

## CZĘŚĆ II. PROGRAMY NAJPIERW MIESZKANIE I OPARTE O MIESZKANIA

*Autor: Nicholas Pleace*

*Tłumaczenie: Anna Moroz Darska*

Ta część publikacji elektronicznej „Najpierw mieszkanie – materiały źródłowe” zawiera tłumaczenie dwóch rozdziałów opracowania naukowca Europejskiego Obserwatorium Bezdomności FEANTSA Nicholasa Pleace pt. „Housing First” (Pleace, 2012), który od lat przygląda się różnym wersjom programów opartych o ideę „Najpierw mieszkanie” wystających w wielu miejscach na świecie min. w Finlandii, Danii, Wielkiej Brytanii, Portugalii, Holandii, Australii, USA i Kanadzie. W swoim opracowaniu opisał trzy wersje programów „Najpierw mieszkanie”: oryginalną stworzoną przez Tsemberisa nazywaną „Najpierw mieszkanie” Pathways (NMP), która jest przedmiotem części I niniejszej publikacji, zbiorową którą nazwał „Najpierw mieszkanie” we wspólnym budynku (NMW) oraz „chudą”, którą nazwał „Najpierw mieszkanie light”. Do polskiej publikacji wybraliśmy rozdział drugi i trzeci, zmieniając nieco nazwę ostatniego (POM), zgodnie z sugestią autora zawartą w artykule pt. „The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness” (Pleace, 2013), według której tej grupy programów nie należy klasyfikować jako wersji „Najpierw mieszkanie” (przyp. tłum.)

## ROZDZIAŁ 5. PROGRAM „NAJPIERW MIESZKANIE” WE WSPÓLNYM BUDYNKU – NMW

### Wprowadzenie

Filozofia NMP stała się bardzo popularna, jednak w celu stworzenia swoich własnych wersji programu „Najpierw mieszkanie”, różne organizacje pozarządowe oraz rządy wprowadziły do niektórych stojących u jej podstaw zasad pewne modyfikacje. Obecnie istnieje wiele różnych przykładów programów opierających się na zasadach „Najpierw mieszkanie” – jedną z grup takich programów można nazwać ogólnie programami „Najpierw mieszkanie” we wspólnym budynku. Niniejszy rozdział przedstawia ich genezę, analizuje różnice pomiędzy działaniem programów NMP i NMW, prezentuje wyniki badań dotyczących skuteczności programów NMW i wreszcie opisuje, w jaki sposób świadczy się usługi w ich ramach.

Należy zauważyć, że niniejszy rozdział przedstawia szereg programów działających mniej więcej w podobny sposób, natomiast nie opisuje jakiegoś jednego specyficznego rodzaju takiego programu.

### Geneza

Wraz ze wzrostem popularności programu NMP w Stanach Zjednoczonych, niektóre organizacje pozarządowe zaczęły inspirować się pewnymi elementami jego filozofii i zaczęły je wdrażać w ramach schodkowych programów wsparcia (przyp. tłum: Sam Tsemberis określa je „linearnymi”), zachowując fizyczną strukturę programów schodkowych, ale znacząco zmieniając sposób ich realizacji<sup>18</sup>. Powstały również nowe programy określane mianem „Najpierw Mieszkanie we Wspólnym Budynku”.

Program „Najpierw Mieszkanie we Wspólnym Budynku” (NMW) powstał w wyniku zastosowania zasad programu „Najpierw Mieszkanie” w tradycyjnych programach wychodzenia z bezdomności. Programy NMW dają usługobiorcom znaczne możliwości wyboru oraz poczucie kontroli, w tym możliwość wyboru zakresu otrzymywanego wsparcia oraz decydowania o tym, czy zaprzestać korzystania z alkoholu i narkotyków. Programy NMW zapewniają samodzielne mieszkanie (lub pokoje jednoosobowe), z gwarancją ochrony praw najemcy, na zasadzie natychmiastowości (bez warunków wstępnych), w bu-

<sup>18</sup> Kawalerka składa się z przestrzeni dziennej, kuchni i przestrzeni przeznaczonej do spania (które niekiedy mieszczą się w jednym pomieszczeniu) oraz łazienki.

dynku zamieszkiwanym wyłącznie przez osoby korzystające z programu. Mieszkanie zapewnia się na okres stały lub długoterminowo, nie oczekując, że usługobiorcy wyprowadzą się po określonej dacie. Innymi słowy, nie istnieje kryterium „gotowości mieszkaniowej”, ani „stopni” do pokonania<sup>19</sup>. Właśnie takie formy programu „Najpierw Mieszkanie” zaczęto niekiedy nazywać w Stanach Zjednoczonych programami socjalnymi „Najpierw Mieszkanie” (PSNM)<sup>20</sup> (przyp. tłum: od „Project Based Housing First” co odnosi się do tzw. „Project housing” czyli programów mieszkań socjalnych dla osób ubogich), choć czytelniej jest nazywać je programami „Najpierw Mieszkanie we Wspólnym Budynku”, ponieważ w ich ramach grupy osób chronicznie bezdomnych i pracowników je wspierających pozostają w tym samym budynku.

### Program „Najpierw mieszkanie” we wspólnym budynku” – co to właściwie jest?

Programy NMW są bardzo różnorodne: niektóre zostały powołane do życia jako rozwiązania nowe, zaś inne są modyfikacjami programów schodkowych. Chociaż wszystkie czerpią z idei przyjętych przez system NMP, poszczególne programy NMW nie odzwierciedlają filozofii NMP w takim samym stopniu. Istnieją jednak pewne podstawowe elementy, które są charakterystyczne dla wszystkich programów NMW<sup>21</sup>:

– Mieszkania zlokalizowane są w budynku przeznaczonym wyłącznie dla osób chronicznie bezdomnych korzystających z usług danej organizacji (większe organizacje mogą korzystać z wielu budynków). Poszczególne organizacje realizujące program NMW oferują różne rodzaje mieszkań: niektóre mają do dyspozycji niewielkie niezależne mieszkania, inne pokoje jednoosobowe, a jeszcze inne półprywatną przestrzeń we wspólnej przestrzeni mieszkalnej<sup>22</sup>. Wszystkie zapewniają pewien zakres ochrony praw najemcy. Różnorodność rozwiązań mieszkaniowych oferowanych przez programy NMW jest ogromna – niektórych z nich wiele osób nie uznałoby zapewne w ogóle za mieszkania *sensu stricto*.

