiązań opartych na mieszkalnictwie i usługach świadczonych w społeczności lokalnej. Mieszkanie nie jest nagrodą, lecz warunkiem rozpoczęcia skutecznej zmiany życiowej. Kluczowe jest uznanie prawa do mieszkania za prawo podstawowe oraz budowa systemu wsparcia opartego na stabilnych i elastycznych formach mieszkań. Wymaga to nie tylko dostosowania zasobów – np. tworzenia mieszkań treningowych, wspomaganych, ze wsparciem, modeli wynajmu społecznego – ale także integracji z usługami społecznymi i zdrowotnymi, jasnego określenia odpowiedzialności samorządów oraz zapewnienia trwałego finansowania. Działania te umożliwiają trwałe wychodzenie z bezdomności i przeciwdziałanie jej powstawaniu. Współczesne podejście w Polsce wymaga odejścia od interwencyjnej pomocy na rzecz trwałych, środowiskowych rozwiązań mieszkaniowych. Schroniska, noclegownie i ogrzewalnie pełnią ważną funkcję ratunkową, ale zbyt często nie prowadzą do samodzielności. Skuteczność polityki mierzy się liczbą osób, które dzięki mieszkaniu i wsparciu środowiskowemu odzyskały samodzielność i włączyły się w życie społeczne.

W niniejszej części modelu przyjęto podejście, w którym mieszkanie nie jest nagrodą za poprawę funkcjonowania, lecz warunkiem umożliwiającym zmianę. W tym kontekście rozwój mieszkalnictwa treningowego, wspomagane, mieszkań ze wsparciem oraz najmu w formule społecznych agencji najmu (SAN) to kluczowe elementy budowy zindywidualizowanego systemu wsparcia. Formy te, przy odpowiednim dostosowaniu, mogą odpowiadać na potrzeby różnych grup: osób wychodzących z bezdomności, opuszczających instytucje, doświadczających przemocy, z niepełnosprawnościami czy z zaburzeniami psychicznymi.

Wprowadzenie w 2023 roku przepisów regulujących funkcjonowanie mieszkań treningowych³⁶ i wspomaganych³⁷ było przełomem w kierunku systemowego ugruntowania usług mieszkaniowych jako

³⁶ **Mieszkania treningowe** forma wsparcia określona w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2023 poz. 901 z późn. zm.), a ich warunki organizacyjne, zakres usług i wymagania lokalowe zostały uregulowane w Rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych (Dz.U. 2023 poz. 2354).

Celem mieszkania treningowego jest nauka, rozwijanie i utrwalanie samodzielności życiowej oraz przygotowanie do niezależnego funkcjonowania w społeczeństwie poprzez wsparcie świadczone w warunkach domowych, bez konieczności korzystania z opieki instytucjonalnej.

Przeznaczone są dla osób z niepełnosprawnościami, zaburzeniami psychicznymi, opuszczających pieczę zastępczą, instytucje opiekuńcze, schroniska, zakłady karne, a także dla cudzoziemców i osób starszych, które nie wymagają całodobowej opieki.

Zakres wsparcia obejmuje m.in. prowadzenie gospodarstwa domowego, pomoc w sprawach urzędowych, aktywizację społeczną i zawodową, opracowanie indywidualnych planów usamodzielnienia oraz dostęp do asystenta osobistego lub opiekuna.

Minimalna powierzchnia użytkowa wynosi 10 m² na osobę (lub 6 m² w pokojach wieloosobowych), a maksymalna liczba mieszkańców w lokalu to sześć. Pobyt trwa zwykle od 6 do 24 miesięcy, z możliwością przedłużenia. Mieszkania przyznawane są decyzją administracyjną przez gminę i mogą być prowadzone przez samorząd, jednostki organizacyjne pomocy społecznej lub NGO na zlecenie JST.

³⁷ **Mieszkania wspomagane** forma wsparcia uregulowana w art. 53 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2023 poz. 901 z późn. zm.) oraz w Rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych (Dz.U. 2023 poz. 2354). Stanowią one formę zamieszkania przeznaczoną dla osób, które nie są w stanie samodzielnie funkcjonować, lecz nie wymagają całodobowej opieki instytucjonalnej.

Celem mieszkań wspomaganych jest zapewnienie długoterminowego lub stałego miejsca zamieszkania z towarzyszącym wsparciem środowiskowym, dostosowanym do indywidualnych potrzeb lokatora. Adresowane są głównie do osób

narzędzia odchodzenia od opieki instytucjonalnej na rzecz rozwoju wsparcia środowiskowego. Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej oraz wydanie rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 roku (Dz.U. 2023 poz. 2354) wprowadziły po raz pierwszy jednolite standardy funkcjonowania mieszkań treningowych i wspomaganych, definiując m.in. zasady przyznawania, zakres usług, wymogi lokalowe oraz role podmiotów prowadzących. Zmiany te były odpowiedzią na zalecenia dotyczące przekształcania systemu usług społecznych w kierunku rozwiązań środowiskowych i mieszkaniowych w Polsce oraz na zobowiązania wynikające z Umowy Partnerstwa dla funduszy UE na lata 2021-2027. Regulacje te stanowią istotny postęp – uznają bowiem mieszkanie za formę usługi społecznej, a nie jedynie element infrastruktury. Określają także, że wsparcie może mieć charakter środowiskowy, indywidualny i elastyczny, co jest zgodne z kierunkiem odejścia od opieki instytucjonalnej i zastępowania jej formami opartymi na godności, samodzielności i lokalnej integracji.

Pomimo wprowadzenia istotnych regulacji dotyczących mieszkań treningowych i wspomaganych, system prawny nadal nie obejmuje w pełni mieszkań ze wsparciem³⁸ – czyli form najmu połączonych z usługami środowiskowymi, takimi jak asystentura, pomoc psychologiczna czy interwencja kryzysowa. Ich funkcjonowanie opiera się obecnie na lokalnych praktykach, projektach unijnych (EFS+) oraz rozwiązaniach wypracowanych przez NGO i społeczne agencje najmu³⁹.

Brakuje również jednoznacznego przypisania administracji publicznej obowiązku zapewniania mieszkań z usługami. Choć część samorządów podejmuje działania w tym obszarze, mają one charakter dobrowolny, a nie systemowy. Zgodnie z ideą deinstytucjonalizacji, dostęp do tego typu mieszkań powinien być zagwarantowany jako prawo, a nie zależny od dobrej woli lokalnych władz. Trwają prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy o pomocy społecznej, które mają na celu m.in. doprecyzowanie definicji mieszkań oraz wprowadzenie spójnych przepisów dotyczących mieszkań ze wsparciem i towarzyszących im usług. Kluczowe będzie również stworzenie tzw. koszyka usług środowiskowych dostępnych we wszystkich modelach mieszkaniowych oraz jasne określenie odpowiedzialności instytucjonalnej i finansowej jednostek samorządu terytorialnego i państwa. Uregulowanie tych kwestii pozwoli zbudować stabilny, trwały system wsparcia oparty na współpracy mieszkaniowej i społecznej, zgodny z planami strategicznymi i możliwościami finansowania ze środków UE. To niezbędny krok, by skutecznie przeciwdziałać bezdomności i wspierać osoby w procesie wychodzenia z kryzysu.

z niepełnosprawnościami (w tym z niepełnosprawnością intelektualną lub sprzężoną), z zaburzeniami psychicznymi, w podeszłym wieku lub przewlekle chorych.

Zakres usług obejmuje pomoc w wykonywaniu czynności dnia codziennego, wsparcie psychologiczne, usługi opiekuńcze, towarzyszenie i pracę socjalną. Warunki lokalowe muszą zapewniać odpowiednią dostępność – m.in. eliminację barier architektonicznych – oraz prywatność i bezpieczeństwo mieszkańców.

Mieszkania wspomagane są przyznawane decyzją administracyjną przez gminę i mogą być prowadzone przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej lub organizacje pozarządowe. Stanowią trwałą alternatywę dla domów pomocy społecznej, wspierając niezależność i życie w środowisku lokalnym w duchu deinstytucjonalizacji.

³⁸ **Mieszkanie ze wsparciem** to forma usługi realizowanej w lokalnej społeczności, zdefiniowana w Wytycznych EFS+ dla realizacji polityki spójności 2021-2027. Obejmuje zapewnienie lub utrzymanie mieszkania wraz ze świadczeniem zindywidualizowanych usług społecznych – a w razie potrzeby także zdrowotnych – umożliwiających prowadzenie niezależnego życia lub wspierających codzienne funkcjonowanie. Lokatorzy zawierają standardową umowę najmu, co zapewnia im ochronę prawną zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, a usługi wsparcia mogą być realizowane na podstawie osobnego kontraktu. Mieszkania te mogą mieć formę publiczną, prywatną lub wynajmowaną przez NGO czy społeczne agencje najmu, a ich charakter może być zarówno tymczasowy, jak i docelowy. Mieszkanie ze wsparciem nie wymaga decyzji administracyjnej i stanowi elastyczne narzędzie wsparcia środowiskowego, rekomendowane w procesie deinstytucjonalizacji.

³⁹ **Społeczna agencja najmu** to podmiot współpracujący z gminą, który pośredniczy między właścicielami mieszkań na wynajem i osobami, którym dochody lub sytuacja życiowa utrudniają najem mieszkania w warunkach rynkowych.

Celami działania społecznej agencji najmu są: zwiększenie oferty mieszkaniowej dla osób o średnich i niższych dochodach, rozszerzenie narzędzi dostępnych gminom w ramach realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej o formułę, która może stanowić alternatywę dla budownictwa komunalnego, rozwój rynku mieszkań na wynajem.

Działalność SAN może prowadzić np. spółka gminna, stowarzyszenie lub fundacja. Warunkiem prowadzenia działalności SAN na terenie gminy jest zawarcie z gminą umowy o współpracy. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa Dz.U. z 2025 r. poz. 1273

Obecnie w Polsce funkcjonuje około 950 mieszkań wspomaganych i treningowych (MRPiPS 2023, dane z list wojewodów⁴⁰) – to wciąż skromna liczba, ale istotny krok w stronę odejścia od opieki instytucjonalnej na rzecz bardziej elastycznego, środowiskowego i indywidualizowanego wsparcia. Nadal jednak dominują rozwiązania instytucjonalne – według „Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych” (2024), aż 23.404 (76% badanych) osób w kryzysie bezdomności przebywało w placówkach takich jak schroniska, noclegownie czy ogrzewalnie, natomiast tylko 990 osób – 3% badanych – skorzystało z mieszkań treningowych, chronionych i wspomaganych⁴¹. To wyraźnie pokazuje, że model mieszkaniowy wciąż pozostaje marginalny.

W ramach realizacji Strategii Rozwoju Usług Społecznych planuje się rozwój mieszkalnictwa wspomaganego poprzez utworzenie 7 000 mieszkań do 2030 roku oraz 12 000 do 2035 roku, zapewniających indywidualnie dopasowany kosztorys usług wspierających osoby korzystające z tej formy wsparcia.

Liczba osób w kryzysie bezdomności objętych wsparciem mieszkaniowym w latach 2016-2022

Województwo	Przyznanie świadczenia w formie wsparcia w mieszkaniu chronionym				Udzielenie wsparcia w innych formach pozainstytucjonalnych (np. mieszkania wspierane, readaptacyjne, treningowe)	
	2016	2018	2020	2022	2020	2022
Dolnośląskie	19	26	60	101	94	79
Kujawsko-pomorskie	16	75	57	21	67	10
Lubelskie	7	9	3	10	17	8
Lubuskie	10	24	17	21	34	29
Łódzkie	18	25	20	16	27	83
Małopolskie	51	51	51	56	96	98
Mazowieckie	6	18	2	4	123	124
Opolskie	8	2	2	8	0	17
Podkarpackie	1	12	4	3	1	0
Podlaskie	1	4	5	10	4	13
Pomorskie	19	17	80	47	132	83
Śląskie	116	105	187	162	64	36
Świętokrzyskie	15	11	40	20	5	5
Warmińsko-mazurskie	13	18	21	24	8	8
Wielkopolskie	54	39	96	124	34	26
Zachodniopomorskie	40	38	30	72	30	25
Ogółem	397	474	675	699	736	643

Źródło: Deinstytucjonalizacja usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności, Uczelnia Korczaka, Warszawa 2024

⁴⁰ Ogólnopolska diagnoza w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych, red. M. Grewiński, MRPiPS 2023, s. 55-58, 145-147, dostęp: <https://uczelniakorczaka.pl/wp-content/uploads/2024/02/DI-raport-2023-19.pdf>

⁴¹ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Ogólnopolskie Badanie Liczby Osób Bezdomnych – Edycja 2024*, Warszawa 2024, dostęp: <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-edycja-2024>

Rozwiązaniem może być wzmocnienie wykorzystania już istniejących narzędzi i programów – takich jak towarzystwa budownictwa społecznego (TBS), społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM), centra opiekuńczo-mieszkalne (COM) czy wspomagane społeczności mieszkaniowe (WSM) – poprzez jednoznaczne ich powiązanie z działaniami na rzecz przeciwdziałania bezdomności. Obecnie są one często wykorzystywane poza obszarem przeciwdziałania bezdomności, a ich potencjał w zakresie rozwoju środowiskowych form wsparcia mieszkaniowego pozostaje niewykorzystany.

Równolegle należy zidentyfikować i usunąć bariery systemowe, które blokują rozwój mieszkalnictwa jako narzędzia wsparcia. Kluczowe jest tu stworzenie spójnej polityki mieszkaniowej, która traktuje osoby doświadczające bezdomności jako pełnoprawnych uczestników systemu, a nie jedynie beneficjentów interwencyjnej pomocy. Potrzebne są regulacje umożliwiające płynne przechodzenie pomiędzy formami mieszkań, system dopłat do czynszu (szczególnie w przypadku osób w tzw. luce czynszowej) oraz integracja działań mieszkaniowych z usługami społecznymi i zdrowotnymi.

Raporty, takie jak „Ogólnopolska diagnoza w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych” opracowana przez zespół pod kierunkiem prof. Mirosława Grewińskiego (MRPiPS, 2023)⁴² oraz „Funkcjonowanie placówek zapewniających tymczasowe schronienie osobom bezdomnym” Najwyższej Izby Kontroli (Warszawa 2021, sygn. P/20/091)⁴³ potwierdzają, że obecny model schroniskowy jest niewydolny i nie spełnia swojej funkcji aktywizującej. Placówki nie oferują rzeczywistej ścieżki usamodzielnienia, a niska jakość usług, brak indywidualizacji i ograniczony dostęp do specjalistów prowadzą do stagnacji i utrwalenia zależności od systemu. Przykłady działań lokalnych – m.in. Gdańsk, Stargard czy Wrocław – pokazują natomiast, że zbudowanie skutecznej oferty mieszkań ze wsparciem jest możliwe, o ile towarzyszy temu odpowiednia koordynacja, zaufanie społeczne i wola polityczna.

Rozwijając różne formy mieszkalnictwa – od mieszkań treningowych, wspomaganych, ze wsparciem, po mieszkaniowe wspólnoty – tworzymy system, który nie tylko odpowiada na potrzeby osób doświadczających bezdomności, ale również zapobiega powstawaniu tego zjawiska. Integracja mieszkań z usługami środowiskowymi, adaptacja pustostanów, wdrażanie SAN-ów i współpraca międzysektorowa to kluczowe elementy skutecznej polityki mieszkaniowej. Jednak, aby była ona efektywna, musi wyprzedzać kryzys, a nie tylko go łagodzić. Dlatego mieszkanie – jako prawo, nie nagroda – powinno być centralnym elementem każdego modelu wsparcia społecznego.

Transformacja systemu wsparcia w kierunku mieszkalnictwa wspieranego

Kolejna część rozdziału poświęcona jest ścieżkom transformacji – przechodzenia od instytucjonalnych form wsparcia do środowiskowych rozwiązań mieszkaniowych, z uwzględnieniem zróżnicowanych potrzeb oraz możliwości gmin i organizacji pozarządowych. Podejście to bazuje na elastycznym dostosowaniu tempa i zakresu działań do lokalnych zasobów, potrzeb mieszkańców oraz potencjału instytucji, które odpowiadają za realizację tej zmiany. Kluczowe znaczenie mają tu partnerstwa międzysektorowe, finansowanie długofalowe oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi, które często stają się liderami w procesie transformacji. Wskazuje się, że skuteczna zmiana wymaga nie tylko inwestycji w infrastrukturę (np. adaptacja pustostanów), ale również stabilnego finansowania kosztów operacyjnych, profesjonalnego wsparcia oraz integracji mieszkań z usługami środowiskowymi. Takie podejście

⁴² M. Grewiński (red.), *Ogólnopolska diagnoza w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych*, MRPiPS 2023, s. 65-73.