– Usługi świadczone są na miejscu, przy czym realizujący je pracownicy przebywają w tym samym budynku (lub w jego pobliżu, jeżeli wykorzystuje się więcej budynków). Zakres świadczonych usług jest bardzo różny. Niektóre instytucje zapewniają bardzo szeroką gamę usług, wzorując się na systemach NMP (w tym usługi z zakresu zdrowia psychicznego i programy uzależnień od alkoholu i narkotyków), zaś inne oferują węższy ich zakres i raczej pośredniczą w uzyskiwaniu dostępu do usług świadczonych zewnętrznymi.

– Mieszkania są zapewniane długoterminowo lub na stałe; ze strony organizacji nie ma nacisku ani oczekiwań, że usługobiorcy wyprowadzą się, chociaż osoby tego pragnące mogą otrzymać wsparcie w tym zakresie.

– Klienci sami decydują o tym, czy chcą korzystać z usług pomocowych i uczestniczą w wyznaczaniu celów dla siebie.

– Osoby korzystające z programów NMW mogą przyjmować alkohol i narkotyki; mogą również podjąć decyzję o nieangażowaniu się w leczenie psychiatryczne. Nie wpływa to na ich prawo do pobytu w mieszkaniu zapewnionym w ramach programu.

– Programy NMW kierują się zasadą redukcji szkód i orientacji na zdrowie.

### Filozofia NMW

Nie wszystkie programy NMW działają w taki sam sposób, co utrudnia szczegółową dyskusję o towarzyszącej im filozofii, możliwe jest jednak porównanie podstawowych wartości, na których bazują, z zasadami, jakimi kieruje się oryginalny program NMP:

**Prawo do posiadania mieszkania należy do podstawowych praw człowieka.** Można powiedzieć, że programy NMW oferujące jednoosobowy pokój lub półprywatną przestrzeń we wspólnym środowisku zapewniają zakwaterowanie, ale nie zapewniają mieszkania. W przypadku programów NMW zapewniających samodzielne kawalerki z gwarancją ochrony praw najemcy można sugerować, że mieszkanie zostało zapewnione a prawo do mieszkania zrealizowane. Jednak nie każdy zgodziłby się z takim widzeniem sprawy, ponieważ skupianie wielu uprzednio bezdomnych osób w jednym miejscu może skutkować ich izolacją i ograniczać ich integrację społeczną<sup>23</sup>.

**Szacunek, serdeczność i współodczuwanie jako podstawa kontaktu ze wszystkimi klientami.** Programy NMW opierają się na nieocenianym podejściu do drugiego

<sup>19</sup> Pearson, C.; Locke, G., et al. (2007) The Applicability of “Housing First” Models to Homeless Persons with Serious Mental Illness, Washington DC: HUD

<sup>20</sup> Collins, S., et al. (2011) op cit.; Pearson, C. i in. (2007) op cit.; Larimer, M.E.; Malone, D.K.; Garner, M.D., et al. (2009) ‘Health Care and Public Service Use and Costs Before and After Provision of Housing for Chronically Homeless Persons with Severe Alcohol Problems’, Journal of the American Medical Association 301, 13, str. 1349-1357.

<sup>21</sup> Pearson, C., et al. (2007) op cit.

<sup>22</sup> Collins, S.E., et al. (2011) op cit.

<sup>23</sup> Tsemberis, S. (2011) op cit.

człowieka, obejmującym traktowanie osób chronicznie bezdomnych przez pracowników jako ludzi godnych szacunku, serdeczności i współodczuwania.

**Praca z klientami tak długo, jak tego potrzebują.** W programach NMW przyjmuje się, że praca z osobami bezdomnymi trwa tak długo, jak one tego potrzebują. W ramach niektórych programów NMW zachęca się klientów do wyprowadzenia się i wspiera ich w realizacji tego celu, ale z zasady NMW zapewnia stałe mieszkanie.

**Niezależne mieszkania w różnych lokalizacjach.** Kawalerka w bloku mieszkalnym w ramach NMW to miejsce, w którym można za sobą zamknąć frontowe drzwi, ale są to drzwi w bloku, w którym jedynymi sąsiadami są pracownicy zespołu wspierającego i inni usługobiorcy. Pokoje jednoosobowe i „półprywatna” przestrzeń życiowa oferowana przez niektóre programy NMW nie dają możliwości zachowania prywatności ani niezależności, jaką zapewnia mieszkanie. Osoby chronicznie bezdomne korzystające z programów NMW są również fizycznie oddzielone od innych członków społeczeństwa, natomiast w oryginalnych programach NMP żyją pośród nich. Programy NMW nie zapewniają różnorodności lokalizacyjnej mieszkań, ani ich niezależności.

**Oddzielenie kwestii mieszkania od kwestii wsparcia.** W oryginalnych programach NMP oddziela się od siebie kwestię mieszkania i kwestię wsparcia. Najpierw zapewnia się osobie chronicznie bezdomnej mieszkanie, nie oczekując, że skorzysta ona z usług z zakresu zdrowia psychicznego, czy leczenia uzależnień. W programach NMW nie oczekuje się od osób bezdomnych „gotowości mieszkaniowej”, ani nie wymusza się na usługobiorcach wyprowadzenia się, jeżeli nie korzystają oni z oferowanych im usług z zakresu zdrowia psychicznego, czy programów leczenia uzależnień. Jest sprawą dyskusyjną, czy można to porównać z działaniem programów NMP, ponieważ programy NMW oferują niekiedy wyłącznie zakwaterowanie lub tylko jeden rodzaj mieszkania w bloku z innymi usługobiorcami.