⁴³ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie placówek zapewniających tymczasowe schronienie osobom bezdomnym*, Warszawa 2021, sygn. P/20/091, s. 6-9, 22-25.

umożliwia nie tylko odejście od systemu schroniskowego, ale też trwałe włączenie osób w kryzysie bezdomności w życie lokalnych społeczności.

Właśnie dlatego rozwój mieszkalnictwa – w tym uregulowanie ustawowe wraz z koszykiem usług dla osób w kryzysie bezdomności – jest dziś niezbędny. Tylko kompleksowe podejście, obejmujące stabilne finansowanie, integrację z usługami społecznymi i zdrowotnymi oraz spójne ramy prawne, pozwoli odejść od modelu instytucjonalnego na rzecz nowoczesnych, środowiskowych form wsparcia. Takie podejście umożliwia skuteczne wychodzenie z bezdomności oraz realne zapobieganie jej powstawaniu – a mieszkanie staje się w nim podstawowym narzędziem integracji społecznej, a nie przywilejem.

Różnorodność potrzeb osób w kryzysie bezdomności wymaga elastycznych, ale jasno określonych modeli mieszkaniowych. W zależności od sytuacji życiowej – bezdomności ulicznej, eksmisji, przemocy domowej, migracji czy opuszczania instytucji – wymagany jest inny poziom wsparcia, czas trwania pobytu oraz odmienna forma prawna lokalu. Odpowiednio zaprojektowane mieszkania treningowe, wspomagane, ze wsparciem, interwencyjne oraz modele najmu (takie jak społeczne agencje najmu) mogą pełnić funkcję skutecznego pomostu między sytuacją kryzysową a samodzielnym życiem.

W odpowiedzi na te wyzwania niniejszy model wprowadza nową, uporządkowaną definicję usług społecznych mieszkalnictwa o charakterze wspieranym oraz systematyzuje dotychczas rozproszone rozwiązania funkcjonujące w różnych obszarach prawa i praktyki samorządowej. Propozycja ta ma charakter systemowy – jej celem nie jest jedynie doprecyzowanie pojęć, lecz zmiana logiki funkcjonowania całego segmentu wsparcia mieszkaniowego. Została ona wypracowana w oparciu o szerokie konsultacje ze środowiskiem organizacji pozarządowych, przedstawicielami samorządów, praktykami pracy z osobami w kryzysie bezdomności, ekspertami ds. polityki mieszkaniowej oraz osobami posiadającymi doświadczenie bezdomności. Uwzględnia zarówno wnioski z wdrażania mieszkań treningowych i wspomaganych, jak i doświadczenia związane z najmem ze wsparciem, działalnością społecznych agencji najmu oraz realizacją projektów finansowanych ze środków europejskich. Koncepcja ta opiera się na analizie istniejących rozwiązań prawnych i praktycznych, identyfikacji barier systemowych oraz potrzebie większej spójności pomiędzy polityką mieszkaniową a systemem usług społecznych. Stanowi odpowiedź na chaos definicyjny i rozproszenie modeli funkcjonujących obecnie równolegle w różnych obszarach regulacyjnych. Jej celem jest stworzenie jednolitej, przejrzystej ramy pojęciowej i organizacyjnej, która umożliwi skalowanie usług mieszkalnictwa wspieranego oraz ich trwałe osadzenie w polityce publicznej.

Kluczową zmianą jest rozdzielenie formy zamieszkiwania od funkcji wsparcia. Oznacza to odejście od podejścia, w którym mieszkanie traktowane jest jako odrębne świadczenie rzeczowe przyznawane decyzją administracyjną, na rzecz modelu, w którym centralnym elementem jest usługa środowiskowa realizowana w miejscu zamieszkania osoby. W takim ujęciu decyzja administracyjna – jeżeli jest stosowana – dotyczy zakresu i intensywności wsparcia, a nie przyznania „miejsca w mieszkaniu”.

Usługi społeczne mieszkalnictwa o charakterze wspieranym / usługi mieszkalnictwa wspieranego

Usługi społeczne mieszkalnictwa o charakterze wspieranym lub usługi mieszkalnictwa wspieranego są usługami środowiskowymi polegającymi na zapewnieniu zamieszkania w lokalu mieszkalnym wraz z dostosowanym do ich potrzeb wsparciem umożliwiającym prowadzenie niezależnego życia w społeczności lokalnej. Usługi te mogą być realizowane w różnych formach organizacyjnych oraz na podstawie różnych tytułów prawnych do lokalu.

Usługi społeczne mieszkalnictwa o charakterze wspieranym mogą być realizowane:

- w lokalu mieszkalnym udostępnionym na podstawie decyzji administracyjnej jako świadczenie lub usługa z pomocy społecznej (mieszkanie treningowe lub wspomagane);

- w lokalu mieszkalnym zajmowanym na podstawie umowy najmu, w tym zawartej bezpośrednio z właścicielem, przez społeczną agencję najmu lub za jej pośrednictwem (mieszkanie ze wsparciem lub najem ze wsparciem);
- w zespołach mieszkań funkcjonujących w sposób zapewniający niezależność i prywatność osób w nich zamieszkujących;
- w formie wspomaganej społeczności mieszkaniowej, z zachowaniem standardów deinstytucjonalizacji.

Usługi, o których mowa powyżej, mogą mieć w szczególności charakter:

- interwencyjny;
- treningowy;
- stabilizacyjny (wspomagający);
- readaptacyjny;
- opiekuńczy.

Wsparcie świadczone w ramach usług może obejmować:

- wsparcie w codziennym funkcjonowaniu;
- usługi asystenckie, specjalistyczne i opiekuńcze;
- wsparcie w utrzymaniu najmu i relacjach z właścicielem lokalu;
- wsparcie techniczne i administracyjne, usługi utrzymania i stabilizacji zamieszkiwania;
- działania na rzecz zapewnienia dostępności lokalu mieszkalnego, w tym dostosowanie architektoniczne, techniczne i funkcjonalne do potrzeb osoby;
- inne działania sprzyjające niezależnemu życiu w społeczności.

Utrzymanie tytułu prawnego do lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu nie jest uzależnione od korzystania z usług wsparcia. Decyzja administracyjna dotyczy przyznania usługi wsparcia oraz udostępnienia lokalu jako elementu tej usługi.

W przypadku realizacji usług w zespołach mieszkań liczba mieszkań w jednej lokalizacji powinna być ograniczona, zaś prowadzona usługa nie powinna wykazywać cech placówki całodobowej. W przeciwnym razie istnieje ryzyko niezamierzonej instytucjonalizacji usługi.

Kluczowe zasady realizacji usług mieszkalnictwa wspieranego:

- realizacja w środowisku lokalnym;
- zapewnienie prywatności i niezależności;
- wybór i samostanowienie osoby;
- dążenie do oddzielenia mieszkania od wsparcia;
- skala organizacyjna nie może tworzyć instytucji.

Ponadto usługi mieszkalnictwa wspieranego powinny być częścią szerszych usług społecznych w środowisku zamieszkania osoby lub osób wspieranych (w lokalnej społeczności).

Nowa definicja obejmuje różne tytuły prawne do lokalu – w tym najem komunalny (również socjalny), najem prywatny, podnajem w formule społecznej agencji najmu, użyczenie, kontrakt mieszkaniowy czy udostępnienie lokalu w trybie administracyjnym (decyzja) – pod warunkiem zapewnienia zindywidualizowanego, elastycznego wsparcia środowiskowego. Dzięki temu osoby w kryzysie bezdomności nie są kierowane do odrębnego, „specjalnego” zasobu mieszkaniowego, lecz włączane w główny nurt polityki mieszkaniowej gminy.

Proponowane uporządkowanie wprowadza również czytelny podział funkcji usług – wyróżniając wsparcie interwencyjne, treningowe, stabilizacyjne (wspomagające), opiekuńcze oraz readaptacyjne. Taki funkcjonalny podział umożliwia projektowanie spójnych ścieżek przechodzenia od sytuacji kryzysowej do trwałego, samodzielnego zamieszkiwania oraz pozwala dostosowywać poziom wsparcia do zmieniającej się sytuacji życiowej osoby, bez konieczności zmiany formy prawnej lokalu.

Nowa propozycja definicyjna ma także znaczenie legislacyjne i organizacyjne. Tworzy podstawę do jednoznacznego określenia odpowiedzialności samorządu za zapewnienie dostępu do usług mieszkalnictwa wspieranego, umożliwia budowę koszyka usług środowiskowych, a także sprzyja integracji polityki mieszkaniowej z systemem usług społecznych i zdrowotnych. Tym samym stanowi fundament budowy jednolitego, nieinstytucjonalnego systemu wsparcia, w którym mieszkanie jest podstawowym narzędziem integracji społecznej i stabilizacji życiowej, a nie elementem pomocy doraźnej.

W konsekwencji opisanych założeń poniższa tabela prezentuje uporządkowany przegląd form mieszkalnictwa przeznaczonych dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością, wraz z odpowiadającymi im modelami wsparcia. Zestawienie obejmuje formy zamieszkiwania, podstawy prawne, podmioty realizujące, czas pobytu, poziom i charakter wsparcia oraz typy umów. Tabela stanowi praktyczne narzędzie planowania lokalnych i regionalnych polityk mieszkaniowych w obszarze przeciwdziałania bezdomności. Odzwierciedla ona przyjętą w modelu logikę rozdzielenia formy zamieszkiwania od funkcji wsparcia oraz pokazuje, w jaki sposób różne rozwiązania mieszkaniowe mogą być łączone z odpowiednim poziomem usług środowiskowych. Jednocześnie zestawienie to wpisuje się w budowę jednolitego systemu mieszkalnictwa wspieranego – opartego na stabilnych podstawach prawnych, jasno określonej odpowiedzialności instytucjonalnej oraz spójnym koszyku usług środowiskowych niezbędnych do trwałego wychodzenia z bezdomności i skutecznego zapobiegania jej nawrotom.

Zakres wsparcia i funkcje społecznych usług mieszkalnictwa wspieranego

Rodzaj mieszkania z usługami	Charakter zamieszkiwania	Rodzaj wsparcia	Czas trwania	Cel
Mieszkanie interwencyjne	Szybkie udostępnienie lokalu w sytuacji kryzysowej	Intensywne wsparcie stabilizujące (formalno-prawne, dochodowe, socjalne)	Krótko-terminowy	Stabilizacja i zaplanowanie dalszej ścieżki
Mieszkanie treningowe	Lokal połączony z programem usamodzielnienia	Nauka prowadzenia gospodarstwa domowego, budżet, utrzymanie najmu	Czasowy	Przygotowanie do samodzielnego najmu
Mieszkanie stabilizacyjne (wspomagane)	Najem z elastycznym wsparciem środowiskowym	Wsparcie w utrzymaniu mieszkania, mediacje, zapobieganie zadłużeniu	Długo-terminowy	Trwałe zamieszkiwanie
Mieszkanie opiekuńcze w środowisku	Lokal ze wsparciem dostosowany do potrzeb osób niesamodzielnich	Usługi asystenckie, opiekuńcze, wsparcie zdrowotne	Długo-terminowy	Bezpieczne życie w społeczności
Mieszkanie readaptacyjne	Lokal ze wsparciem dla osób wychodzących z instytucji lub kryzysu	Wsparcie psychologiczne, społeczne i zawodowe	Okresowy	Przygotowanie do samodzielności
Najem ze wsparciem (komunalny / SAN / prywatny)	Umowa najmu + mobilna praca środowiskowa	Wsparcie w utrzymaniu najmu i stabilizacji życiowej	Elastyczny	Włączenie w główny nurt rynku mieszkaniowego

Źródło: oprac. własne

Grupy wymagające szczególnego podejścia w procesie przejścia do mieszkania

Rozwiązania mieszkaniowe opisane w modelu są dostępne dla wszystkich osób doświadczających bezdomności, jednak w dalszej części szczególna uwaga poświęcona jest grupom o bardziej złożonych i specyficznych potrzebach wsparcia.

Proces przechodzenia od wsparcia instytucjonalnego do rozwiązań mieszkaniowych nie przebiega jednolicie dla wszystkich grup osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością. Zmiana modelu pomocy – z opartego na placówkach całodobowych na system zakorzeniony w środowisku lokalnym – wymaga uwzględnienia specyficznych potrzeb wybranych grup oraz szczególnej organizacji wsparcia. Dotyczy to w szczególności osób starszych oraz młodych dorosłych opuszczających system pieczy zastępczej, młodzieżowe ośrodki wychowawcze (MOW) i młodzieżowe ośrodki socjoterapii (MOS), dla których brak stabilnego mieszkania w momencie wchodzenia w dorosłość stanowi jedno z głównych ryzyk wejścia w bezdomność. W ich przypadku rozwiązania mieszkaniowe mają charakter nie tylko wsparcia, lecz przede wszystkim profilaktyki – zapobiegają utrwaleniu kryzysu i ponownej instytucjonalizacji. W tych obszarach konieczne jest wypracowanie precyzyjnych standardów bezpieczeństwa, ciągłości wsparcia i odpowiedzialności instytucjonalnej, tak aby przejście do modelu mieszkaniowego było realne, bezpieczne i trwałe.

Osoby starsze i niesamodzielne w modelu wsparcia mieszkaniowego

Podobnie jak w systemie instytucjonalnym funkcjonują schroniska i inne placówki zapewniające wsparcie opiekuńcze osobom niesamodzielnym, tak w procesie odchodzenia od modelu placówkowego konieczne jest rozwijanie środowiskowych form mieszkaniowych połączonych z usługami opiekuńczymi i zdrowotnymi, dostosowanych do potrzeb osób starszych.

Osoby starsze w kryzysie bezdomności łączą doświadczenie utraty mieszkania z pogarszającym się stanem zdrowia, ograniczoną samodzielnością oraz zwiększonym ryzykiem izolacji społecznej i instytucjonalizacji. W ich przypadku kluczowe znaczenie ma tworzenie mieszkań zlokalizowanych w społeczności lokalnej, które zapewniają stabilne warunki zamieszkania przy jednoczesnym dostępie do usług opiekuńczych, zdrowotnych i społecznych. Formy te mogą stanowić realną alternatywę wobec domów pomocy społecznej, pod warunkiem spełnienia określonych standardów bezpieczeństwa, dostępności architektonicznej lokali oraz zapewnienia koordynacji wsparcia.

Celem tych działań nie jest eliminacja wsparcia instytucjonalnego, lecz ograniczenie jego roli do sytuacji, w których środowiskowe formy mieszkaniowe z usługami opiekuńczymi nie są wystarczające lub możliwe do zastosowania. Z perspektywy rozwoju środowiskowych form wsparcia kluczowe jest poszerzenie dostępnych ścieżek pomocy, tak aby schroniska z usługami opiekuńczymi i domy pomocy społecznej nie były jedynymi ani domyślnymi rozwiązaniami dla starszych osób w kryzysie bezdomności. Model zakłada, że także osoby w podeszłym wieku mogą – przy odpowiednio dobranym poziomie wsparcia – mieszkać w środowisku lokalnym, w warunkach zapewniających godność, bezpieczeństwo oraz możliwie najwyższy poziom samodzielności, bez odtwarzania instytucjonalnego, zbiorowego modelu opieki.

Proponowana ścieżka przejścia dla osoby starszej w kryzysie bezdomności rozpoczyna się od pogłębionej diagnozy, obejmującej nie tylko sytuację mieszkaniową, lecz także poziom samodzielności, stan zdrowia somatycznego i psychicznego, ryzyko dezorientacji lub upadków oraz dostępność wsparcia formalnego i nieformalnego. Decyzja o przejściu z instytucji do mieszkania powinna być podejmowana z udziałem samej osoby, z poszanowaniem jej woli i poczucia bezpieczeństwa. Mieszkanie nie może być traktowane jako nagroda za „gotowość”, lecz jako punkt wyjścia do stabilizacji sytuacji życiowej.

Kolejnym etapem jest przygotowanie odpowiedniego mieszkania oraz uruchomienie koszyka usług środowiskowych. W przypadku osób starszych oznacza to zapewnienie lokalu dostępnego architektonicznie lub możliwego do dostosowania, a także regularnych usług opiekuńczych, asystenckich, pielęgniarских oraz – w razie potrzeby – teleopieki. Kluczową rolę odgrywa tu koordynacja wsparcia, tak aby osoba nie była obciążona koniecznością samodzielnego poruszania się pomiędzy systemami pomocy społecznej, ochrony zdrowia i mieszkalnictwa.

Przejście do mieszkania powinno mieć charakter stopniowy i zabezpieczony, szczególnie w początkowym okresie po opuszczeniu placówki lub schroniska. W tym czasie niezbędne jest zwiększenie intensywności wsparcia oraz stosowanie jasnych procedur reagowania kryzysowego. Po okresie adaptacyjnym wsparcie powinno być elastycznie dostosowywane do zmieniających się potrzeb osoby, z możliwością jego czasowego wzmocnienia, bez automatycznego powrotu do instytucji w sytuacjach kryzysowych.

Aby mieszkania z usługami mogły stanowić realne i bezpieczne rozwiązanie dla osób starszych w kryzysie bezdomności, konieczne jest spełnienie określonych warunków systemowych, mieszkaniowych i opiekuńczych. Model powinien jednocześnie jasno określać zakres zastosowania poszczególnych form wsparcia – w sytuacjach, gdy intensywne wsparcie całodobowe jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa i zdrowia, właściwe pozostają także formy opieki instytucjonalnej.

Szczegółowe standardy mieszkań, narzędzia diagnozy, konfiguracje koszyka usług oraz procedury bezpieczeństwa zostaną rozwinięte w podręczniku wdrożeniowym. Na poziomie modelu kluczowe jest jednak jednoznaczne przesłanie: osoby starsze doświadczające kryzysu bezdomności mają prawo do mieszkania w środowisku lokalnym, a odpowiednio zaprojektowane formy mieszkaniowe z usługami opiekuńczymi mogą stanowić godną i skuteczną alternatywę wobec instytucjonalnej opieki.

Młodzi dorośli opuszczający pieczę zastępczą, MOW-y i MOS-y – mieszkanie jako element profilaktyki bezdomności

Jeżeli w przypadku osób starszych kluczowe jest zapewnienie bezpiecznej alternatywy wobec opieki całodobowej, to w odniesieniu do młodych osób opuszczających pieczę zastępczą, młodzieżowe ośrodki wychowawcze (MOW) oraz młodzieżowe ośrodki socjoterapii (MOS) zasadniczym wyzwaniem jest zapobieganie wejściu w bezdomność już na początku dorosłego życia. W tej grupie rozwiązania mieszkaniowe nie stanowią uzupełnienia wsparcia, lecz jego konieczne przedłużenie i warunek bezpiecznej, stabilnej samodzielności.

W momencie osiągnięcia pełnoletności – zwłaszcza przez osoby, które nie kontynuują nauki – system pieczy w praktyce przestaje zapewniać realne miejsce pobytu. Młoda osoba często staje przed wyborem pozornym: powrót do rodziny, która wcześniej nie była w stanie zapewnić bezpiecznych warunków rozwoju, skorzystanie z placówek dla osób w kryzysie bezdomności lub samodzielne wejście w dorosłość bez zaplecza mieszkaniowego, dochodowego i relacyjnego. Każde z tych rozwiązań niesie wysokie ryzyko pogłębienia kryzysu i szybkiego wejścia w system pomocy społecznej już w roli osoby w kryzysie bezdomności.

Brak stabilnego mieszkania w momencie opuszczania pieczy oznacza dla wielu młodych ludzi wejście w dorosłość bez odpowiedniego przygotowania. Osoby te często nie posiadają doświadczeń związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego, zarządzaniem finansami, funkcjonowaniem na rynku pracy ani trwałych relacji wspierających. W takich warunkach szybka utrata mieszkania, zadłużenie, przerwanie edukacji lub wejście w sytuacje ryzykowne stają się nie wyjątkiem, lecz częstym scenariuszem.

Z tego względu rozwój mieszkań treningowych, wspomaganych i mieszkań ze wsparciem dla młodych osób opuszczających pieczę powinien być traktowany jako systemowy obowiązek, a nie rozwiązanie fakultatywne. Mieszkanie nie może być nagrodą za „gotowość do samodzielności”, lecz punktem

wyjścia, który umożliwi bezpieczne wejście w dorosłość. Tylko posiadanie stabilnego miejsca zamieszkania pozwala młodej osobie realnie kontynuować edukację, podjąć pracę, uczyć się samodzielności i stopniowo budować niezależność.

Proponowana ścieżka przejścia powinna rozpoczynać się jeszcze przed formalnym opuszczeniem instytucji i zakładać ciągłość wsparcia mieszkaniowego – bez luki czasowej, w której młoda osoba pozostaje bez miejsca zamieszkania. Mieszkania dla młodych dorosłych powinny być powiązane z usługami środowiskowymi, takimi jak asystentura usamodzielnienia, wsparcie psychologiczne, doradztwo edukacyjno-zawodowe oraz pomoc w organizacji codziennego życia. Kluczowe znaczenie ma także obecność stałej osoby wspierającej – mentora lub opiekuna procesu – który towarzyszy młodemu człowiekowi w pierwszych latach samodzielności.

Brak takich rozwiązań prowadzi do paradoksu systemowego: państwo inwestuje znaczące środki w opiekę nad dzieckiem w pieczy zastępczej, by następnie pozostawić młodą osobę bez zabezpieczenia mieszkaniowego, co często skutkuje szybkim wejściem w kryzys bezdomności i ponownym korzystaniem z publicznego wsparcia. Rozwiązania mieszkaniowe dla młodych opuszczających pieczę nie są więc kosztem, lecz inwestycją w przerwanie ścieżki instytucjonalizacji i bezdomności.

Trauma w kontekście usług mieszkaniowych

Proces wychodzenia z bezdomności nie może być skuteczny bez uwzględnienia doświadczenia traumy jako jednego z kluczowych czynników wpływających na funkcjonowanie osób w kryzysie mieszkaniowym. Trauma często poprzedza utratę mieszkania, ale równie często jest jej konsekwencją i pogłębia się w trakcie życia w niestabilnych warunkach. Dlatego projektowanie rozwiązań mieszkaniowych i usług środowiskowych powinno opierać się na podejściu uwzględniającym doświadczenie traumy – wzmacniającym poczucie bezpieczeństwa, sprawczości i stabilności.

Współczesne podejście do bezdomności coraz wyraźniej wskazuje, że trauma nie jest jedynie jednym z wielu problemów osób doświadczających kryzysu mieszkaniowego, lecz stanowi jego kluczowy kontekst. Z perspektywy badań europejskich oraz analiz FEANTSA, bezdomność należy rozumieć nie tylko jako skutek wcześniejszych traumatycznych doświadczeń, ale także jako doświadczenie samo w sobie głęboko traumatyzujące. Brak bezpiecznego miejsca do życia oznacza stałe funkcjonowanie w warunkach zagrożenia, braku kontroli i niepewności, co prowadzi do chronicznego stresu i pogłębiania problemów zdrowia psychicznego.

Nowe myślenie o traumie odchodzi od postrzegania jej jako jednorazowego zdarzenia z przeszłości. Trauma w bezdomności ma charakter procesualny i kumulatywny – narasta wraz z kolejnymi doświadczeniami przemocy, odrzucenia, stygmatyzacji i instytucjonalnych porażek. W tym ujęciu bezdomność nie jest neutralnym „stanem braku”, lecz środowiskiem, które podtrzymuje i wzmacnia reakcje traumatyczne. Osoby żyjące bez stabilnego schronienia pozostają przez długi czas w „trybie przetrwania”, co znacząco ogranicza ich zdolność do planowania, podejmowania decyzji i korzystania z oferowanego wsparcia.

Badania prowadzone w Europie wskazują, że zdecydowana większość osób doświadczających bezdomności – od około 60% do ponad 90% – mierzy się w ciągu życia z problemami zdrowia psychicznego, często powiązanymi z doświadczeniem traumy. Jednocześnie dane pokazują istotne „niedodiagnozowanie” zaburzeń psychicznych oraz ograniczony dostęp do leczenia, szczególnie wśród dzieci i młodzieży. Brak wczesnej interwencji skutkuje utrwaleniem problemów psychicznych i ich przenoszeniem w dorosłe życie, co znacząco utrudnia proces wychodzenia z bezdomności.

Trauma nie rozkłada się równomiernie wśród osób doświadczających bezdomności. Szczególnie narażone są kobiety, u których częste są doświadczenia przemocy domowej i seksualnej, młodzi ludzie,

a także osoby LGBT+, migranci i uchodźcy, doświadczający wielokrotnej dyskryminacji. Pandemia COVID-19 dodatkowo uwidoczniła, że stabilne mieszkanie jest jednym z kluczowych determinantów zdrowia psychicznego.

Nowe podejście do traumy zakłada zmianę interpretacji zachowań osób korzystających ze wsparcia. Reakcje takie jak wycofanie, impulsywność, trudności w relacjach czy unikanie instytucji nie są postrzegane jako brak motywacji lub „opór”, lecz jako strategie przetrwania wykształcone w warunkach długotrwałego zagrożenia. Zmiana perspektywy oznacza odejście od pytania „dlaczego ta osoba nie współpracuje?” na rzecz pytania „jakie doświadczenia sprawiły, że takie zachowanie było dla niej sposobem obrony?”.

W tym kontekście przejście od wsparcia instytucjonalnego do wsparcia w formie mieszkaniowej nabiera kluczowego znaczenia. Zapewnienie stabilnego mieszkania redukuje poziom stresu traumatycznego, przywraca poczucie bezpieczeństwa i tworzy warunki do stopniowego wychodzenia z trybu przetrwania. Badania nad programami Najpierw Mieszkanie pokazują, że dostęp do mieszkania jako punktu wyjścia sprzyja poprawie zdrowia psychicznego i większej stabilności życiowej.

Podejścia uwzględniające traumę (TIA – *trauma-informed approaches*) nie stanowią pojedynczej metody pracy, lecz zmianę systemową w projektowaniu usług, relacjach z osobami korzystającymi ze wsparcia oraz w kulturze organizacyjnej. Ich celem jest wzmacnianie bezpieczeństwa, zaufania, sprawczości i możliwości wyboru oraz zapobieganie ponownej traumatyzacji.

Nowe myślenie o traumie obejmuje również troskę o osoby pracujące w systemie wsparcia. Pracownicy pierwszej linii są narażeni na wtórną traumatyzację, wypalenie zawodowe i zmęczenie współczuciem. Dlatego podejście uwzględniające traumę powinno zakładać regularną superwizję, wsparcie psychologiczne oraz tworzenie bezpiecznego środowiska pracy.

Uwzględnienie traumy w procesie wychodzenia z kryzysu bezdomności oznacza odejście od krótkoterminowych, reaktywnych form pomocy na rzecz długofalowych rozwiązań opartych na stabilności, relacjach i zaufaniu. Trauma nie jest przeszkodą uniemożliwiającą zmianę, lecz kontekstem, który musi zostać rozpoznany i uwzględniony.

Rola placówek w systemie deinstytucjonalizacji

Placówki dla osób w kryzysie bezdomności pozostają elementem systemu wsparcia, jednak ich rola ulega zasadniczej zmianie.

W modelu deinstytucjonalizacji placówki powinny:

- pełnić przede wszystkim funkcję interwencyjną i krótkoterminową;
- zapewniać bezpieczeństwo w sytuacjach kryzysowych;
- aktywnie wspierać proces przejścia do rozwiązań mieszkaniowych;
- ograniczać długość pobytu do niezbędnego minimum.

Długotrwały pobyt w placówkach należy traktować jako sytuację niepożądaną z perspektywy deinstytucjonalizacji.

Placówki powinny równolegle rozwijać usługi świadczone w społeczności lokalnej, w szczególności usługi mieszkaniowe oraz stopniowo przekształcać swoje zasoby w kierunku rozwiązań zdeinstytucjonalizowanych.

Schroniska z usługami opiekuńczymi i wsparcie osób wymagających intensywnej opieki

Model uwzględnia potrzeby osób starszych, przewlekle chorych oraz osób z niepełnosprawnościami, które mogą wymagać intensywnego, w tym całodobowego wsparcia. W ich przypadku deinstytucjonalizacja nie oznacza automatycznego przeniesienia do mieszkań indywidualnych, lecz rozwój bardziej zindywidualizowanych i kameralnych form wsparcia osadzonych w środowisku lokalnym.

Schroniska z usługami opiekuńczymi mogą pełnić istotną rolę w systemie, pod warunkiem ich transformacji, obejmującej w szczególności:

- zwiększenie poziomu indywidualizacji wsparcia;
- zapewnienie mieszkańcom większej kontroli nad swoim życiem;
- ograniczanie elementów charakterystycznych dla kultury instytucjonalnej (np. sztywne regulaminy, brak prywatności, brak wyboru);
- rozwój powiązań z usługami środowiskowymi i mieszkaniowymi.

Celem tych zmian jest zapewnienie osobom wymagającym intensywnego wsparcia możliwie najwyższego poziomu autonomii, godności i jakości życia.

Wsparcie dla osób wymagających intensywnej opieki powinno być realizowane w ścisłym powiązaniu z systemem ochrony zdrowia i opieki długoterminowej, tak aby nie dochodziło do zastępowania tych systemów przez placówki dla osób w kryzysie bezdomności.

Ścieżki wdrażania rozwiązań mieszkaniowych

Jednostki samorządu terytorialnego

Wdrażanie modelu społecznych usług mieszkalnictwa wspieranego wymaga dostosowania strategii działania do skali gminy, jej potrzeb i zasobów, potencjału mieszkaniowego oraz poziomu instytucjonalizacji dotychczasowego systemu pomocy. Prezentowany model uwzględnia trzy typy ścieżek wdrożeniowych – kompleksową, etapową i pilotażową – odpowiadające różnym kategoriom jednostek samorządu terytorialnego.

Efektywność przejścia od systemu placówek do środowiskowych form wsparcia mieszkaniowego zależy w dużej mierze od uwarunkowań lokalnych – w tym wielkości gminy, dostępnych zasobów mieszkaniowych, kadrowych i instytucjonalnych oraz gotowości do wdrażania nowych rozwiązań. Dostosowanie ścieżek wdrażania do realiów lokalnych zapewnia większą skuteczność – nie każda gmina posiada infrastrukturę, zasoby kadrowe czy lokalowe pozwalające na natychmiastowe wdrożenie kompleksowego systemu. Dlatego model przewiduje zróżnicowaną rolę gmin i ich partnerów, w tym organizacji pozarządowych, oraz odmienne rozwiązania organizacyjne, finansowe i partnerskie.

Ścieżka przechodzenia od instytucjonalnych form wsparcia do mieszkań treningowych, wspomaganych oraz innych środowiskowych rozwiązań mieszkaniowych powinna mieć charakter etapowy, planowany i dostosowany do lokalnych uwarunkowań. Punktem wyjścia jest diagnoza potrzeb osób korzystających z placówek oraz analiza lokalnych zasobów mieszkaniowych i usług, pozwalająca określić zakres i tempo transformacji.

Kluczowym elementem tego procesu jest wyraźne oddzielenie rozwiązań instytucjonalnych od środowiskowych. Placówki takie jak schroniska, noclegownie i ogrzewalnie powinny pełnić funkcję interwencyjną i krótkoterminową, natomiast zasadnicza ścieżka wychodzenia z bezdomności powinna opierać się na mieszkaniach zlokalizowanych w społeczności lokalnej, połączonych z elastycznym wsparciem

środowiskowym. Przejście do mieszkań powinno odbywać się stopniowo, na zasadzie dobrowolności, bez warunkowania dostępu do lokalu spełnianiem kryteriów „gotowości mieszkaniowej”.

Istotnym elementem ścieżki jest partycypacja odbiorców wsparcia oraz współpraca międzyinstytucjonalna. Osoby z doświadczeniem bezdomności powinny mieć realny wpływ na planowanie wsparcia, a skuteczność procesu zależy od współdziałania samorządów, organizacji pozarządowych oraz systemów ochrony zdrowia i rynku pracy. Równolegle konieczna jest zmiana ról kadr – z opiekuńczych na środowiskowe i asystenckie – oraz zapewnienie stabilnego finansowania nowych form wsparcia.

Szczegółowy opis etapów, narzędzi i ról poszczególnych aktorów oraz przykładowych modeli wdrażania ścieżki przechodzenia do mieszkań zostanie przedstawiony w odrębnym podręczniku wdrożeniowym, stanowiącym uzupełnienie niniejszego modelu.

Proces przechodzenia od systemu instytucjonalnego do środowiskowych rozwiązań mieszkaniowych wymaga dostosowania narzędzi i tempa zmian do lokalnych uwarunkowań, dlatego model przewiduje trzy zróżnicowane ścieżki wdrażania w zależności od wielkości i potencjału gminy.