**Możliwość samodzielnego wyboru i samostanowienia.** Zakres wyboru oferowanego przez oryginalny program NMP nie jest nieograniczony: usługobiorcy muszą zaakceptować cotygodniową wizytę pracownika socjalnego, przestrzegać warunków najmu oraz przyjąć zakres opcji mieszkaniowych ograniczony dostępnym budżetem. Pomimo tego program NMP daje klientom większą możliwość wyboru i zachowania kontroli niż model NMW, ponieważ udostępnia usługobiorcom pewną liczbę opcji, dotyczących tego, gdzie i w jaki sposób będą mieszkać. Ponadto usługobiorcy korzystający z programów NMP są

fizycznie oddzieleni od środowiskowych pracowników socjalnych, z których pomocy mogą korzystać, podczas, gdy użytkownicy programów NMW generalnie przebywają w tym samym miejscu, co pracownicy. Programy NMW dają chronicznie bezdomnym usługobiorcom zdecydowanie więcej możliwości wyboru niż system schodkowy, gdyż pozwalają im zdecydować, z jakich usług chcą korzystać i czy chcą przestać korzystać z alkoholu i narkotyków, ale nie dają im wyboru, jeśli chodzi o kwestie mieszkaniowe.

**Orientacja na zdrowie i redukcja szkód**<sup>24</sup>. Systemy NMW kierują się modelem orientacji na zdrowie i redukcji szkód, które razem tworzą siódmy i ósmy element filozofii NMP.

Podsumowując, programy NMW łączy z oryginalnymi programami NMP wiele elementów filozofii, ale różni je jeden istotny element: w ramach niektórych programów NMW zapewnia się przede wszystkim „zakwaterowanie” lub opcję mieszkania jednoosobowego, nie zaś autentyczne, zakotwiczone w lokalnej społeczności „mieszkanie”. Takie programy mogą zapewniać pewną gwarancję ochrony praw najemcy, a nawet samodzielne mieszkanie, ale będzie to mieszkanie w bloku przeznaczonym wyłącznie dla osób chronicznie bezdomnych. To nie to samo, co zwykłe mieszkania rozsiane w różnych częściach miasta, z jakich korzystają organizacje prowadzące programy NMP.

### **Filozofia „Najpierw Mieszkanie” i programy NMW w Finlandii**

W lutym 2008 roku rząd fiński przyjął strategię wobec bezdomności, której celem było zmniejszenie skali długoterminowej (czyli chronicznej) bezdomności o połowę. Rząd podjął decyzję o szerokim wykorzystaniu modelu NMW<sup>25</sup> w ramach strategii (przyp. tłum.: obecnie trwają prace nad następną strategią na lata 2015-2020 stanowiącą kontynuację poprzedniej).

Kluczowym elementem strategii było przekształcenie tzw. „domów pomocy społecznej” (tj. instytucji zapewniających zbiorowe zakwaterowanie z usługami wspierającymi na miejscu) w taki sposób, aby stały się budynkami z samodzielnymi jednostkami mieszkaniowymi (ang. *housing units*), których mieszkańcy otrzymają wsparcie

<sup>24</sup> Tsemberis, S. (2010) op cit., str. 18.

<sup>25</sup> Busch-Geertsema, V. (2010) The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness: Discussion Paper Peer Review: Finnish national programme to reduce long term homelessness

zgodne z filozofią „Najpierw Mieszkanie”. Przyjęto następujące cele główne<sup>26</sup>:

- zapewnić osobom długoterminowo bezdomnym bezpieczne stałe mieszkanie z umową najmu;
- zmniejszyć wykorzystanie konwencjonalnych schronisk dla osób bezdomnych i noclegowni poprzez ich przekształcenie w budynki z samodzielnymi mieszkaniami wspieranymi na wynajem;
- zapobiegać eksmisjom za pomocą poradnictwa mieszkaniowego i wsparcia finansowego;
- sporządzać plany indywidualnego leczenia i usług (tj. angażować osoby chronicznie bezdomne w planowanie i samodzielne decydowanie o usługach wspierających);
- zapewniać poradnictwo w zakresie korzystania ze standardowych usług z zakresu opieki społecznej i zdrowia (tj. zapewniać pośrednictwo w uzyskiwaniu dostępu do usług), oraz
- wspierać integrację społeczną osób wychodzących z bezdomności.

Drugi cel fińskiej strategii był bardzo zbliżony do celów programów NMW w Stanach Zjednoczonych<sup>27</sup>. Finlandia pragnęła zmienić sposób działania istniejących państwowych placówek zajmujących się wspieraniem osób bezdomnych poprzez wykorzystanie filozofii NMP jako punktu odniesienia. Podczas, gdy niektóre amerykańskie organizacje pomocowe próbowały jedynie zmodyfikować działanie istniejących usług w ramach systemów schodkowych, Finlandia przyjęła szeroki program remontowo-budowlany, którego celem było zapewnienie kawalerek osobom chronicznie bezdomnym. W Finlandii dyskutowano między innymi o tym, jak dalece system oparty przede wszystkim na modelu NMW może w pełni odzwierciedlać filozofię NMP<sup>28</sup>.

### **Działanie programów „Najpierw mieszkanie” we wspólnym budynku**

W odróżnieniu od oryginalnego programu NMP, nie istnieje unormowany czy ogólnie przyjęty zbiór wskazówek dotyczących realizacji usług z zakresu NMW, ponieważ programy NMW są ogromnie zróżnicowane. W tej części tekstu przyglądamy się sześciu aspektom działania modelu NMW:

- Do jakich grup osób w sytuacji bezdomności są adresowane?
- Jakie są ich cele?
- W jaki sposób można się do nich zakwalifikować?
- Jak są tworzone?
- Jakie są ich koszty?
- Zarządzanie ryzykiem.