Ścieżka kompleksowa – gminy miejskie (powyżej 100 tys. mieszkańców)

W dużych ośrodkach miejskich możliwe jest wdrożenie pełnego modelu przechodzenia od wsparcia instytucjonalnego do środowiskowych rozwiązań mieszkaniowych opartego na szeroko zakrojonej infrastrukturze mieszkaniowej i dostępie do lokalnych zasobów i usług. Zakres działań obejmuje rozbudowę sieci mieszkań treningowych, wspomaganych i mieszkań ze wsparciem, zastosowanie podejścia Najpierw Mieszkanie, wykorzystanie zasobów zarządzanych np. przez TBS, SIM i SAN, powołanie miejskiego zespołu ds. mieszkalnictwa wspieranego – zwłaszcza tam, gdzie działa CUS, adaptację pustostanów oraz wynajem mieszkań z rynku prywatnego, a także tworzenie lub rozwój programów mieszkań społecznych.

Ścieżka etapowa – duże gminy miejsko-wiejskie i średnie miasta (20-100 tys. mieszkańców)

W mniejszych ośrodkach miejskich rekomendowane jest podejście wdrażane stopniowo, z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań i ograniczonych zasobów. Działania obejmują wdrażanie mieszkań wspomaganych i treningowych, a także mieszkań ze wsparciem, partnerstwo z lokalnymi organizacjami pozarządowymi, częściowe zastosowanie Najpierw Mieszkanie oraz adaptację pustostanów. Wsparcie doradcze ROPS oraz powołanie lokalnych zespołów roboczych są kluczowymi potrzebami wspierającymi wdrożenie. W takich gminach możliwe jest etapowe wygaszanie lub przekształcanie funkcjonujących schronisk i rozwój mieszkań – zarówno w formule Najpierw Mieszkanie, jak i mieszkań treningowych lub wspomaganych. Zalecana liczba mieszkań to ok. 5-7, a rola organizacji jako operatorów jest kluczowa dla skuteczności wdrożenia.

Ścieżka pilotażowa – gminy wiejskie i małe miasteczka (poniżej 20 tys. mieszkańców)

W gminach o najniższym stopniu urbanizacji rekomendowana jest koncentracja na działaniach pilotażowych, testujących nowe rozwiązania w skali dostosowanej do lokalnych realiów. Zakres działań obejmuje wdrożenie pojedynczych mieszkań, wsparcie osób opuszczających instytucje lub zagrożonych bezdomnością, międzygminną i powiatową współpracę oraz możliwość prowadzenia mieszkań przez organizacje pozarządowe z większych ośrodków. Potrzeby wspierające obejmują eksperckie usługi z poziomu regionalnego, finansowanie remontów i kampanie informacyjne.

Podział na ścieżki wdrażania według wielkości gminy pozwala na elastyczne, a jednocześnie uporządkowane planowanie działań w zakresie mieszkalnictwa z usługami. Każda jednostka samorządu

terytorialnego – niezależnie od wielkości – może rozwijać środowiskowe formy wsparcia mieszkaniowego, pod warunkiem zapewnienia odpowiedniego wsparcia merytorycznego, organizacyjnego i finansowego.

Poniższa tabela zawiera zestawienie rekomendowanych ścieżek wdrażania rozwiązań mieszkaniowych w zależności od wielkości gminy – z uwzględnieniem roli samorządu (JST), organizacji pozarządowych, sugerowanej liczby mieszkańców oraz stopnia instytucjonalizacji wsparcia.

Ścieżki wdrażania rozwiązań mieszkaniowych w zależności od wielkości gminy

Ścieżka	Kto (lider / partnerzy)	Co (zakres działań)	Uwagi (warunki, ryzyka, dobre praktyki)
Kompleksowa (duże miasta >100 tys.)	JST (lider), NGO (operatorzy), TBS/SIM/SAN, CUS, OPS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ rozwój mieszkań treningowych, wspomaganych i ze wsparciem ▪ wdrożenie Najpierw Mieszkanie ▪ wykorzystanie zasobów publicznych (TBS/SIM/SAN) ▪ adaptacja pustostanów ▪ najem prywatny (z gwarancją/pośrednictwem) ▪ opracowanie/posiadanie lokalnego programu mieszkalnictwa społecznego ▪ powołanie miejskiego zespołu ds. mieszkalnictwa społecznego 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wymaga silnej koordynacji międzysektorowej ▪ konieczny system zarządzania mieszkańiami (np. operator NGO) ▪ ryzyko „rozproszenia odpowiedzialności” ▪ dobra praktyka: integracja usług (zdrowie, praca, wsparcie środowiskowe)
Etapowa (miasta 20-100 tys.)	JST + NGO (często operator), ROPS (wsparcie), OPS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wdrażanie mieszkań treningowych i wspomaganych, ze wsparciem (5-7 mieszkań) ▪ częściowe wdrażanie Najpierw Mieszkanie ▪ partnerstwa lokalne (NGO kluczowe) ▪ adaptacja pustostanów ▪ stopniowe wygaszanie zmniejszenie schronisk, noclegowni ▪ tworzenie lokalnych zespołów roboczych 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ograniczone zasoby → konieczna etapowość ▪ NGO jako operator zwiększa skuteczność ▪ potrzebne wsparcie eksperckie (ROPS) ▪ dobra praktyka: pilotaż + skalowanie ▪ ryzyko: brak stabilnego finansowania
Pilotażowa (gminy <20 tys.)	NGO (często lider), JST (partner), powiat/międzygminnie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pojedyncze mieszkania (testowanie modelu) ▪ wsparcie osób opuszczających instytucje ▪ współpraca międzygminna/powiatowa ▪ korzystanie z NGO z większych miast jako operatorów ▪ działania informacyjne i edukacyjne 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ bardzo ograniczone zasoby lokalne ▪ kluczowa współpraca ponadlokalna ▪ konieczne wsparcie regionalne (eksperci, finansowanie) ▪ dobra praktyka: „małe, ale trwałe” rozwiązania ▪ ryzyko: brak ciągłości po pilotażu

Źródło: oprac. własne

Organizacje pozarządowe

Podobnie jak jednostki samorządu terytorialnego mogą być inicjatorem wdrażania środowiskowych rozwiązań mieszkaniowych w ramach lokalnych strategii i planów rozwoju usług społecznych, tak również organizacje pozarządowe – zwłaszcza te, które obecnie prowadzą formy wsparcia zbiorowego, takie jak schroniska, noclegownie czy ogrzewalnie – mogą odegrać kluczową rolę w inicjowaniu i współtworzeniu zmiany modelu pomocy na bardziej mieszkaniowy i środowiskowy. W praktyce wiele organizacji pozarządowych, dysponując doświadczeniem, kadram i rozpoznaniem potrzeb lokalnej społeczności, znajduje się w unikalnej pozycji umożliwiającej stopniowe przekształcanie placówek w bardziej elastyczne, zindywidualizowane formy wsparcia mieszkaniowego. W takich przypadkach to nie gmina, lecz właśnie organizacja staje się liderem zmiany – inicjuje utworzenie mieszkań, podejmuje współpracę z samorządem, adaptuje część schroniska na mieszkania treningowe, wspomagane lub ze wsparciem, lub rozpoczyna wynajem mieszkań na rynku komercyjnym. Organizacja może również wdrażać rozwiązania w formule Najpierw Mieszkanie, zapewniając osobom w kryzysie bezdomności bezpośredni dostęp do samodzielnego mieszkania wraz z towarzyszącym, zindywidualizowanym wsparciem, dostosowanym do ich potrzeb i sytuacji życiowej.

Taki model wdrażania oddolnego, oparty na praktycznym doświadczeniu organizacji, nie tylko przyspiesza proces przechodzenia od wsparcia instytucjonalnego do środowiskowych rozwiązań mieszkaniowych, ale też zwiększa jego skuteczność, ponieważ opiera się na relacji z uczestnikami, znajomości lokalnych realiów i gotowości do eksperymentowania z nowymi rozwiązaniami.

Co ważne, organizacje pozarządowe podejmujące taką inicjatywę potrzebują odpowiedniego wsparcia – ze strony samorządu (np. dostęp do lokali, porozumienia partnerskie, zlecenia usług mieszkaniowych), instytucji centralnych (stabilne finansowanie i wytyczne, standardy) oraz środowisk eksperckich (szkolenia, mentoring). Wówczas możliwe staje się stopniowe przekształcenie roli organizacji pozarządowej z zarządcy instytucji pomocowej w operatora nowoczesnego systemu rozwiązań mieszkaniowych. Aby jednak ten proces był skuteczny, organizacje pozarządowe muszą mieć na uwadze kilka kluczowych aspektów:

- ❑ dobro uczestników: każde przejście powinno opierać się na realnych potrzebach mieszkańców i ich gotowości do zmiany formy wsparcia; udział osób z doświadczeniem bezdomności w projektowaniu i wdrażaniu rozwiązań zwiększa ich trafność i akceptację;
- ❑ partycypacja i relacje: zmiana modelu wsparcia wymaga budowania zaufania, współodpowiedzialności i zaangażowania uczestników; wsparcie nie może być narzucone, lecz powinno być negocjowane i współtworzone;
- ❑ kompetencje kadry: kadra wymaga zmiany podejścia – z opiekuńczego na towarzyszące, coachingowe, aktywizujące; potrzebne są szkolenia, superwizja i nowe narzędzia pracy środowiskowej;
- ❑ stabilność organizacyjna i finansowa: tworzenie mieszkań wymaga nie tylko środków inwestycyjnych, ale też trwałych źródeł finansowania kosztów operacyjnych (czynsze, media, wynagrodzenia zespołów);
- ❑ długofalowość i trwałość: zmiana nie może opierać się wyłącznie na krótkoterminowych projektach i zleceniach, potrzebna jest strategia rozwoju, zabezpieczenie lokali i umowy partnerskie z samorządem, które zagwarantują ciągłość wsparcia.

Wdrażanie modelu mieszkalnictwa oraz środowiskowych form wsparcia wymaga uwzględnienia nie tylko kontekstu lokalnego (takiego jak skala gminy czy zasoby mieszkaniowe), lecz także potencjału i etapu rozwoju organizacji pozarządowych. W zależności od wielkości organizacji, ich zaplecza kadrowego oraz posiadanej infrastruktury instytucjonalnej, możliwe są różne ścieżki przejścia – od pojedynczych mieszkań treningowych do złożonych programów mieszkaniowych.

Ścieżka pilotażowa – dla małych organizacji

W tym wariantcie organizacja zazwyczaj prowadzi pojedyncze mieszkania treningowe lub wspomagane, często we współpracy z lokalnym OPS. Wsparcie kierowane jest do osób opuszczających placówki (np. domy dziecka, MOW-y, zakłady karne) lub zagrożonych bezdomnością. Działania są finansowane głównie ze środków samorządowych, projektowych (EFS+, dotacje celowe) lub darowizn. Organizacja pełni funkcję głównego realizatora usług środowiskowych – asystentury, pracy socjalnej, pomocy specjalistycznej – przy ograniczonej roli instytucji. To etap testowania rozwiązań, budowania relacji z uczestnikami oraz wstępnej profesjonalizacji zespołu. Organizacja często korzysta z kadr placówki, adaptując role pracowników do nowego modelu pracy środowiskowej, co stanowi istotny zasób wynikający z ich wcześniejszego doświadczenia, jednak wymaga jednocześnie świadomego przeciwdziałania ryzyku instytucjonalizacji oraz zmiany podejścia z opiekuńczego na wspierające i usamodzielniające.

Ścieżka przejściowa (adaptacyjna) – dla średnich organizacji

Na tym etapie organizacje posiadają już większe doświadczenie, kadry oraz infrastrukturę. Prowadzą jednocześnie kilka mieszkań, także w modelu Najpierw Mieszkanie, i równolegle rozpoczynają transformację istniejących instytucjonalnych placówek (np. schronisk) w system mieszkań. Organizacja staje się operatorem mieszkań oraz dostawcą usług (np. asystentura, poradnictwo psychologiczne, animacja środowiskowa). Powstają zespoły robocze z udziałem OPS, CUS i powiatów, które wspólnie koordynują działania w obszarze mieszkalnictwa. W tym modelu organizacje rozwijają system ewaluacji, planują stabilizację finansowania i budują długofalową ofertę wsparcia.

Ścieżka kompleksowa – dla dużych organizacji

W największych miastach i organizacjach możliwe jest pełne wdrożenie kompleksowego modelu, który integruje mieszkalnictwo z usługami społecznymi, zdrowotnymi i aktywizacyjnymi. Organizacja prowadzi sieć mieszkań (co najmniej 10), pełniąc jednocześnie rolę operatora, koordynatora i dostawcy usług. Realizowane są zintegrowane programy Najpierw Mieszkanie i najmu (SAN). Organizacje uczestniczą w miejskich zespołach ds. deinstytucjonalizacji i współtworzą lokalną politykę mieszkaniową. Wsparcie obejmuje interdyscyplinarne zespoły: asystentów, psychologów, doradców zawodowych, terapeutów uzależnień, pielęgniarki środowiskowe. Działania mają charakter długofalowy, ewaluacyjny i oparte są na stabilnym finansowaniu publicznym, w tym partnerskim (np. zlecenie przez JST – kontrakty 3-letnie, EFS itp.).

Ścieżki rozwoju organizacji pozarządowych w kierunku usług mieszkaniowych z usługami wsparcia

Ścieżka	Rola organizacji i partnerów	Zakres działań	Warunki, finansowanie, ryzyka, korzyści
Pilotażowa – dla małych organizacji	NGO (lider), OPS/CUS (partner wspierający)	<ul style="list-style-type: none">▪ prowadzenie pojedynczych mieszkań treningowych/wspomaganych/ze wsparciem▪ wsparcie osób opuszczających instytucje (piecza, MOW, MOS, ZK) lub zagrożonych bezdomnością▪ realizacja usług środowiskowych: asystentura, praca socjalna, wsparcie specjalistyczne▪ rozwój kompetencji kadry w zakresie pracy środowiskowej	<ul style="list-style-type: none">▪ etap testowania pojedynczych rozwiązań mieszkaniowych oraz budowania relacji z pierwszymi uczestnikami▪ finansowanie: EFS+, premia społeczna, środki JST, darowizny▪ ryzyka:<ul style="list-style-type: none">- brak ciągłości finansowania ze strony JST- ograniczone zasoby organizacyjne i niewielka skala działań- „zatkanie systemu” – ograniczona rotacja w mieszkaniach

			<p>i brak możliwości dalszego rozwoju oferty wsparcia</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ korzyści: <ul style="list-style-type: none"> - prezentowanie JST efektów tej formy wsparcia (np. większej skuteczności usamodzielniania, niższych kosztów długoterminowych, poprawy jakości życia uczestników) jako alternatywy dla rozwiązań instytucjonalnych
<p>Przejęciowa (adaptacyjna) – dla średnich organizacji</p>	<p>NGO (operator mieszkań i usług), OPS/CUS/powiat (partnerzy systemowi)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ prowadzenie kilku mieszkań (w tym w formule Najpierw Mieszkanie) ▪ transformacja placówek (np. częściowe zmniejszenie schroniska) w system mieszkań ▪ rozwój usług: asystentura, poradnictwo, animacja środowiskowa ▪ tworzenie zespołów roboczych (JST + NGO) ▪ rozwój systemu ewaluacji i planowanie stabilizacji merytorycznej i finansowej 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ etap przejścia od instytucji do modelu środowiskowego – rosnąca rola NGO jako operatora systemu usług środowiskowych ▪ konieczność budowy trwałych partnerstw lokalnych ▪ ryzyka: <ul style="list-style-type: none"> - przeciążenie organizacji wynikające z równoległego prowadzenia usług instytucjonalnych i środowiskowych - brak stabilnych kontraktów na zlecenie usług mieszkaniowych - ryzyko utraty lub ograniczenia finansowania dotychczasowej placówki (np. schroniska) w trakcie transformacji - niedopasowanie tempa wygaszania instytucji do rozwoju zasobu mieszkań ▪ korzyści: <ul style="list-style-type: none"> - równoległe zmniejszanie / wygaszanie instytucji i rozwój mieszkań - diagnoza zapotrzebowania i rozwój mieszkań - zapewnienie wyboru formy wsparcia - zmiana funkcji placówki w kierunku usług środowiskowych
<p>Kompleksowa – dla dużych organizacji</p>	<p>NGO (operator, koordynator systemu), JST (strategiczny partner),</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ prowadzenie sieci mieszkań (min. 10; treningowe, wspomagane, ze wsparciem) ▪ wdrażanie Najpierw Mieszkanie oraz najmu (np. SAN) ▪ integracja usług: społecznych, zdrowotnych i zawodowych ▪ zapewnienie wsparcia środowiskowego (asystentura, specjalistyczne) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ model systemowy i długofalowy ▪ wysoki poziom profesjonalizacji organizacji ▪ rozwinięta współpraca z JST i partnerami lokalnymi ▪ stabilne, wieloletnie kontrakty z JST ▪ środki EFS+ i programy krajowe

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ posiadanie ogólnej strategii rozwoju organizacji oraz wyodrębnionego, merytorycznego programu wsparcia środowiskowego w mieszkaniach ▪ udział w lokalnych politykach i zespołach ds. deinstytucjonalizacji ▪ praca zespołów interdyscyplinarnych ▪ rozwój standardów usług oraz monitoringu i ewaluacji ▪ budowanie partnerstw i stabilnych źródeł finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dywersyfikacja źródeł finansowania ▪ ryzyka: <ul style="list-style-type: none"> - wysokie koszty operacyjne systemu - zależność od finansowania publicznego - konieczność stałego zarządzania jakością i kadrami ▪ korzyści: <ul style="list-style-type: none"> - pełna integracja mieszkań i usług - wysoka skuteczność usamodzielniania - trwałe rozwiązania zamiast wsparcia instytucjonalnego - poprawa jakości życia mieszkańców (poczucie bezpieczeństwa, stabilność mieszkaniowa, większa samodzielność i sprawczość - realny wpływ na lokalną politykę społeczną
--	--	---	--

Źródło: oprac. własne

Warunki transformacji placówek w rozwiązania mieszkaniowe

Transformacja placówek w mieszkania treningowe, wspomagane i formy mieszkaniowe ze wsparciem jest możliwa i powinna uwzględniać stabilne finansowanie tych rozwiązań. Przemiana systemu instytucjonalnego w środowiskowe modele wsparcia mieszkaniowego wymaga finansowania zarówno kosztów inwestycyjnych, takich jak adaptacja i modernizacja lokali (remonty pustostanów, zakup wyposażenia), jak i kosztów operacyjnych, obejmujących czynsze, media oraz usługi wsparcia, w tym wynagrodzenia kadry (asystentów, psychologów, doradców), a także szkolenia i rozwój kadry oraz wdrażanie nowych modeli, takich jak opracowanie standardów usług, doradztwo eksperckie i monitorowanie jakości.