### **Do jakich grup osób w sytuacji bezdomności są adresowane programy NMW?**

W Stanach Zjednoczonych program NMP oraz program NMW są przede wszystkim adresowane do osób chronicznie bezdomnych. W Finlandii używa się raczej terminu „bezdomność długoterminowa” i stosuje się go w odniesieniu do grupy osób bezdomnych, którym ma pomagać program NMW, ale grupa ta definiowana jest w sposób bardzo podobny do grupy „osób chronicznie bezdomnych”, tj. osób posiadających problemy psychiczne, nadużywających alkoholu/narkotyków i posiadających inne złożone potrzeby wymagające wsparcia, z powodu których mogą nie być w stanie uzyskać ani utrzymać mieszkania bez pomocy<sup>29</sup>.

Czasem tak jak w Finlandii, docelową grupą odbiorców programu NMW są osoby chronicznie bezdomne przebywające od długiego czasu w schroniskach dla osób bezdomnych. Program bywa też kierowany do osób, których zagrożonych chroniczną bezdomnością, np. mających za sobą doświadczenie bezdomności, posiadających potrzeby wymagające intensywnego wsparcia i kończących pobyt w szpitalu psychiatrycznym czy więzieniu, a jednocześnie nie dysponujących domem, do którego mogłyby wrócić. Niektóre programy NMW w Stanach Zjednoczonych skupiają się wyłącznie na osobach chronicznie bezdomnych posiadających potrzeby wymagające najwyższego zakresu wsparcia. Podsumowując oznacza to, że program NMW jest skierowany do:

- osób chronicznie bezdomnych, które od długiego czasu korzystają z usług z tytułu bezdomności;
- osób chronicznie bezdomnych, które mają wymagające intensywnego wsparcia potrzeby z zakresu zdrowia psychicznego i nadużywania alkoholu i narkotyków;
- osób dotkniętych ryzykiem chronicznej bezdomności ze względu na doświadczenia i/lub określone cechy sytuacji zdrowotnej.

### **Jakie są cele programu NMW?**

Kluczowym celem programu NMW jest zapewnienie stabilności mieszkaniowej, która zredukuje u danej osoby

<sup>26</sup> Luomanen, R. (2010) Long term homelessness reduction programme 2008-2011 Peer Review: Finnish national programme to reduce long term homelessness

<sup>27</sup> Social Innovation Europe interview with Juha Kaakinen 2011, <http://www.socialinnovationeurope.eu/magazine/localdevelopment-and-communities/interviews/ending-homelessness-finland>

<sup>28</sup> Larimer, M.E. i in. (2009) op cit.

<sup>29</sup> Busch-Geertsema (2010) op cit.

szkody powodowane przez chroniczną bezdomność. Oprócz zapewnienia stabilnego i bezpiecznego miejsca do życia, model NMW ma na celu minimalizację i, jeśli to możliwe, redukcję problemów z zakresu zdrowia psychicznego oraz stosowania alkoholu i narkotyków, które silnie korelują z chroniczną bezdomnością. W Stanach Zjednoczonych i Finlandii programami tymi zastępuje się programy o charakterze schodkowym oraz placówki zapewniające doraźne zakwaterowanie (schroniska krótkiego pobytu, noclegownie), ponieważ stwierdzono, że dla większości korzystających z nich osób nie są one skutecznym narzędziem pomocy w wychodzeniu z bezdomności. W obydwu krajach system NMW wykorzystywany jest przede wszystkim do redukcji długotrwałej bezdomności ulicznej u osób szczególnie zagrożonych chroniczną bezdomnością. Kluczowymi celami programu są:

- Zapewnienie stabilnej, dającej poczucie bezpieczeństwa sytuacji mieszkaniowej, dzięki której osoba bezdomna przestanie żyć na ulicy czy w placówkach zapewniających doraźne zakwaterowanie.
- Redukcja szkód spowodowanych chroniczną bezdomnością, która wiąże się z ubogą dietą, narażeniem na działanie czynników atmosferycznych i niebezpieczeństwa związane z życiem na ulicy oraz w schroniskach dla bezdomnych i wieloma problemami zdrowotnymi.
- Redukcja szkód związanych z poważnymi zaburzeniami psychicznymi i nadużywaniem alkoholu i narkotyków, które są często związane z chroniczną bezdomnością.
- Zwiększenie efektywności kosztowej usług wychodzenia z bezdomności poprzez przekierowanie wydatków na programy faktycznie likwidujące chroniczną bezdomność z finansowania schronisk doraźnych, systemu nagłej opieki medycznej, usług psychiatrycznych i systemu penitencjarnego. Celem może też być zmniejszenie wydatków związanych z chroniczną bezdomnością ponoszonych przez służbę zdrowia i system penitencjarny w wyniku kontaktów z osobami przewlekle bezdomnymi (dotyczy Stanów Zjednoczonych).
- W niektórych sytuacjach powodem wyboru programu NMW (a nie NMP) jest możliwość zapewnienia wielu mieszkań o przystępnych cenach w stosunkowo krótkim czasie np. w oparciu o istniejącą infrastrukturę (np. stary hotel).

Na poziomie celów, fińskie podejście różni się tym, że program NMW jest skierowany do populacji osób chro-

nicznie bezdomnych, która ma z biegiem czasu się zmniejszyć. Ma to być konsekwencją szeregu wdrażanych środków zapobiegawczych i programów prewencyjnych, mających na celu zmniejszenie skali zjawiska chronicznej bezdomności, co ma ostatecznie doprowadzić do spadku liczby osób korzystających z programu NMW, a wreszcie do wygaśnięcia programu - przynajmniej teoretycznie.