Źródła finansowania obejmują budżety samorządów lokalnych (JST, powiaty), środki regionalne (ROPS, dotacje wojewódzkie), programy krajowe (np. resortowe Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, PFRON), fundusze europejskie (EFS+, Fundusze Norweskie), a także środki własne organizacji pozarządowych, darowizny i granty prywatne.

Podstawę prawną takiego finansowania i możliwości transformacji stanowią m.in. ustawa o samorządzie, ustawa o pomocy społecznej, ustawa o finansach publicznych, ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (w kontekście młodych dorosłych) oraz strategię krajowe, takie jak Strategia Rozwoju Usług Społecznych czy Krajowy Plan Odbudowy w części społecznej.

Jasne zaadresowanie finansowania jest kluczowe w transformacji – każdy projekt transformacyjny musi już na etapie planowania zawierać komponent finansowy, który zapewni trwałość mieszkań, profesjonalne wsparcie (np. usługi asystentów, psychologów), stabilność kadry oraz elastyczne formy wsparcia dopasowane do realnych potrzeb mieszkańców. Zaplanowanie finansowania stanowi fundament skutecznej transformacji placówek w mieszkania i umożliwi realne odejście od instytucji ku trwałym, środowiskowym formom wsparcia.

W przypadku realizacji mieszkań w formule współlokalizacji z istniejącymi placówkami, rozwiązanie to może być dopuszczalne wyłącznie przy łącznym spełnieniu następujących warunków:

- pełna separacja przestrzenna (oddzielne wejścia, brak wspólnych ciągów komunikacyjnych oraz wspólnych przestrzeni życia);
- odrębność organizacyjna i kadrowa (inny zespół, brak „dyżurowania” tego samego personelu);
- brak wspólnych zasad i regulaminów (mieszkańcy nie podlegają zasadom placówki);
- indywidualny status mieszkaniowy (np. umowa najmu, użyczenia lub kontrakt mieszkaniowy, zapewniający prawo do prywatności);
- niezależność wsparcia (wsparcie dochodzące, świadczone zgodnie z wyborem mieszkańca, a nie w formie przymusu, kontroli);
- brak „ścieżki automatycznej” (przejście ze schroniska do mieszkania nie może być warunkowane ani zarządzane jako etap programu instytucjonalnego).

Niespełnienie powyższych warunków skutkuje utrzymaniem logiki instytucjonalnej oraz jedynie pozorną deinstytucjonalizacją – zmianie ulega forma, natomiast sposób funkcjonowania wsparcia i rzeczywista autonomia mieszkańców pozostają bez istotnych zmian.

Planowanie zasobów mieszkaniowych i rozwój lokalnej oferty mieszkań

Zmiany w planowaniu i gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy

Zwiększanie dostępności lokali stanowi kluczowy warunek rozwoju mieszkalnictwa wspieranego – zarówno w formie nowych inwestycji (budowa), jak i poprzez adaptację pustostanów, remonty istniejących lokali oraz wynajem mieszkań na rynku komercyjnym. Kluczową rolę odgrywają tu stabilne źródła finansowania, takie jak Program wspierania społecznego budownictwa czynszowego (SBC), bezzwrotne wsparcie budownictwa oraz fundusze unijne i krajowe. Dzięki nim gminy mogą rozwijać system mieszkań społecznych, odpowiadając na potrzeby osób w kryzysie i zapobiegając wykluczeniu mieszkaniowemu.

Zmiany w planowaniu mieszkaniowym gmin powinny uwzględniać rozwój mieszkań treningowych i wspomaganych, adaptację pustostanów oraz strategiczne gospodarowanie zasobem lokalowym. Istotnym elementem jest również wykorzystanie potencjału istniejących zasobów – raporty i strategie krajowe (np. Strategia Rozwoju Usług Społecznych⁴⁴, raport Habitat for Humanity Poland⁴⁵) wskazują, że w zasobach gminnych znajduje się ponad 63 tys. pustostanów.

Gminy, jako główni zarządzający zasobami mieszkaniowymi, powinny prowadzić spójną politykę mieszkaniową, opartą na współpracy z organizacjami społecznymi i sektorem prywatnym, a także na wprowadzaniu uproszczeń w przepisach budowlanych. Włączenie dostępnych instrumentów finansowych i organizacyjnych w lokalne strategie pozwala nie tylko zwiększać dostępność mieszkań, lecz także skutecznie przeciwdziałać bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowemu. Tworzenie mieszkań należy przy tym traktować jako inwestycję w rozwój lokalnej społeczności, poprawę jakości życia oraz ograniczenie kosztów opieki instytucjonalnej.

⁴⁴ Strategia Rozwoju Usług Społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), Monitor Polski 2022, poz. 767

⁴⁵ *Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2022, https://drive.google.com/file/d/1qXRPQx_s-7AhNM0dS24-xW4TfFXthgFT/view

Opracowanie i wdrożenie rozwiązań mieszkaniowych dla osób zagrożonych bezdomnością oraz wychodzących z kryzysu bezdomności

Kluczowym elementem przeciwdziałania bezdomności jest tworzenie i wdrażanie rozwiązań mieszkaniowych dla osób w kryzysie lub zagrożonych bezdomnością, wraz z niezbędnym wsparciem umożliwiającym utrzymanie lokalu. Zasadnicze znaczenie ma rozwój mieszkań wspomaganych i treningowych oraz wprowadzenie społecznych agencji najmu (SAN), które łączą stabilny najem z indywidualnym wsparciem lokatorów.

Przejście od interwencyjnej pomocy instytucjonalnej do usług mieszkaniowych wymaga systemowej zmiany podejścia i innowacyjnych modeli współpracy. Mieszkanie powinno być traktowane jako fundament odbudowy życia, a nie nagroda za postępy. Społeczne agencje najmu odpowiadają na potrzebę trwałego i bezpiecznego najmu połączonego z pomocą, zwiększając szanse na wyjście z kryzysu.

Rozwiązania mieszkaniowe muszą obejmować zarówno zapewnienie lokalu, jak i towarzyszące usługi wspierające, które pozwalają stopniowo zwiększać niezależność lokatorów. SAN działają jako pośrednicy między właścicielami mieszkań a najemcami, zapewniając stabilne warunki wynajmu i bezpieczeństwo obu stron. Dzięki wsparciu z funduszy europejskich i krajowych (m.in. program FERS), samorządy i organizacje społeczne mogą finansować projekty SAN – obejmujące dopłaty do czynszów, remonty i wyposażenie lokali oraz wsparcie aktywizacyjne najemców. Właściciele mieszkań zyskują stabilny dochód i gwarancję utrzymania standardu lokalu.

Jednym z wyzwań jest brak wystarczającej liczby mieszkań. W Polsce ok. 12% zasobów mieszkaniowych to pustostany, które można adaptować na mieszkania wspomagane, treningowe lub ze wsparciem. Wymaga to wsparcia finansowego i współpracy sektora publicznego, prywatnego i NGO.

Wdrażanie tych rozwiązań wymaga aktywnej roli samorządów: tworzenia lokalnych strategii mieszkaniowych, współpracy z organizacjami społecznymi i SAN, szkoleń dla pracowników socjalnych oraz zapewnienia stabilnych podstaw prawnych i finansowych. Takie podejście nie tylko przeciwdziała bezdomności, ale także pozwala osobom zagrożonym wykluczeniem mieszkaniowym odzyskać godność, niezależność i aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym.

Rozwój programów przeciwdziałania bezdomności opartych na modelu Najpierw Mieszkanie

Model Najpierw Mieszkanie (*Housing First*) zakłada, że każda osoba – niezależnie od swojej sytuacji – ma prawo do stabilnego mieszkania jako punktu wyjścia do zmiany. W przeciwieństwie do tradycyjnego podejścia, które uzależnia dostęp do lokalu od spełnienia szeregu warunków, tu mieszkanie przyznawane jest od razu, a wsparcie – psychologiczne, zdrowotne, społeczne itd. – oferowane jest dobrowolnie i elastycznie⁴⁶.

Metoda powstała w Nowym Jorku w latach 90. XX wieku⁴⁷ i szybko zyskała popularność w USA, Kanadzie i Europie Zachodniej. Tamtejsze badania pokazują, że ponad 80% uczestników utrzymuje mieszkanie, a ich stan zdrowia i funkcjonowanie społeczne wyraźnie się poprawia. W Polsce model pilotażowo wdrożono m.in. w programie Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta w Gdańsku, Warszawie i Wrocławiu (2019-2021). Uczestniczyły w nim 42 osoby z chronicznym doświadczeniem bezdomności. Uzyskane rezultaty są zbliżone do wyników badań międzynarodowych, potwierdzając, że także w polskich

⁴⁶ N. Pleace, *Najpierw mieszkanie w Europie – poradnik*, FEANTSA, 2020, https://drive.google.com/file/d/1z_2jzMqe5AX1iSFJ6FuT4eHF6i7Le35t/view

⁴⁷ S. Tsemberis, *Housing First – The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*, Hazelden, Minnesota 2010

warunkach model ten pozwala osiągać wysoki poziom utrzymania mieszkań oraz poprawę dobrostanu uczestników – oba wskaźniki ukształtowały się na poziomie ponad 80%⁴⁸.

Kluczowym elementem modelu Najpierw Mieszkanie jest wsparcie interdyscyplinarnego zespołu: asystentów, psychologów, terapeutów, doradców zawodowych i pracowników socjalnych. Uczestnicy sami decydują o formie pomocy – nie muszą spełniać warunków abstynencji czy „gotowości mieszkaniowej”. Pomoc dostępna jest tak długo, jak tego potrzebują. Najpierw Mieszkanie wspiera proces przechodzenia od wsparcia instytucjonalnego do środowiskowych rozwiązań mieszkaniowych – zamiast zbiorowych placówek proponuje indywidualne mieszkania w społecznościach lokalnych, z poszanowaniem autonomii i godności. Dalsze wdrażanie w Polsce wymaga współpracy samorządów, NGO i państwa, zapewnienia finansowania, szkoleń oraz zmiany społecznego podejścia – od oceny i warunkowania pomocy do uznania prawa do mieszkania jako podstawowego prawa człowieka.

Kompetencje kadr w modelu mieszkaniowym

Efektywne wspieranie osób w kryzysie bezdomności – szczególnie w mieszkaniach wspomaganych, treningowych i innych formach środowiskowego wsparcia – wymaga dobrze przygotowanej, interdyscyplinarnej kadry. Przejście z opieki instytucjonalnej do środowiskowej oznacza konieczność nabycia nowych umiejętności: relacyjnych, komunikacyjnych i opartych na partnerstwie oraz zrozumieniu indywidualnych potrzeb.

Kluczowe obszary rozwoju kompetencji obejmują:

- pracę w modelu środowiskowym z poszanowaniem autonomii i rytmu życia osób wspieranych;
- asystenturę i streetworking jako formy długofalowego towarzyszenia;
- uwzględnianie zróżnicowanych potrzeb (niepełnosprawności, uzależnienia, migracje, starość);
- regularną superwizję zespołów, przeciwdziałającą wypaleniu i wspierającą rozwój;
- współpracę międzysektorową i międzyinstytucjonalną, koordynującą działania lokalnych systemów wsparcia.

Ważne jest także włączanie ekspertów przez doświadczenie – osób, które same doświadczyły bezdomności i dziś pełnią funkcje edukatorów i doradców. Ich głos zwiększa skuteczność działań oraz wprowadza perspektywę opartą na godności i równości.

Szkolenia powinny obejmować zarówno nowe osoby wchodzące do systemu, jak i kadrę już pracującą. Konieczne jest systemowe podejście do edukacji – obejmujące nie tylko wiedzę, ale i postawy etyczne, wartości i empatię. Regionalne ośrodki polityki społecznej powinny odgrywać kluczową rolę w organizacji kompleksowych szkoleń – rozwijających kompetencje do pracy w zindywidualizowanym, środowiskowym modelu wsparcia.

⁴⁸ 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/14bkZfySSQffc-OeK8INp5_3b5w9tF819/view

Wsparcie osób doświadczających bezdomności w środowisku

Rozwój usług realizowanych w lokalnych społecznościach oraz proces deinstytucjonalizacji są ze sobą nierozzerwalnie połączone i wzajemnie się warunkują. W obszarze zakończenia i profilaktyki bezdomności kluczowymi usługami są: streetworking, asystentura osoby doświadczającej bezdomności i zaawansowana praca socjalna. Fundamentem powyższych usług jest zindywidualizowane wsparcie, podmiotowe traktowanie odbiorcy usług, wzmacnianie samostanowienia i dobrostanu oraz działanie w miejscu pobytu osoby wspieranej. Rozwój usług realizowanych w społecznościach lokalnych jest silnie związany z rozwojem usług mieszkaniowych, poradnictwa specjalistycznego, terapii i mediacji, usług opiekuńczych i zdrowotnych. Streetworker działa w oparciu o istniejący system pomocowy, który powinien przewidywać procesy odejścia od dominującej opieki instytucjonalnej na rzecz rozwiązań mieszkaniowych i miejsc interwencyjnych w środowisku lokalnym. Usługa pracy socjalnej, mimo iż jest świadczeniem ustawowym, jest realizowana bez względu na dochód zarówno przez ośrodki pomocy społecznej, jak i organizacje pozarządowe. Ta forma wsparcia ma zastosowanie zarówno w profilaktyce bezdomności, zapobieganiu bezdomności ulicznej i uzupełnieniu streetworkingu, usługach mieszkaniowych, wzmocnieniu integracji społecznej, ale przede wszystkim – w zakończeniu bezdomności i zapobieganiu jej nawrotom. Natomiast asystentura ma pierwszoplanowe znaczenie we wsparciu osób w różnych programach mieszkaniowych skierowanych zarówno do osób doświadczających bezdomności, jak i osób zagrożonych bezdomnością.

Skuteczny proces deinstytucjonalizacji nie jest możliwy bez rozwoju i wzmocnienia nowoczesnych form pracy środowiskowej – streetworkingu, asystentury i pracy socjalnej – opartych na indywidualizacji wsparcia, wykorzystaniu zasobów społeczności lokalnej, długofalowym i elastycznym zaangażowaniu oraz wartościach takich jak empatia i sprawiedliwość społeczna. W tym kontekście, zgodnie ze Strategią Rozwoju Usług Społecznych, w modelu świadczenia zdeinstytucjonalizowanych usług wsparcia osobom w kryzysie bezdomności oraz osobom zagrożonym bezdomnością opracowano założenia dotyczące realizacji tych trzech kluczowych usług środowiskowych.

Usługa streetworkingu

„Usługa społeczna, realizowana w formie pracy socjalnej, polegająca na nawiązywaniu relacji pomocowej w naturalnym środowisku przebywania osób objętych wsparciem oraz na udzielaniu zindywidualizowanego wsparcia ukierunkowanego na poprawę sytuacji życiowej i rozwiązywanie problemów społecznych, zdrowotnych, społecznych i innych zdiagnozowanych lub zgłaszanych przez samą osobę. Usługa ta świadczona jest poza mieszkaniem oraz poza instytucjonalnymi formami pomocy, z poszanowaniem godności, autonomii i prawa do samostanowienia osób objętych wsparciem, w oparciu o ich zasoby i potrzeby”⁴⁹.

Cele streetworkingu:

- poprawa jakości życia oraz wzmacnianie motywacji do zmiany sytuacji życiowej osób w kryzysie bezdomności przebywających w miejscach niemieszkalnych;
- zapobieganie zagrożeniom dla zdrowia i życia osób w kryzysie bezdomności;

⁴⁹ Materiały robocze Zespołu ds. reformy systemu pomocy społecznej, listopad 2025 r.

- redukcja szkód zdrowotnych i społecznych wynikających z kryzysu bezdomności oraz zachowań ryzykownych, w tym związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, a także zwiększanie świadomości w zakresie profilaktyki negatywnych zjawisk współwystępujących z kryzysem bezdomności;
- tworzenie i wzmacnianie sieci wsparcia wokół osób w kryzysie bezdomności z wykorzystaniem zasobów instytucjonalnych i środowiskowych społeczności lokalnych;
- zwiększenie skuteczności systemu wsparcia oraz przeciwdziałanie dalszej marginalizacji, izolacji i wykluczeniu społecznemu osób przebywających w przestrzeni publicznej i miejscach niemieszkalnych;
- ograniczanie liczby osób przebywających w kryzysie bezdomności w miejscach niemieszkalnych;
- monitorowanie oraz zmniejszanie zagrożeń występujących w środowisku osób w kryzysie bezdomności⁵⁰.

Streetworking w obszarze bezdomności powinien być realizowany w oparciu o podejście niskoprogowe i dobrowolne, zakładające poszanowanie godności, autonomii i prawa do samostanowienia osób wspieranych, indywidualne dostosowanie wsparcia do ich potrzeb i możliwości, stosowanie podejścia redukcji szkód oraz zapewnienie dostępnego, elastycznego i poufnego wsparcia w miejscu ich przebywania.

Zadania streetworkera zgodnie z Klasyfikacją Zawodów i Specjalności (KZiS)

- monitorowanie oraz gromadzenie danych o osobach potencjalnie wymagających wsparcia i miejscach ich przebywania;
- rozpoznawanie środowisk osób w kryzysie, docieranie do nich w ich naturalnym otoczeniu oraz nawiązywanie relacji pomocowej;
- udzielanie informacji i wsparcia w zakresie dostępnych form pomocy oraz możliwości korzystania z systemu wsparcia;
- motywowanie osób w kryzysie, towarzyszenie im w podejmowaniu decyzji oraz współtworzenie indywidualnej ścieżki wychodzenia z trudnej sytuacji;
- wzmacnianie świadomości potrzeb oraz rozwijanie gotowości do zmiany;
- interweniowanie w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia oraz przeciwdziałanie ryzykom występującym w środowisku ich pobytu;
- wspieranie integracji społecznej oraz włączanie do systemu pomocy i instytucji polityki społecznej;
- kształtowanie społecznie pożądanых postaw oraz ukierunkowywanie działań odbiorców wsparcia w perspektywie planów na przyszłość;
- tworzenie i wzmacnianie sieci wsparcia z wykorzystaniem zasobów instytucjonalnych i społeczności lokalnej;
- monitorowanie sytuacji osób wychodzących z kryzysu oraz zapewnianie ciągłości kontaktu i wsparcia;
- zwiększanie dostępu do kluczowych informacji, co przekłada się na większą skuteczność udzielanej pomocy⁵¹.

⁵⁰ *Ibidem*

⁵¹ https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/bazy-danych/klasyfikacja-zawodow-i-specjalnosci/wyszukiwarka-opisow-zawodow?p_p_id=jobclassificationportlet_WAR_nnkportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&jobclassificationportlet_WAR_nnkportlet_javax.portlet.action=DetailsJobClassification&jobclassificationportlet_WAR_nnkportlet_io-blid=40100805&p_auth=ykU9ijjNN, dostęp 04.05.2025

Kwalifikacje i wymagania wobec osób wykonujących streetworking bezdomności

- posiadanie wykształcenia zasadniczego branżowego lub zawodowego, minimum rocznego doświadczenia w pracy z osobami w kryzysie bezdomności oraz ukończenie szkolenia z zakresu udzielania pierwszej pomocy;
- posiadanie wykształcenia co najmniej średniego (w tym średniego branżowego) oraz ukończenie szkolenia z pierwszej pomocy;
- ukończenie kursu przygotowującego do pracy streetworkera bezdomności tj. kursu streetworkera bezdomności;

Obowiązek ukończenia kursu streetworkera bezdomności nie dotyczy osób posiadających co najmniej roczne doświadczenie w realizacji streetworkingu bezdomności. Streetworkerem bezdomności może być także osoba spełniająca wymagania do pracy w zawodzie pracownika socjalnego, pod warunkiem ukończenia kursu streetworkera bezdomności.

W przypadku świadczenia streetworkingu przez osoby z doświadczeniem bezdomności nie stosuje się wymogów dotyczących poziomu wykształcenia ani doświadczenia zawodowego, o ile spełniają łącznie następujące warunki:

- ukończyły kurs streetworkera bezdomności;
- przedstawiły rekomendację jednostki organizacyjnej pomocy społecznej lub organizacji pozarządowej, potwierdzającą zakończenie procesu reintegracji społecznej oraz posiadanie kompetencji niezbędnych do wykonywania tej pracy.

W pracach nad rozwiązaniami legislacyjnymi dotyczącymi streetworkingu przyjmuje się założenie, iż minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia:

- szczegółowe warunki realizacji streetworkingu bezdomności;
- standardy prowadzenia tej formy wsparcia;
- minimalny zakres programowy oraz wymiar kursu streetworkera bezdomności;

Regulacje te uwzględnią kwalifikacje i kompetencje niezbędne do wykonywania tego zawodu, a także możliwość jego wykonywania przez osoby z doświadczeniem bezdomności, które nie posiadają formalnego wykształcenia⁵².

Nurty streetworkingu:

- zawodowy;
- samopomocowy (realizowany przez osoby z własnym doświadczeniem bezdomności);
- mieszany (zawodowo-samopomocowy)⁵³.

Usługa streetworkingu bezdomności jest rekomendowana do wdrożenia w każdej gminie, w której widoczny jest problem bezdomności ulicznej (czyli zauważalna liczba osób doświadczających bezdomności przebywających w miejscach niemieszkalnych), ponieważ:

- umożliwia dotarcie do osób wykluczonych, które nie korzystają z instytucjonalnych form wsparcia i pozostają poza systemem pomocy;
- zapewnia szybkie rozpoznanie sytuacji i potrzeb, bezpośrednio w środowisku życia tych osób;

⁵² Materiały robocze Zespołu ds. reformy systemu pomocy społecznej, listopad 2025 r.

⁵³ M. Kostrzyńska, P. Olech, K. Suchenek-Maksiak, J. Strączyński, *Usługi streetworkingu w obszarze bezdomności. Raport z badania*, (w:) J. Wilczek (red.), *Pokonać bezdomność 2022. Ku deinstytucjonalizacji*, OFRPB, Zabrze 2022, <https://drive.google.com/file/d/1GWeehnYaG3bO1FNTuoqb5JJgkIDimX9S/view>

- pozwala na natychmiastową reakcję w sytuacjach zagrożenia zdrowia lub życia, co jest szczególnie istotne w warunkach ulicznych;
- buduje relację opartą na zaufaniu, która stanowi podstawę do dalszej pracy pomocowej i motywowania do zmiany;
- zwiększa dostęp do informacji i usług, ułatwiając korzystanie z dostępnych form wsparcia;
- ogranicza skalę wykluczenia społecznego poprzez włączanie osób w kryzysie do systemu pomocy i życia społecznego;
- umożliwia prowadzenie działań profilaktycznych, zapobiegających pogłębianiu się kryzysu bezdomności;
- wspiera proces wychodzenia z bezdomności, poprzez towarzyszenie i indywidualne podejście do każdej osoby;
- dostarcza gminie rzetelnych danych o zjawisku bezdomności, co pozwala lepiej planować politykę społeczną i działania pomocowe⁵⁴.

Warunki uruchomienia usługi streetworkingu

Źródło finansowania i forma realizacji usługi

- zapewnienie stałego finansowania ze środków publicznych (wysokość środków finansowych przeznaczonych na to zadanie powinna być adekwatna do zleczanych lub powierzanych zadań, w tym uwzględnić poziom wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej);
- realizacja jako zadanie własne ośrodka pomocy społecznej lub centrum usług społecznych, lub jako zadanie zlecone organizacji pozarządowej;
- założenie realizacji usługi streetworkerskiej długoterminowo, co pozwoli na zbudowanie odpowiednich zasobów, profesjonalnej kadry stosującej narzędzia do realnego rozwiązania problemu bezdomności.

Forma zatrudnienia i stabilność kadry

- preferowane zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, rekomendowane w trybie zadaniowym;
- wykorzystanie zadaniowego czasu pracy w celu zwiększenia elastyczności działań;
- uwzględnienie specyfiki organizacji pozarządowych, gdzie często stosowane są umowy zlecenia;
- podejmowanie działań stabilizujących zatrudnienie, ograniczających rotację pracowników i zapewniających ciągłość realizacji wsparcia.

Minimalny skład zespołu

- zatrudnienie minimalnie dwóch streetworkerów (choć optymalne byłoby zatrudnienie trzech streetworkerów);
- realizacja pracy w patrolach dwuosobowych – obligatoryjnie;
- zapewnienie zastępowalności pracowników i ciągłości usługi (szczególnie w małych i średnich gminach).

⁵⁴ Na podstawie: M. Dębski, A. Michalska (red.), *Podręcznik streetworkera bezdomności*, PFWB, Gdańsk 2012, https://drive.google.com/file/d/1TmrpPyFooperu-myay5_YGnQmf8nnJmH/view oraz R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności*, PFWB, Gdańsk 2014, <https://drive.google.com/file/d/1YpOIM6APAcRixJRU-V1dHFLMuoCtHJv/view>

Koordinacja usługi

- wyznaczenie koordynatora odpowiedzialnego za organizację i nadzór nad realizacją działań;
- zapewnienie wsparcia merytorycznego i organizacyjnego dla zespołu.

Współpraca międzyinstytucjonalna

- współpraca ze służbami porządkowymi (straż miejska lub gminna, policja);
- współdziałanie z pracownikami socjalnymi ośrodka pomocy społecznej;
- współpraca z podmiotami ochrony zdrowia⁵⁵.

System szkoleń i rozwój kompetencji

- zapewnienie dostępu do regularnych szkoleń podnoszących kompetencje streetworkerów;
- rekomendowany zakres szkoleń obejmuje m.in.:
 - dialog motywujący;
 - terapię skoncentrowaną na rozwiązaniach;
 - podejście redukcji szkód;
 - rozpoznawanie zaburzeń psychicznych (rozpoznawanie objawów, podstawowe jednostki chorobowe, bezpieczna komunikacja i motywowanie do leczenia, konsekwencje jego braku);
 - samoobronę;
 - zasady BHP (szczególnie dla osób zatrudnionych na umowy cywilnoprawne);
- traktowanie katalogu szkoleń jako otwartego i dostosowywanie go do specyfiki odbiorców usługi oraz lokalnych potrzeb;
- uwzględnienie konieczności ciągłego rozwoju zawodowego ze względu na złożoność problemów i specyfikę pracy w terenie.

Superwizja i przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu

- zapewnienie dostępu do superwizji indywidualnej i grupowej;
- regularne spotkania z wykwalifikowanym superwizorem;
- wykorzystanie superwizji jako narzędzia:
 - wsparcia w radzeniu sobie ze stresem i obciążeniem psychicznym;
 - pracy nad emocjami, motywacją i postawą zawodową;
 - analizy i doskonalenia procesu wsparcia;
- przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu poprzez systemowe wsparcie pracowników;
- uwzględnienie roli koordynatora w bieżącym wspieraniu zespołu i reagowaniu na przeciążenia;

Spełnienie powyższych warunków, przy jednoczesnym zapewnieniu przez gminę odpowiednich środków finansowych na realizację usługi, umożliwi prowadzenie streetworkingu w sposób profesjonalny, bezpieczny i trwały. Przekłada się to nie tylko na wysoką jakość wsparcia i dobrostan pracowników, ale także na zwiększenie bezpieczeństwa odbiorców usług oraz realną poprawę ich sytuacji życiowej.

⁵⁵ Podręcznik Model Gminny Standard..., op. cit., s. 292

Usługa asystentury

Usługa społeczna obejmująca wsparcie mające na celu poprawę codziennego funkcjonowania odbiorcy usługi, odzyskanie samodzielności życiowej, a także osiągnięcie pełnego i satysfakcjonującego uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej. Asystentura zakłada indywidualne wsparcie w dążeniu do celu określonego przez odbiorcę usługi przy udziale wybranych przez niego specjalistów, w tempie dostosowanym do jego potrzeb, za jego zgodą i przy jego aktywnym uczestnictwie.

Należy także zaznaczyć, że usługa asystenta osoby w kryzysie bezdomności jest realizowana w ramach szerszego programu wsparcia, np. programu opartego o rozwiązania mieszkaniowe, w którym asystentura stanowi kluczową usługę środowiskową.

Odbiorcami usług asystenckich są osoby doświadczające bezdomności i zagrożone bezdomnością – zgodnie z definicją ETHOS. W grupie tej mogą również znaleźć się osoby, które otrzymały pomoc mieszkaniową z zasobów gminy z tytułu bezdomności, jednak mają obiektywne trudności w utrzymaniu stabilizacji mieszkaniowej i są zagrożone (ponowną) bezdomnością.

Wobec osób w kryzysie bezdomności asystentura jest realizowana⁵⁶:

- w obszarze bezpieczeństwa i stabilności mieszkaniowej:
 - indywidualne spotkania i kontakty z odbiorcą, dostosowane do potrzeb (rekomendowane minimum: raz w tygodniu, w miejscu ustalonym z odbiorcą, nie zawsze musi być to mieszkanie, ale jego stan należy również monitorować, przy osobach o wysokich potrzebach spotkania asystenta z odbiorcą mogą znacząco częstsze, a wsparcie bardziej intensywne);
 - monitorowanie sytuacji mieszkaniowej i regulowania należności związanych z utrzymaniem mieszkania;
 - porady i wsparcie w urządzeniu oraz wyposażeniu mieszkania;
 - pomoc w zarządzaniu własnym budżetem;
 - wsparcie w dostępie do pomocy społecznej oraz w korzystaniu z prawa do pomocy społecznej;
 - wsparcie w zarządzaniu długami, wsparcie dostępu do prawnika;
- w obszarze zdrowotnym:
 - motywowanie do korzystania z usług medycznych, zdrowotnych, społecznych i specjalistycznych;
 - wsparcie w dostępie do usług medycznych w zakresie diagnostyki i leczenia;
 - edukacja w zakresie profilaktyki zdrowia, wsparcie w badaniach profilaktycznych i szczepieniach;
 - pomoc w korzystaniu z usług opiekuńczych i sąsiedzkich, oraz specjalistycznych dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
 - wsparcie w dostępie do usług zdrowotnych i społecznych w zakresie redukcji szkód oraz terapii uzależnień;

⁵⁶ Pokonać bezdomność 2023. Deinstytucjonalizacja usług, profilaktyka w gminach, badania populacji, praca zbiorowa, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2023, s. 75, <https://drive.google.com/file/d/1zVfH1VID2Z31SUUi7Cgk9ZiqT05xxhhP/view>

- wsparcie w dostępie do pomocy specjalistycznej (psycholog, psychoterapeuta, terapeuta uzależnień) dostępnej w lokalnej społeczności;
 - wsparcie w dostępie do świadczeń pomocy społecznej, w tym zaawansowanej pracy socjalnej;
 - edukacja w zakresie prawidłowych nawyków żywieniowych i prowadzenie treningu kulinarnego;
 - prowadzenie treningu higieny osobistej i porządkowania otoczenia;
- ☐ w obszarze psychologicznym:
- motywowanie do wprowadzania zmian w życiu;
 - wzmacnianie poczucia sprawczości, pewności siebie i własnej wartości;
 - rozwój kompetencji interpersonalnych i intrapsychicznych poprzez uczestnictwo w konsultacjach psychologicznych, psychoterapii, grupach wsparcia, warsztatach społecznych i samopomocowych;
 - udzielanie porad dotyczących prowadzenia niezależnego życia;
 - wspieranie rozwoju zainteresowań, predyspozycji i potencjału osobistego;
 - wsparcie w rozwoju duchowym;
 - pomoc w nawiązywaniu i odbudowywaniu bliskich relacji z rodziną, przyjaciółmi czy znajomymi;
- ☐ w obszarze społeczno-zawodowym:
- wspieranie pozytywnych kontaktów z najbliższym otoczeniem (sąsiedzi, dozorca, administrator, pracownicy instytucji lub podmiotów lokalnych np. biblioteki czy sklepu spożywczego);
 - pomoc w korzystaniu z usług społecznych realizowanych w lokalnej społeczności (np. dzienne domy pobytu, kluby sąsiedzkie, biblioteki, wspólnoty religijne, centra aktywności międzypokoleniowej, centra aktywności lokalnej);
 - wsparcie w dostępie do centrów integracji społecznej, klubów integracji społecznej i urzędu pracy;
 - pomoc w dostępie do edukacji, kursów i szkoleń zawodowych;
 - wsparcie w znalezieniu i utrzymaniu zatrudnienia;
 - edukacja obywatelska;
 - promowanie aktywności społecznej, np. poprzez wolontariat.