### ***W jaki sposób można się zakwalifikować do programu NMW?***

Skierowania do placówek prowadzących program NMW wydają instytucje zajmujące się ludźmi w sytuacji bezdomności, służba zdrowia, instytucje zdrowia psychicznego, leczenia uzależnień, a także różne instytucje penitencjarne np. zakłady karne, areszty śledcze itd. Niektóre programy są kierowane do konkretnej grupy osób, np. do populacji osób długoterminowo bezdomnych w Finlandii, czy do osób chronicznie bezdomnych, które w największym stopniu korzystają z usług medycznych, jak w USA.

### ***Jak tworzone są programy NMW?***

Program NMW może rozpoczynać się od przygotowania projektu i budowy całkowicie nowej placówki (na przykład bloku mieszkalnego czy budynku z osobnymi jednoosobowymi pokojami), w której na miejscu znajdą się pomieszczenia dla pracowników zapewniających opiekę socjalną i usługi medyczne. Stworzenie programu NMW może też polegać na przykład na przebudowie istniejącej klatki schodowej, czy innych elementów budynku służącego do wspólnego zakwaterowania osób bezdomnych. W niektórych przypadkach wprowadza się zmiany do projektu istniejącego budynku – np. wspólna przestrzeń noclegowa lub pojedyncze pokoje w placówce, która realizowała program schodkowy, zastępowane są niewielkimi mieszkaniami. W Finlandii niektóre programy NMW powstały poprzez przekształcenie istniejących noclegowni i schronisk krótkiego pobytu dla osób bezdomnych w samodzielne mieszkania<sup>30</sup>. Najważniejszym aspektem programu NMW jest wykorzystywanie filozofii „Najpierw mieszkanie”.

Istnieje pięć różnic pomiędzy programem NMW, a programami schodkowymi oraz programami realizowanymi przez schroniska krótkiego pobytu:

- Natychmiastowe zapewnienie mieszkania bez warunku zaprzestania przyjmowania alkoholu i narkotyków.

<sup>30</sup> [http://www.asuntoensin.fi/en/housing\\_first/](http://www.asuntoensin.fi/en/housing_first/) (strona dostępna w językach: fińskim i angielskim)

- Stosowanie redukcji szkód w odpowiedzi na nadużywanie alkoholu i narkotyków oraz problemy z zakresu zdrowia psychicznego.
- Zapewnienie korzystającym z programu osobom chronicznie bezdomnym możliwości wyboru i kontrolowania stopnia korzystania z usług psychiatrycznych oraz programów leczenia uzależnień.
- Oddzielenie kwestii mieszkaniowej od kwestii wsparcia - osoby chronicznie bezdomne mogą pozostać w mieszkaniu nawet, jeżeli podejmą decyzję o niekorzystaniu z dostępnych usług z zakresu zdrowia psychicznego oraz programów leczenia uzależnień.
- Gwarancja ochrony praw klienta jako najemcy.
- Podkreślenie nieoceniającej postawy wobec bezdomności oraz osób bezdomnych, co stanowi konsekwencję zasady redukcji szkód.

Zapewniając mieszkanie, program NMW obejmuje również:

- Obecność pracowników socjalnych niekiedy przez 24 godziny na dobę. Pracownicy pomagają w uzyskiwaniu dostępu do usług zewnętrznych oraz zapewniają wsparcie o niskim poziomie intensywności, odpowiadając na pytania i udzielając informacji, jak również słuchając usługobiorców i rozmawiając z nimi.
- Dostępność na miejscu usług z zakresu leczenia uzależnień, opierających się o zasadę redukcji szkód.
- Dostępność na miejscu usług z zakresu zdrowia psychicznego, opierających się o zasadę redukcji szkód.
- Możliwość skorzystania z usług wspierających integrację społeczną i ekonomiczną. Dostępne badania dotyczące programów NMW nie potwierdzają jednak istnienia takich usług wśród usług świadczonych przez którąkolwiek badaną placówkę<sup>31</sup>.

### **Ile kosztuje program NMW?**

*Koszt programu NMW jest bardzo różny.*

Niektóre organizacje wprowadzając program NMW bazują na istniejącym programie schodkowym głęboko modyfikując jego filozofię, zmieniając sposób jego działania oraz niekiedy również zakres udostępnianych przezeń usług. Bardzo trudno jest to przełożyć na język finansów, ponieważ wszystko zależy od konkretnego programu. Niektóre programy schodkowe zapewniają szeroki zakres

programów leczenia uzależnień, oraz usług zdrowia psychicznego, które przy przekształcaniu programu na model NMW wymagają jedynie zmiany na poziomie filozofii, ale niekoniecznie większych środków. W innych przypadkach, tam, gdzie dla potrzeb stworzenia programu NMW przebudowuje się budynki, lub wręcz buduje zupełnie nowy budynek, związane z tym koszty mogą być bardzo wysokie.

Jak już wspomniano, chociaż z powodu znacznych różnic pomiędzy programami NMW trudno jest podać szczegółowe czy przeciętne koszty ich działania, wiadomo, że w ramach programu prowadzonego w Finlandii utworzono 1.250 jednostek zakwaterowania oraz pewną ilość innych mieszkań za kwotę około 201,1 mln EUR<sup>32</sup>.

W Stanach Zjednoczonych program NMW, na potrzeby którego wzniesiono specjalny budynek wygenerował koszt rzędu 12 mln USD (budowa i organizacja), przy czym szacunkowy dodatkowy przeciętny dzienny koszt świadczenia usług ma tu wynieść 37 USD (28 EUR) dziennie na usługobiorcę<sup>33</sup>.

Podobnie, jak w przypadku oryginalnych programów NMP, programy NMW nie muszą być tańsze od tradycyjnych programów wychodzenia z bezdomności (patrz: dalsze rozważania w części „Badania skuteczności”). Programy NMW mogą być stosunkowo kosztowne zarówno w fazie przygotowania, jak i realizacji. Chociaż zostało potwierdzone, że ich koszt nie przekracza kosztów generowanych przez chroniczną bezdomność ponoszonych przez służbę zdrowia i system karny, a wręcz może w niektórych przypadkach być mniejszy (w szczególności w przypadku pracy z osobami o potrzebach wymagających wyjątkowo wysokiego wsparcia), programy NMW nie są rozwiązaniem tanim.