Jeśli chodzi o osoby zagrożone bezdomnością, asystentura koncentruje się na następujących obszarach:

- ☐ mieszkaniowym:
- indywidualne i osobiste spotkania i kontakty odbiorcy z asystentem (rekomendowane minimum: raz na dwa tygodnie, w miejscu ustalonym z odbiorcą);
 - systematyczne monitorowanie sytuacji mieszkaniowej;
 - pomoc w zarządzaniu własnym budżetem;
 - wsparcie w dostępie do pomocy społecznej lub w korzystaniu z prawa do pomocy społecznej;
 - wsparcie w zakresie zarządzania długami.

- zdrowotnym:
 - budowanie motywacji do korzystania z usług medycznych, zdrowotnych, społecznych i specjalistycznych;
 - wsparcie w korzystaniu i dostępie do usług medycznych w zakresie diagnostyki i leczenia;
 - edukacja w zakresie profilaktyki zdrowia oraz wsparcie w badaniach profilaktycznych i szczepieniach;
 - wsparcie w korzystaniu z usług zdrowotnych i społecznych w zakresie redukcji szkód lub terapii uzależnień;
 - wsparcie w dostępie do pomocy specjalistycznej (psycholog, psychoterapeuta, terapeuta uzależnień, prawnik);
 - wsparcie w dostępie do świadczeń pomocy społecznej, w tym zaawansowanej pracy socjalnej;
 - edukacja w zakresie prawidłowych nawyków żywieniowych i prowadzenie treningu kulinarnego;
- psychologicznym:
 - budowanie motywacji do wprowadzania zmian;
 - wzmacnianie poczucia sprawczości, pewności siebie i własnej wartości;
 - wspieranie rozwoju kompetencji interpersonalnych i intrapsychicznych poprzez udział w konsultacjach psychologicznych, psychoterapii, grupach wsparcia lub samopomocowych, warsztatach rozwijających kompetencje społeczne i interpersonalne;
 - wspieranie nawiązywania i budowania bliskich relacji z rodziną, przyjaciółmi czy znajomymi;
- społecznym:
 - wsparcie w dostępie do usług realizowanych przez centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej i urzęd pracy;
 - wsparcie w dostępie do edukacji, kursów i szkoleń zawodowych;
 - wsparcie w znalezieniu i utrzymaniu zatrudnienia⁵⁷.

Zakres wsparcia asystenta powinien być dostosowywany do potrzeb i problemów odbiorców, do których ta pomoc jest kierowana.

Rekomendowanymi dokumentami są:

- indywidualny plan pomocy lub dokument równoważny;
- harmonogramy spotkań z odbiorcami usług w ujęciu tygodniowym, dwutygodniowym lub miesięcznym – w zależności od liczby godzin usługi;
- rejestry spotkań i kontaktów z krótkim opisem;
- sprawozdanie z realizacji usługi asystenckiej – najczęściej miesięczne.

Miejsca realizacji usług i godziny pracy asystenta

- Miejsca realizacji usług:
 - mieszkanie lub pokój mieszkalny odbiorcy (w programach opartych na metodzie Najpierw Mieszkanie spotkania odbywają się w ustalonej częstotliwości, przy osobach o wysokich potrzebach spotkania są częste i o dużej intensywności);

⁵⁷ Pokonać bezdomność 2023. Deinstytucjonalizacja usług..., op. cit. s. 75 oraz Podręcznik – Model Najpierw Mieszkanie – rekomendacje wdrażania, Elżbieta Szadura-Urbańska, Piotr Olech, <https://www.bezdomnosc.pl/baza-wiedzy/publikacje>

- wybrane przez odbiorcę miejsca w przestrzeni publicznej (np. kawiarnia, park);
 - inne lokalizacje wymagające wsparcia i towarzyszenia (np. urząd, przychodnia lekarska).
- Rozpoczęcie wsparcia:
- asystentura może rozpocząć się już w trakcie kwalifikacji osoby do programu mieszkaniowego;
 - w takim przypadku wsparcie odbywa się w aktualnym miejscu pobytu odbiorcy (np. miejscu niemieszkalnym);
 - działania mają na celu nawiązanie kontaktu oraz wstępną diagnozę potrzeb i problemów.
- Godziny realizacji usługi:
- harmonogram wsparcia dostosowany jest do potrzeb odbiorcy;
 - pomoc w realizacji spraw urzędowych powinna odbywać się w godzinach odpowiadających odbiorcy;
 - w innych przypadkach wsparcie może być realizowane popołudniami lub wieczorami, np. gdy odbiorca pracuje.
- Dodatkowe obowiązki asystenta:
- przeprowadzanie interwencji w mieszkaniach w sytuacjach wymagających natychmiastowego wsparcia⁵⁸.

Wykształcenie i doświadczenie zawodowe, szkolenia

- Wymagania formalne wobec asystentów nie są jednolite, ze względu na brak ram prawnych zawodu, ale najczęściej obejmują wykształcenie wyższe (rekomendowane magisterskie) w obszarze nauk społecznych, takich jak psychologia, pedagogika, resocjalizacja, praca socjalna.
- Kandydaci powinni posiadać co najmniej trzyletnie doświadczenie w indywidualnym wsparciu osób doświadczających bezdomności lub zagrożonych wykluczeniem i ubóstwem, w tym osób uzależnionych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, młodzieży z placówek opiekuńczo-wychowawczych.
- Doświadczenie zawodowe powinno być uzupełnione szkoleniem z zakresu indywidualnej pracy z osobami doświadczającymi bezdomności. Dla osób pracujących z grupą zagrożoną bezdomnością wskazane jest również szkolenie z profilaktyki bezdomności.
- Zaleca się regularne szkolenia rozwijające kompetencje interpersonalne i zawodowe, m.in.:
 - dialog motywujący;
 - terapia skoncentrowana na rozwiązaniach;
 - redukcja szkód;
 - pierwsza pomoc przedmedyczna;
 - rozpoznawanie zaburzeń psychicznych (podstawowe objawy, motywowanie do leczenia, skutki niepodejmowania leczenia).

Katalog szkoleń jest otwarty – ważne jest dopasowanie ich zakresu do grupy odbiorców i specyfiki pracy.

- Intensywność i złożoność problemów osób wspieranych powodują obciążenie psychiczne i stres; dlatego istotne jest zapewnienie narzędzi przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu, w tym:

⁵⁸ Pokonać bezdomność 2023. Deinstytucjonalizacja usług..., op. cit. s. 80 oraz Podręcznik – Model Najpierw Mieszkanie – rekomendacje wdrażania, Elżbieta Szadura-Urbańska, Piotr Olech, <https://www.bezdomnosc.pl/baza-wiedzy/publikacje>

- dostęp do superwizji indywidualnej i grupowej;
- regularne spotkania z koordynatorem zespołu, omówienie procesu wsparcia, interwencji i bieżących sytuacji uczestników programu;
- organizowanie regularnych spotkań zespołu wsparcia (co tydzień, a po osiągnięciu stabilizacji uczestników nie rzadziej niż raz w miesiącu).

Zatrudnienie asystentów

- Usługi asystenckie są finansowane ze środków publicznych jako:
 - zadanie zlecone organizacjom pozarządowym przez samorządy;
 - zadanie własne ośrodka pomocy społecznej lub centrum usług społecznych.

W procesie wsparcia osoby doświadczającej bezdomności kluczowe znaczenie ma zapewnienie ciągłości relacji z osobą świadczącą usługę, dlatego rekomendowaną formą zatrudnienia jest umowa o pracę w trybie zadaniowym, zapewniająca elastyczność w dopasowaniu do potrzeb odbiorców.

W przypadku organizacji pozarządowych najczęściej stosuje się umowę zlecenia, co wymaga stosowania dodatkowych narzędzi stabilizujących zatrudnienie, by uniknąć rotacji pracowników i przerwania wsparcia odbiorców.

- Rekomenduje się zatrudnienie co najmniej dwóch asystentów; w większych programach liczba powinna umożliwiać:
 - zastępowalność w razie nieobecności;
 - możliwość pracy w parze przy interwencjach lub w początkowym etapie budowania relacji z nowym uczestnikiem programu;
 - wybór odpowiedniego asystenta dopasowanego do odbiorcy,
- Ważne jest uwzględnienie różnorodności asystentów pod względem płci i wieku, co ułatwia nawiązywanie relacji i budowanie zaufania.
- W zależności od wielkości programu, jeden asystent może objąć wsparciem maksymalnie 10 uczestników na pełen etat. Początkowo liczba odbiorców powinna być mniejsza i stopniowo zwiększana do zalecanej liczby.
- Praca asystenta obejmuje nie tylko indywidualne wsparcie, lecz także łączenie odbiorców z innymi specjalistami, realizowanie interwencji, bieżące monitorowanie sytuacji oraz dokumentowanie działań.
- Koordynator programu odpowiada za wsparcie asystentów, w tym:
 - bieżące konsultacje indywidualne;
 - organizowanie spotkań zespołu wsparcia;
 - omówienie interwencji i bieżących spraw uczestników,
- Tworzenie procedur opartych na doświadczeniach zespołu, zwiększających bezpieczeństwo i skuteczność działań⁵⁹.

Asystentura osób doświadczających lub zagrożonych bezdomnością jest kluczowa, ponieważ zapewnia indywidualne wsparcie w obszarach mieszkaniowym, zdrowotnym, psychologicznym i społecznym (pomagając utrzymać mieszkanie i zapewnić dostęp do opieki zdrowotnej i usług społecznych) oraz wspiera

⁵⁹ Pokonać bezdomność 2023. Deinstytucjonalizacja usług..., op. cit. s. 78 oraz Podręcznik – Model Najpierw Mieszkanie – rekomendacje wdrażania, Elżbieta Szadura-Urbańska, Piotr Olech, <https://www.bezdomnosc.pl/baza-wiedzy/publikacje>

rozwój kompetencji i integrację społeczną. Usługa daje odbiorcom nie tylko praktyczną pomoc, ale też poczucie bezpieczeństwa, motywację i wsparcie w trudnych sytuacjach, co zwiększa szanse na trwałą stabilizację i (re)integrację społeczną. Skuteczność asystentury zależy od kwalifikacji i doświadczenia asystentów, odpowiednich szkoleń, stałego wsparcia superwizyjnego i koordynatorskiego, stabilnego zatrudnienia oraz właściwego finansowania, które zapewnia profesjonalizm usługi i realny wpływ na poprawę sytuacji osób korzystających z programu.

Usługa zaawansowanej pracy socjalnej

„Praca socjalna to działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi”⁶⁰.

Usługa zaawansowanej pracy socjalnej opiera się na podejściu skoncentrowanym na osobie, w którym potrzeby, zasoby i cele życiowe człowieka stanowią punkt wyjścia dla planowania wsparcia. Działania mają charakter zindywidualizowany i koordynowany, a ich celem jest wzmacnianie samodzielności oraz sprawczości osoby w procesie wychodzenia z kryzysu bezdomności. Wokół osoby organizowana jest sieć adekwatnych usług i form pomocy dostępnych w społeczności lokalnej, zapewniająca spójne i komplementarne wsparcie.

Zakres zaawansowanej pracy socjalnej z osobami doświadczającymi bezdomności i osobami zagrożonymi bezdomnością:

- obszar socjalny i administracyjny:
 - wsparcie w uzyskiwaniu świadczeń i schronienia;
 - wsparcie w sprawach urzędowych i prawnych;
 - pomoc w dokumentach, zadłużeniach i kontaktach z wierzycielami;
 - ułatwienie dostępu do poradnictwa specjalistycznego;
 - zabezpieczenie podstawowych potrzeb (higiena, odzież);
- obszar mieszkaniowy i usamodzielnienia:
 - wsparcie w dostępie do mieszkań i programów mieszkaniowych;
 - przygotowanie i aktualizacja wniosków;
 - działania zapobiegające eksmisji;
 - realizacja programów usamodzielnienia;
 - pomoc w organizacji warunków mieszkaniowych;
- obszar zdrowotny i psychologiczny:
 - dostęp do ubezpieczenia i opieki zdrowotnej;
 - organizacja leczenia i wsparcie w terapii (w tym uzależnień);
 - działania profilaktyczne;
 - wzmacnianie zasobów psychicznych i kompetencji społecznych;
 - dostęp do wsparcia psychologicznego;

⁶⁰ Ustawa o pomocy społecznej <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/pomoc-spoieczna-17087802/art-45>, dostęp 27.05.2025 r.

- obszar aktywizacji zawodowej:
 - wsparcie w wejściu na rynek pracy;
 - pomoc w rejestracji i edukacji;
 - przygotowanie dokumentów aplikacyjnych;
 - dostęp do szkoleń i usług (re)integracji społecznej;
- obszar integracji społecznej i rodzinnej:
 - rozwijanie kompetencji społecznych i obywatelskich;
 - przeciwdziałanie izolacji i budowanie sieci wsparcia;
 - odbudowa relacji rodzinnych i kompetencji rodzicielskich;
 - aktywizacja społeczna i udział w życiu lokalnym;
 - korzystanie z usług i zasobów społeczności lokalnej⁶¹.

Działania pracownika socjalnego obejmują w szczególności informowanie i wyjaśnianie, wsparcie i edukację, poradnictwo, a także mediowanie, monitorowanie sytuacji oraz organizowanie dostępu do usług. Istotnym elementem pracy socjalnej jest również rozpoznawanie dostępnych form wsparcia poza systemem pomocy społecznej i łączenie ich z osobą potrzebującą, podejmowanie działań rzeczniczych, a przede wszystkim towarzyszenie osobie w procesie zmiany. Realizacja tych działań odbywa się w oparciu o zindywidualizowane narzędzia pracy, takie jak indywidualny plan działania, kontrakt socjalny oraz indywidualny program wychodzenia z bezdomności.

Prowadzona dokumentacja musi być zgodna zarówno z obowiązującymi przepisami prawa (wynikającymi z ustaw i rozporządzeń), jak i z regulacjami organizacyjnymi przyjętymi w podmiocie zatrudniającym pracownika socjalnego, przede wszystkim będzie to jednostka organizacyjna pomocy społecznej.

Pozostałe usługi środowiskowe realizowane w lokalnych społecznościach

Usługi outreach:

- mobilna pomoc medyczna – pomoc ratownika medycznego, pielęgnarska, lekarska: zmiana opatrunków, oczyszczanie ran, ocena stanu zdrowia pod kątem dalszej diagnostyki lub zalecenia w procesie leczenia;
- mobilne poradnictwo specjalistyczne – mobilne zespoły składające się ze specjalistów: psychologa, terapeuty uzależnień, edukatora zdrowotnego, asystenta zdrowienia.

Mobilne miejsca wsparcia:

- mobilne łaźnie;
- mobilne punkty poradnictwa (np. autobusy).

Punkty doraźnej pomocy:

- dzienne miejsca aktywności – profilowane: np. według płci, wieku lub problemów; z możliwością pobytu w ciągu dnia, umycia się, zjedzenia posiłku, skorzystania z konsultacji specjalistycznej, skorzystania z organizowanych zajęć i warsztatów, naładowania telefonu, odpoczynku;

⁶¹ Podręcznik *Model Gminny Standard...*, op. cit., s. 117 oraz *Podręcznik – Model Najpierw Mieszkanie – rekomendacje wdrażania*, Elżbieta Szadura-Urbańska, Piotr Olech, <https://www.bezdomnosc.pl/baza-wiedzy/publikacje>

- łącznie z możliwością wymiany odzieży;
- pralnie;
- magazyny odzieżowe;
- jadłodajnie lub punkty wydające żywność.