### **Zarządzanie ryzykiem**

Programy NMW różnią się od programów NMP możliwościami zarządzania ryzykiem oraz naturą ryzyka, które się z nimi wiąże. W odróżnieniu od programów NMP, w programie NMW można stale monitorować stan i zachowanie osób uczestniczących, ponieważ zespół pracowników socjalnych ma siedzibę w tym samym budynku lub bardzo blisko niego. Zadanie to może być poważnym wyzwaniem w programach NMP, w których siedziby zespołów wspierających często zlokalizowane są w pewnym oddaleniu od mieszkań osób niegdyś chronicznie bezdomnych, a teraz mieszkających w zwyczajnym otoczeniu. Oznacza to, że zarządzanie ryzykiem związanym z

<sup>31</sup> Social Innovation Europe interview with Juha Kaakinen 2011

<sup>32</sup> Luomanen, R. (2010) op cit.

<sup>33</sup> Larimer, M.E., et al. (2009) op cit.

rozwojem sytuacji osób niegdyś chronicznie bezdomnych o potrzebach wymagających bardzo wysokiego poziomu wsparcia, może być mniejszym wyzwaniem dla programu NMW, niż programu NMP. Zarządzanie ryzykiem w programach NMW nie jest jednak przedmiotem systematycznej oceny ani bezpośredniego porównywania z programami NMP.

Chociaż w ramach programów NMW może być łatwiej monitorować osoby chronicznie bezdomne oraz dotrzeć do nich bardzo szybko w przypadku zaistnienia problemu, czy sytuacji wyjątkowej, charakter tych programów wiąże się z pewnymi wyzwaniami związanymi z zarządzaniem ryzykiem. Wyzwania te wynikają z faktu korzystania ze wspólnych przestrzeni przez kilka lub wiele osób z doświadczeniem chronicznej bezdomności lub z faktu zamieszkiwania przez nie tuż obok siebie w samodzielnych mieszkaniach. W Finlandii istnieją pewne obawy, że destrukcyjne zachowanie niektórych jednostek lub grup może mieć negatywny wpływ na skuteczność programów NMW<sup>34</sup>. O ryzyku tym mówi się w dwóch wymiarach: po pierwsze, niektórzy obawiają się, że narażenie na spotkanie z innymi użytkownikami alkoholu i narkotyków może utrudniać proces redukcji szkód związanych z nadużywaniem tych substancji, a po drugie, że dla niektórych osób chronicznie bezdomnych niektóre placówki wdrażające program NMW mogą okazać się stresującym środowiskiem do życia.

### **Podsumowanie działania programów NMW**

*Model NMW można podsumować w następujący sposób:*

– Programy NMW są adresowane do osób chronicznie bezdomnych i realizowane w budynkach zamieszkałych wyłącznie przez osoby korzystające z tych programów. Mogą to być pokoje jednoosobowe z dostępem do części wspólnej lub indywidualne samodzielne mieszkania w bloku mieszkalnym. Mieszkania są często przystosowywane lub projektowane specjalnie dla potrzeb osób chronicznie bezdomnych. Przestrzeń dla osób realizujących usługi wspierające i medyczne znajduje się w tym samym budynku lub jego bezpośrednim pobliżu.

– Programy NMW zapewniają osobom chronicznie bezdomnym mieszkanie we wspólnym budynku, z gwarancją ochrony praw najemcy, na zasadzie natychmiastowości.

– Programy NMW zapewniają bezpośredni dostęp do usług medycznych, w tym psychiatrycznych, a także programów leczenia uzależnień, mogą też działać jako po-

średnicy w uzyskiwaniu dostępu do usług instytucji publicznych.

– W ramach wdrażania modelu redukcji szkód, programy NMW dają osobom chronicznie bezdomnym dużą dozę wyboru i poczucie kontroli. Jeżeli takie osoby nie zdecydowały się na korzystanie z oferowanych im usług, czy leczenie uzależnienia, nie stanowi to zagrożenia dla kontynuacji ich pobytu w mieszkaniu zapewnionym w ramach programu NMW.

### **Badania skuteczności**

#### **Stabilność mieszkaniowa**

Niektóre programy NMW nie zapewniają prawdziwej „stabilności mieszkaniowej”, ponieważ nie oferują samodzielnych mieszkań. Klienci otrzymują do dyspozycji pokój jednoosobowy lub przestrzeń półprywatną we wspólnym bloku, co zapewnia rodzaj zakwaterowania, niekoniecznie autentyczne mieszkanie. Badania programów NMW w Stanach Zjednoczonych dowodzą, że programy te rzeczywiście pozwalają na ustabilizowanie sytuacji życiowej, dzięki czemu większość usługobiorców nie wraca do bezdomności<sup>35</sup>. Mogą zakończyć długoterminową bezdomność uliczną połączoną z wielokrotnym korzystaniem z doraźnego zakwaterowania w schroniskach dla osób bezdomnych, lecz chociaż osoby chronicznie bezdomne korzystające z takich usług otrzymują mieszkanie, czasem trudno jest je postrzegać jako „posiadające mieszkanie” w takim sensie, w jakim można to powiedzieć o przeciętnym mieszkającym obywatelu.

W jakim stopniu programy NMW rzeczywiście zapewniają „mieszkanie”, oferując samodzielne kawalerki osobom chronicznie bezdomnym, korzystającym z ich usług, jest kwestią dyskusyjną. Według niektórych kryteriów programy NMW takie jak te rozwijane w Finlandii, zapewniają „mieszkanie”, ponieważ osoby z nich korzystające otrzymują własne lokum z gwarancją ochrony praw najemcy. A jednak, usługobiorca nie ma możliwości wyboru miejsca zamieszkania, zaś „mieszkanie” dostępne jest jedynie dla osób korzystających z programu i jest przestrzennie odizolowane od pozostałej części społeczności, ponieważ mieści się w specjalnie w tym celu wzniesionym lub przebudowanym budynku. Często na miejscu są też pracownicy zapewniający usługi. Niektórzy uważają, że programy te zapewniają autentyczną stabilność mieszkaniową, podczas gdy inni, w tym Sam Tsemberis,

<sup>34</sup> Kettunen, M., Granfelt, R. (2011) op cit.

<sup>35</sup> Larimer, M.E., et al. (2009) op cit; Hanratty, M. (2011) 'Impact of Heading Home Hennepin's "Housing First" programs for long-term homeless adults' Housing Policy Debate 21,3, str. 405-419.

twórca programu NMP, uważają, że nie oferują one niczego, co większość zwykłych obywateli uznaje za warunki konieczne do określania zajmowanego lokum „swoim mieszkaniem” i dlatego należy uznać, że programy te zapewniają jedynie stabilność zakwaterowania<sup>36</sup>.

W Finlandii odnotowano sukces w postaci zapewnienia większej stabilności mieszkaniowej lub zakwaterowania osób długoterminowo bezdomnych. Należy zauważyć, że fińskie programy oparte o NMW zapewniają długoterminowy i stabilny najem, który jednak nie musi być bezterminowy. W przypadku niektórych usługobiorców będzie to zachętą do wyprowadzenia się do całkowicie niezależnego mieszkania w okolicy. Od czasu wprowadzenia strategii opartej o ideę „Najpierw mieszkanie” fińskie miasta uczestniczące w programie odnotowały spadek, a niektóre nawet zmniejszenie się o połowę ogólnego poziomu bezdomności chronicznej<sup>37</sup>.

Z drugiej strony stwierdzono też, że niektóre badania donoszące o wyższych wskaźnikach stabilności mieszkaniowej mają charakter anegdotyczny oraz, że nie ma jeszcze pełnych danych określających trwałość stabilności mieszkaniowej czy zakwaterowania<sup>38</sup>.

### **Zmiany w poziomie przyjmowania alkoholu i narkotyków**

Dostępne badania dotyczące programów NMW w Stanach Zjednoczonych sugerują pewną stabilizację i a nawet spadek spożycia narkotyków i alkoholu, co jest wynikiem podobnym do wyniku stwierzonego w programach NMP. Powyższe stwierdzono też w dwóch badaniach programów NMW w których pozwalano osobom chronicznie bezdomnym na picie alkoholu we własnych pokojach, ale nie stwierdzono, czy spożycie alkoholu wśród większości usługobiorców rzeczywiście spadło<sup>39</sup>.

Wyniki badań dotyczących fińskich doświadczeń w tym zakresie są niejednorodne. Niektóre raporty sugerują, że w programach NMW realizowanych w Finlandii odnotowano spadek spożycia alkoholu<sup>40</sup>. Inne badania wskazują, że wysoki poziom spożycia alkoholu i narkotyków wśród rezydentów stwarzał niekiedy problemy – trudno było

poradzić sobie z dużą tolerancją dla znacznego spożycia narkotyków i alkoholu we wspólnym budynku.

Istnieją pewne obawy dotyczące wysokiego poziomu spożycia narkotyków i alkoholu w budynkach wykorzystywanych dla potrzeb programów NMW. Sugeruje się, że należałoby zapewnić więcej wsparcia osobom chętnym do opuszczenia programu i wyprowadzki do samodzielnego mieszkania<sup>41</sup>. Argumenty te wiążą się z możliwymi ograniczeniami programów NMW w zakresie spożycia alkoholu i narkotyków i dowodami na to, że narażenie na kontakt z wysokim poziomem spożycia (a w związku z tym i z różnorodnymi źródłami zaopatrzenia) może niektórym osobom utrudniać pracę nad uzależnieniem<sup>42</sup>.

### **Zmiany w zakresie zdrowia psychicznego**

Amerykańskie badania nie stwierdzają, że programy NMW skutkują istotną poprawą zdrowia psychicznego, choć z drugiej strony nie podają wyników, które mogłyby sugerować, że zdrowie psychiczne osób korzystających z programów NMW szwankuje<sup>43</sup>. Udowodniono natomiast, że osoby chronicznie bezdomne korzystające z niektórych programów NMW istotnie rzadziej korzystają z opieki psychiatrycznej<sup>44</sup>.

Nie dokonano jeszcze szczegółowej oceny wpływu fińskiej strategii „Najpierw mieszkanie” opartej o NMW na poziom zdrowia psychicznego. Jak już stwierdzono, pojawiają się pewne obawy co do tego, czy placówki, w których znajduje się pewna liczba osób z doświadczeniem długoterminowej bezdomności i potrzeb wymagających intensywnej pomocy są odpowiednim miejscem do leczenia zaburzeń psychicznych oraz uzależnień<sup>45</sup>.

### **Integracja społeczna i ekonomiczna**

Brak jest jasnych dowodów na to, że programy NMW wspierają integrację społeczną lub ekonomiczną. Ludzie chronicznie bezdomni korzystające z programów NMW mieszkają w osobnych blokach, które w co najmniej niektórych przypadkach odbiegają architektonicznie od otaczających je budynków i domów. Wspieranie integracji ekonomicznej, rozumiane jako umożliwianie podejmo-

<sup>36</sup> Tsemberis, S. (2011) *Observations and Recommendations on Finland's "Name on the Door Project" from a Housing First Perspective* "Housing First" Finland

<sup>37</sup> Kettunen, M., Granfelt, R. (2011) *Observations from the first year of the Finnish Name on the door project – recommendations for the long-term homelessness reduction programme for years 2012-2015*

<sup>38</sup> Busch-Geertsema, V. (2010) op cit.

<sup>39</sup> Larimer, M.E., et al. (2009) op cit; Collins, S.E., et al. (2011) op cit.

<sup>40</sup> Luomanen, R. (2010) op cit, str. 31.