Usługi integracji społecznej i zawodowej:

- centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej;
- usługi reintegracji zawodowej;
- nieodpłatna pomoc prawna oraz pomoc w zarządzaniu długiem;
- grupy wsparcia i samopomocowe;
- centra aktywności lokalnej, centra aktywności międzypokoleniowej, domy i kluby sąsiedzkie;
- domy dziennego pobytu;
- kręgi wsparcia dla osób doświadczających bezdomności.

Eksperti z doświadczeniem bezdomności i pracownicy z doświadczeniem bezdomności (tzw. *peer workerzy*)

Eksperti przez doświadczenie (osoby z doświadczeniem bezdomności lub pracownicy z doświadczeniem bezdomności) są to osoby z doświadczeniem własnego kryzysu bezdomności i jego zakończenia, co sprawia, że ich wiedza i kompetencje wynikające z tego procesu są unikalne i kluczowe dla procesów deinstytucjonalizacji zarówno w obszarze usług środowiskowych, jak i usługach mieszkaniowych czy zdrowotnych.

Obszary działań:

- obszar doradczy i współuczestniczenia w tworzeniu polityk i modeli wsparcia, ewaluacji i monitoringu realizowanych usług;
- edukacja i współuczestniczenie w procesie zmiany podejścia w realizacji usług wsparcia, w tym pełnienie funkcji konsultanta dla zespołów pracowników realizujących wsparcie np. w programach z rozwiązaniami mieszkaniowymi;
- rzecznictwo i wpływ społeczny na politykę w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności;
- wspieranie osób w bezdomności i wsparcie zespołów środowiskowych (praktycy z doświadczeniem bezdomności, bez wykształcenia w zakresie zawodów pomocowych);
- wsparcie bezpośrednio innych osób w bezdomności i praca na równorzędnych zasadach m.in. w pracy socjalnej czy we wsparciu psychologicznym (specjaliści z doświadczeniem, z wykształceniem kierunkowym);
- realizacja zadań na równorzędnych zasadach w zakresie np. administracyjnym, organizacyjnym, w obsłudze technicznej lub usługach wsparcia (pracownicy z doświadczeniem).

Zarządzanie i koordynacja procesu deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności

Kluczowe elementy zarządzania procesem deinstytucjonalizacji

Projektowanie i wdrażanie procesów deinstytucjonalizacji (DI) usług kierowanych do osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością w wymiarze krajowym, regionalnym i lokalnym wymaga sprawnego zarządzania i koordynacji. Poniżej zebrano kluczowe elementy skutecznego i efektywnego zarządzania procesem deinstytucjonalizacji w zakresie bezdomności.

Przywództwo i liderowanie

Proces deinstytucjonalizacji usług dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością wymaga silnego i jasnego przywództwa i liderowania. Dotyczy to kwestii politycznych, strategicznych, a także organizacyjnych i instytucjonalnych w wymiarze ogólnopolskim, regionalnym i lokalnym.

Koordynacja i zarządzanie

Odchodzenie od opieki instytucjonalnej na rzecz rozwiązań w lokalnych społecznościach wymaga otwartego i demokratycznego zarządzania a także skoordynowania działań.

Plany deinstytucjonalizacji

Operacyjne wdrażanie procesów deinstytucjonalizacji powinno przełożyć się na szczegółowe plany realizowane na poziomie samorządów regionalnych, a przede wszystkim lokalnych.

Badania, monitorowanie i ewaluacja

Rozwój usług środowiskowych musi być oparty na wiarygodnych danych i badaniach naukowych. Procesy odchodzenia od rozwiązań instytucjonalnych na rzecz wsparcia w lokalnych społecznościach powinny być monitorowane i poddawane ewaluacji. Również działania wdrażające DI należy oceniać, a ich realizatorzy muszą być gotowi do korekt i zmiany planów. Należy także monitorować losy osób wychodzących z bezdomności, opuszczających placówki czy ulice.

Partnerstwo i współpraca

Skuteczne rozwiązanie problemu bezdomności wymaga partnerstwa i współpracy samorządów, organizacji pozarządowych, instytucji publicznych i prywatnych właścicieli mieszkań.

Międzysektorowość i interdyscyplinarność

Przejście z poziomu pomocy społecznej do całościowej i kompleksowej polityki społecznej wymaga międzysektorowości (sektor publiczny, prywatny, pozarządowy) i interdyscyplinarności (mieszkalnictwo, zatrudnienie, pomoc społeczna, zdrowie, edukacja, wymiar sprawiedliwości). Tworzenie lokalnych systemów wsparcia musi więc opierać się na sieciach międzysektorowych i interdyscyplinarnych.

Finansowanie i przeniesienie środków

Skuteczne i efektywne procesy deinstytucjonalizacji muszą zostać zabezpieczone finansowo, zarówno w wymiarze tworzenia opcji mieszkaniowych jak i zapewnienia wysokiej jakości usług

wsparcia w środowisku. Z biegiem czasu niezbędne będzie przesunięcie strumieni finansowania z utrzymania instytucji na mieszkalnictwo wspierane, z uwzględnieniem środków na tworzenie mieszkań, refundacji kosztów najmu i finansowania zespołów wsparcia środowiskowego. Niezbędne są zmiany w systemie finansowania usług, w tym nowe mechanizmy rozliczeń i finansowanie za rezultaty i efekty (utrzymanie mieszkania, integracja), nie za „liczbę łóżek”.

❑ Wspieranie i rozwój pracowników

Kluczowym elementem procesów deinstytucjonalizacji w bezdomności jest wspieranie i rozwój pracowników wdrażających wsparcie środowiskowe. Szczególnej uwagi potrzebują pracownicy opieki instytucjonalnej, którzy chcieliby przygotować się do nowych ról w realizacji usług w lokalnych społecznościach, w tym asystenci mieszkańców, streetworkerzy, doradcy środowiskowi. Niezbędne i potrzebne są programy szkoleń i zmiana kultury pracy, z zarządzania „regulaminem i łózkami” na towarzyszenie w procesie usamodzielniania i uzyskiwania niezależności życiowej.

❑ Zmiany systemowe i prawne

Niezbędnym elementem deinstytucjonalizacji usług w bezdomności są zmiany legislacyjne i dostosowanie przepisów prawa do rozwoju usług mieszkaniowych, szczególnie w modelu opartym o mieszkalnictwo (*housing-led*) oraz Najpierw Mieszkanie (*Housing First*).

❑ Uczestnictwo i partycypacja

Nie ma deinstytucjonalizacji bez partycypacji i uczestnictwa osób z doświadczeniem bezdomności. Fundamentalną kwestią jest włączenie osób z doświadczeniem bezdomności w projektowanie, wdrażanie i ewaluację usług, a także rozwój programów wsparcia ekspertów przez doświadczenie, pracowników, praktyków i specjalistów z doświadczeniem bezdomności (*peer support*).

❑ Rezultaty i efekty

Odejście od form instytucjonalnych i jednocześnie rozwój form środowiskowych musi opierać się na kluczowych rezultatach i spodziewanych efektach, w tym:

- trwałe zmniejszenie liczby osób doświadczających chronicznej bezdomności;
- redukcja kosztów systemowych (zdrowie, interwencje kryzysowe, służby porządkowe);
- zwiększenie poziomu włączenia społecznego i zawodowego;
- poprawa jakości życia i poczucia bezpieczeństwa osób.

❑ Koordynacja usług

Odpowiedzialność za planowanie i wdrażanie usług w obszarze bezdomności leży po stronie samorządów lokalnych. To one muszą być podmiotem koordynującym i zarządzającym usługami w lokalnych społecznościach. Natomiast sama realizacja usług w środowisku, powinna – zgodnie z zasadą subsydiarności (pomocniczości) – zostać oddana w ręce obywateli, organizacji społecznych i pozarządowych. To z kolei wymaga budowania i wspierania partnerstw lokalnych. Realizacja modelu deinstytucjonalizacji wymaga jednoznacznego przypisania odpowiedzialności za jego wdrażanie na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Kluczowe jest określenie ról poszczególnych instytucji oraz mechanizmów koordynacji działań.

Obszary koordynacji usług środowiskowych w zakresie bezdomności na poziomie lokalnym

Zapewnienie dostępnej i zrozumiałej informacji o usługach dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością, a także wsparcie w zakresie możliwości skorzystania ze wsparcia

W zależności od wielkości gminy, skali bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego a także liczby usług, organizacji i instytucji zaangażowanych w realizację wsparcia, możliwe jest zorganizowanie różnorodnego systemu informacji.

W mniejszych gminach możliwe jest zorganizowanie systemu tzw. „jednego okienka”, czyli miejsca, gdzie skoordynowana zostanie informacja i wsparcie dostępu do usług dla osób w kryzysie bezdomności. Koncepcja „jednego okienka” możliwa jest do realizacji zarówno w ramach instytucji publicznych (rekomendowane centra usług społecznych, ale możliwe także na poziomie ośrodków pomocy społecznej czy urzędów gmin), jak i organizacji pozarządowych (realizujących zadania informacyjne i koordynacyjne, a także zapewnianie usług w lokalnych społecznościach).

W średnich i dużych gminach system informacji powinien być bardziej zdecentralizowany i zdywersyfikowany. Oznacza to, że powinien istnieć cały system spójnej informacji dostępny na poziomie wszystkich osób, organizacji i instytucji zaangażowanych w realizację usług wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością. W takim systemie istniałoby więc wiele miejsc pełniących funkcję „jednego okienka”, przy czym dużo ważniejsza jest spójność informacji niż liczba miejsc, w których jest ona udzielana. Oznacza to, że wszyscy interesariusze systemu przekazują spójne i jednolite informacje. Oczywiście nadal rekomendowane jest prowadzenie punktu lub punktów informacyjnych zgodnie z koncepcją „jednego okienka” zbierających całość informacji o dostępnych usługach środowiskowych. Jednocześnie każdy interesariusz systemu wsparcia prowadzi działania informacyjne oraz wsparcie w zakresie dostępu do usług.

Koncepcja „jednego okienka” to miejsce realizujące funkcje informacyjne, konsultacyjne a także ułatwiające i umożliwiający dostęp do usług. Kluczowe funkcje informacyjne i konsultacyjne mogą pełnić różnorodne miejsca realizacji usług środowiskowych w tym przede wszystkim centra wsparcia dziennego, świetlice, łaźnie, jadłodajnie, punkty pomocy doraźnej czy kluby i domy sąsiedzkie. W dużych miastach kluczowa pozostanie kwestia rozproszenia i spójności informacyjnej, a także zapewnienie dostępu do informacji w różnych miejscach, jednym z rozwiązań może być cała sieć punktów informacyjnych działających w różnych dzielnicach i dostępnych dla wszystkich mieszkańców. W bardzo małych miejscowościach można także koordynować system informacyjny w oparciu o porozumienia z większymi gminami lub zaangażowanie powiatów.

Pierwszym ogniwem informacji i konsultacji są pracownicy działający „w pierwszej linii” – poczynając na streetworkerach/kach i innych osobach prowadzących usługi outreach, poprzez pracowników/czki socjalnych/ne, a skończywszy na asystentach/kach, opiekunach/kach czy innych pracownikach/czkach działających zarówno środowiskowo jak i instytucjonalnie. Dużo bardziej złożona jest sytuacja w obszarze profilaktyki bezdomności, tam kluczowymi pracownikami pierwszej linii będą osoby pracujące zarówno w obszarze mieszkalnictwa (urzędy gmin, wspólnoty, spółdzielnie, zarządcy) i pomocy społecznej, ale także: interwencji kryzysowej, wsparcia rodziny, wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa i porządku publicznego, zatrudnienia, edukacji itd. Wszyscy interesariusze systemu wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością są równie istotni i ważni w systemie informacji i dostępie do usług.

Narzędziami informacji mogą być strony internetowe, aplikacje, plakaty, ulotki czy inne nośniki informacji. System informacyjny powinien jednocześnie wykraczać poza pomoc czy politykę społeczną

i powinien być realizowany i zintegrowany z ogólną informacją kierowaną do wszystkich mieszkańców i być częścią całościowej komunikacji samorządu lokalnego (np. centra kontaktowe dla mieszkańców).

Koordinacja usług na poziomie całego systemu wsparcia i współpraca między interesariuszami

Kluczowym instrumentem jest tutaj oczywiście partnerstwo lokalne i systematyczna współpraca osób, organizacji i instytucji – wymiana wiedzy i doświadczeń w zakresie realizacji usług dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością. Na poziomie małych, średnich i dużych gmin warto wdrażać cały system koordynacji lokalnej oparty o różne osoby zaangażowane w niesienie pomocy. System ten powinien być zdecentralizowany i demokratyczny. Jednocześnie system ten musi posiadać jasne przywództwo i liderstwo, a kompetencje poszczególnych podmiotów powinny być przejrzyste i czytelne. Możliwe i rekomendowane jest wyznaczenie i wprowadzenie kierowników (menadżerów usług), czyli osób koordynujących różne usługi środowiskowe dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością. Jednocześnie kierownicy Ci muszą współpracować i współzarządzać systemem usług w oparciu o partnerstwo lokalne. Oczywiście system musi polegać na zaangażowaniu osób wspierających, ale muszą też w nim istnieć mechanizmy zastępowalności, a także prewencji zbyt dużego ich obciążenia.

Koordinacja dostępu, kierowania i procedur korzystania z poszczególnych usług środowiskowych

Cześć usług realizowanych w lokalnych społecznościach, szczególnie interwencyjnych, musi pozostać niskoprogowa i łatwo dostępna dla różnych osób, inna część – ze względów prawnych czy organizacyjnych – wymagać będzie odpowiednich procedur dostępu, w tym postępowań i decyzji administracyjnych. Jednocześnie usługi integracyjne, a szczególnie usługi mieszkaniowe, powinny być także realizowane z uwzględnieniem niskoprogowego dostępu – na przykład w metodzie Najpierw Mieszkanie (*Housing First*) czy w podejściu opartym o mieszkalnictwo (*housing-led*). System „jednego okienka” nie ma oznaczać jednego „urzędu ds. bezdomności”, a raczej miejsce sieciowania i łącznik usług, zintegrowany i spójny system informacji i wsparcia działający w sposób zdecentralizowany i oddolny, z udziałem wszystkich kluczowych aktorów. Różne samorządy lokalne mogą mieć zróżnicowane modele kierowania i dostępu do usług – w zależności od własnej specyfiki. Jednocześnie systemy te powinny tworzyć elastyczne ramy i uwzględniać specyfikę różnych odbiorców, a także uwzględniać uspołnione i czytelne procedury.

Kompetencje w zarządzaniu i koordynowaniu procesów deinstytucjonalizacji w bezdomności na poziomie ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym

Poniżej wskazujemy kluczowe poziomy a także istotne podmioty dla zarządzania i koordynowania procesów deinstytucjonalizacji w zakresie usług dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością:

- poziom centralny – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (rekomendowany ośrodek koordynacji); zaangażowane resorty:
 - Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej,
 - Ministerstwo Rozwoju i Technologii (odpowiedzialne za budownictwo),
 - Ministerstwo Zdrowia,
 - Ministerstwo Edukacji Narodowej,
 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
 - Ministerstwo Sprawiedliwości,

- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej,
- Ministerstwo Finansów,
- w procesach koordynacyjnych powinno uczestniczyć również Ministerstwo Spraw Zagranicznych – jego zakres działań powiązany byłby jednak z kwestią bezdomności polskich migrantów poza granicami kraju, a więc nie dotykałby bezpośrednio kwestii deinstytucjonalizacji usług;

kluczowe instytucje:

- Bank Gospodarstwa Krajowego,
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego;

reprezentacja podmiotów samorządowych i pozarządowych na szczeblu centralnym:

- ogólnopolskie stowarzyszenia samorządowe,
- ogólnopolskie związki stowarzyszeń zajmujących się problemem bezdomności;

- poziom wojewódzki – urzędy wojewódzkie;
- poziom regionalny – urzędy marszałkowskie, regionalne ośrodki polityki społecznej, formalne i nieformalne związki, federacje i platformy współpracy organizacji pozarządowych;
- poziom powiatów – powiatowe centra pomocy rodzinie, organizacje pozarządowe i społeczne;
- poziom gmin – ośrodki pomocy społecznej, centra usług społecznych, organizacje pozarządowe i społeczne.