<sup>41</sup> Kettunen, M., Granfelt, R. (2011) op cit.

<sup>42</sup> Pleace, N. (2008) op cit.

<sup>43</sup> Sadowski, L.S.; Kee, R.A.; Vanderweele, T.J. et al. (2009) 'Effect of a Housing and Service Brokerage Program on Emergency Department Visits and Hospitalizations Among Chronically Ill Homeless Adults: A Randomised Trial' *Journal of the American Medical Association* 301, 17, str. 1771-1778.

<sup>44</sup> Larimer, M.E., et al. (2009) op cit.

<sup>45</sup> Kettunen, M., Granfelt, R. (2011) op cit.



wania działań związanych z pracą, edukacją, podnoszeniem kwalifikacji, czy płatnym zatrudnieniem może stanowić wyzwanie dla wszystkich organizacji zapewniających wsparcie osobom chronicznie bezdomnym, choć specjalne programy zatrudnieniowe okazały się w tej mierze dość skuteczne<sup>46</sup>. W Finlandii toczy się dyskusja na temat sposobu, w jaki można by integrować społecznie i ekonomicznie osoby mieszkające w placówkach programów NMW<sup>47</sup>.

### **Efektywność kosztowa**

Badania przeprowadzone zarówno w USA, jak i w Finlandii pokazują, że programy NMW mogą nieść ze sobą istotne „oszczędności zewnętrzne”, czyli redukcję wydatków ponoszonych na ratownictwo medyczne, w tym opiekę psychiatryczną oraz kosztów związanych z nadużywaniem alkoholu i narkotyków, jak również realizacją usług przez szpitalne oddziały ratunkowe. „Oszczędności zewnętrzne” wynikają też z mniejszego kontaktu osób chronicznie bezdomnych z systemem penitencjarnym. Przebywając w stabilnym i bezpiecznym zakwaterowaniu, osoby chronicznie bezdomne mają generalnie mniej kontaktu ze służbami ratunkowymi i policją, a także w dużo mniejszym stopniu korzystają z łóżek w schroniskach krótkiego pobytu<sup>48</sup>.

W przypadku niektórych programów NMW realizowanych w USA i w Finlandii koszty początkowe oraz bieżące są dość wysokie. W jednym z amerykańskich badań wskazano, że oszczędności wynikające z działania nowego programu NMW wyniosły około 12 mln USD (9,1 mln EUR), podczas, gdy koszty jego stworzenia wyniosły 11 mln USD (8,3 mln EUR)<sup>49</sup> oraz że koszt stworzenia fińskiego programu, który zapewnił 1.250 jednostek mieszkalnych w ramach NMW oraz innych mieszkań wyniósł około 201,1 mln EUR<sup>50</sup>.

## **ROZDZIAŁ 6. PROGRAMY OPARTE O MIESZKANIA – POM**

### **Wprowadzenie**

Zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych działają programy wspieranego mieszkalnictwa (POM) zapewniające mniej intensywne wsparcie specjalistyczne, w ramach których do udzielania pomocy osobom doświadczającym bezdomności lub nią zagrożonym, ale mieszkającym w swoich mieszkaniach, wykorzystuje się zespoły pracowników środowiskowych. Niektóre z tych programów powstały w tym samym czasie, co NMP, ale są też takie, które były realizowane wcześniej. Programy te przyjęły pewne elementy filozofii NMP lub w sposób niezależny wypracowały filozofię zbliżoną. Niniejszy rozdział przedstawia ich genezę, bada różnice pomiędzy nimi a NMP, opisuje sposób ich działania i wreszcie przygląda się wynikom badań poświęconym ich skuteczności. Należy podkreślić, że niniejszy rozdział opisuje różne programy działające w zbliżony sposób, a nie jeden konkretny rodzaj programu.

### **Geneza**

Programy mieszkaniowe, o których mowa w tym rozdziale (POM) zapewniają osobom bezdomnym mieszkanie na zasadzie natychmiastowości z gwarancją ochrony praw najemcy i wspierają je w tych mieszkaniach, wykorzystując do tego środowiskowe zespoły wsparcia świadczące pomoc o niskiej intensywności (przyj. tłum: w porównaniu z AWŚ czy IZP). W Wielkiej Brytanii środowiskowe programy wsparcia o niskiej intensywności opracowano pierwotnie z myślą o wieloletnich mieszkańcach dużych wielołożkowych placówek dla osób bezdomnych, którzy przeprowadzali się do samodzielnych mieszkań<sup>51</sup>. Programy te były następnie wykorzystywane przez instytucje gospodarujące mieszkaniem socjalnym do rozwiązywania problemów takich jak zaległości czynszowe, uciążliwe zachowania czy porzucanie mieszkań przez osoby z grup ryzyka min. osoby, które wcześniej doświadczyły bezdomności<sup>52</sup>. W dalszej kolejności programy te zaczęły zastępować noclegownie dla osób bezdomnych o dużych

<sup>46</sup> Burt, M.R. (2007) Evaluation of LA's HOPE: Ending Long-Term Homelessness through Employment and Housing Final Report Los Angeles: City of Los Angeles Community Development Department

<sup>47</sup> Social Innovation Europe interview with Juha Kaakinen 2011

<sup>48</sup> Culhane, D.P., et al. (2008) op cit.

<sup>49</sup> Larimer, M.E., et al. (2009) op cit.

<sup>50</sup> Luomanen, R. (2010) op cit.

<sup>51</sup> Dant, T, Deacon, A (1989) Hostels to Homes? The Rehousing of Single Homeless Persons Aldershot: Avebury

<sup>52</sup> Osoby bezdomne z grupy ryzyka miały priorytetowy dostęp do mieszkań socjalnych na mocy ustawy o bezdomności z roku 1977/1978 (w grupie tej znajdowało się wiele osób chronicznie bezdomnych) - patrz: Pleace, N. (1995) Housing Single Vulnerable Homeless Persons, York: University of York