

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 skuteczne⁴⁶. W Finlandii toczy się dyskusja na temat sposobu, w jaki można by integrować społecznie i ekonomicznie osoby mieszkające w placówkach programów NMW⁴⁷.

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 pobytu⁴⁸.

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)⁴⁹ oraz że koszt stworzenia fińskiego programu, który zapewnił 1.250 jednostek mieszkalnych w ramach NMW oraz innych mieszkań wyniósł około 201,1 mln EUR⁵⁰.

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 mieszkań⁵¹. 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 bezdomności⁵². W dalszej kolejności programy te zaczęły zastępować noclegownie dla osób bezdomnych o dużych

⁴⁶ 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

⁴⁷ Social Innovation Europe interview with Juha Kaakinen 2011

⁴⁸ Culhane, D.P., et al. (2008) op cit.

⁴⁹ Larimer, M.E., et al. (2009) op cit.

⁵⁰ Luomanen, R. (2010) op cit.

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

⁵² 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

potrzebach, zapewniając natychmiastowy dostęp do mieszkania oraz nisko-intensywne wsparcie zespołu środowiskowych pracowników socjalnych. Ostatecznie programy tego typu wyszły poza sektor mieszkalnictwa socjalnego i zaczęły korzystać z wynajmu na rynku prywatnym, stając się najpowszechniej wykorzystywanymi programami walki z bezdomnością w Wielkiej Brytanii⁵³. W Stanach Zjednoczonych programy POM wykorzystuje się w eksperymentach poszukujących alternatyw dla programów schodkowych, które okazały się nieskuteczne w rozwiązywaniu większości przypadków chronicznej bezdomności⁵⁴.

Czym są POM?

Programy POM nie są jednorodne. Niektóre z nich powstały na bazie filozofii NMP, a inne zupełnie niezależnie, bez odniesień. Termin POM stosuje się w niniejszym dokumencie dla określenia właśnie tej grupy programów, choć w krajach, w których są realizowane, znane są pod konkretnymi nazwami min. mieszkalnictwa wspieranego, programów „przekwaterowania”, „wspierania najmu” czy przeciwdziałania bezdomności oraz pod jeszcze innymi nazwami⁵⁵. Łączy je kilka cech:

– Podobnie, jak w przypadku programów NMP i NMW, również i w ich ramach **najpierw** zapewnia się **mieszkanie**, co oznacza, że osoby bezdomne otrzymują natychmiastowo (lub możliwie szybko) niezależne mieszkanie bez wymogu uzyskania „gotowości mieszkaniowej”. Czasami mieszkania są rozproszone w różnych miejscach gminy, miasta, czy regionu, innym razem skupione są w konkretnych blokach mieszkalnych. Programy POM zapewniają dostęp do mieszkania na szereg różnych sposobów. Niektóre są prowadzone bezpośrednio przez zarządcę lub właściciela mieszkań socjalnych, wykorzystujących swoje własne zasoby mieszkaniowe. Czasem program funkcjonuje niezależnie w oparciu o współpracę z instytucjami zarządzającymi zasobami mieszkań socjal-

nych oraz prywatnymi właścicielami lokali na wynajem. Program może też działać bez bezpośredniego dostępu do zasobów mieszkaniowych – wówczas zapewnia osobom lub rodzinom bezdomnym takie wsparcie, aby były w stanie uzyskać dostęp do prywatnych lub socjalnych zasobów mieszkaniowych do wynajęcia.

– Kwestię mieszkania oddziela się od kwestii wsparcia – dostęp do mieszkania z gwarancją ochrony praw najemcy nie jest uzależniony od tego, czy osoba bezdomna przyjmie udostępniane jej usługi wspierające, w tym usługi z zakresu zdrowia psychicznego oraz leczenia uzależnień.

– Nie wymaga się abstynencji od alkoholu i narkotyków.

– Wykorzystuje się model pośrednictwa w uzyskiwaniu dostępu do usług – pracownicy socjalni umożliwiają osobom bezdomnym dostęp do usług głównego nurtu z zakresu ochrony zdrowia i pomocy społecznej, dopatrując, aby otrzymały one wszelkie przysługujące im formy wsparcia. Pracownicy socjalni mogą również zaaranżować dostęp do usług specjalistycznych, takich jak detoksykacja czy usługi psychiatryczne⁵⁶.

– W programach tych ułatwia się dostęp do edukacji, usług z zakresu pracy i zatrudnienia, a także usług wspierających integrację społeczną.

– Programy zapewniają wsparcie o niskim stopniu intensywności, skupiając się na pośrednictwie w uzyskiwaniu dostępu do usług oraz ograniczonej pomocy nakierowanej na zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych. Oprócz organizowania dostępu do usług z zakresu pomocy społecznej i ochrony zdrowia, pracownik wspierający może również służyć radą i pomocą na przykład przy trudnościach z opłacaniem rachunków za prąd, może upewniać się, czy opłacono czynsz i czy klient zdrowo się odżywia. Pracownik programu odwiedza klienta programu raz w tygodniu lub nawet rzadziej. Elementem programu jest stopniowe wycofywanie wsparcia w miarę coraz lepszego przygotowania osoby bezdomnej do samodzielnego życia.

– Programy POM mogą być wykorzystywane do pracy z osobami bezdomnymi z potrzebami wymagającymi wsparcia na różnym poziomie. Program może wspierać zarówno osoby chronicznie bezdomne jak i z mniejszymi potrzebami z zakresu wsparcia.

⁵³ Pleace, N. i Quilgars, D. (2003) *Supporting People: Guide to Accommodation and Support Options for Homeless Households* London: Homelessness Directorate; Johnsen, S. i Teixeira, L. (2010) op cit.

⁵⁴ Tabol, C.; Drebing, C. i Rosenheck, R. (2009) 'Studies of "supported" and "supportive" housing: A comprehensive review of model descriptions and measurement' *Evaluation and Program Planning* 33, str. 446-456; Caton, C.L.M; Wilkins, C. i Anderson, J (2007) 'People who Experience Long Term Homelessness: Characteristics and Interventions' – odczyt wygłoszony podczas Krajowego Sympozjum w sprawie Badań nad Bezdomnością, dostęp z dnia 6 września 2010 na stronie: <http://aspe.hhs.gov/hsp/homelessness/symposium07/caton/index.htm>

⁵⁵ Tabol, C., et al. (2009) op cit.

⁵⁶ Goldfinger, S. M., Schutt, R.K., et al. (1999) 'Housing placement and subsequent days homeless among formerly homeless adults with mental illness' *Psychiatric Services* 50, 5 str. 674-9; Hickert, A.O. i Taylor, M.J. (2011) 'Supportive Housing for Addicted, Incarcerated Homeless Adults' *Journal of Social Service Research* 37, str. 136-151.

– Program wzorowany na brytyjskim programie podtrzymania najmu, może częściowo lub znacznie skupiać się na zapobieganiu bezdomności, docierając do osób, które nigdy nie były bezdomne, ale zostały uznane za objęte ryzykiem bezdomności.

Programy oparte na te podstawowe zasady działają w wielu państwach członkowskich UE⁵⁷, jednakże trudno jest szczegółowo omówić zakres ich działania, ponieważ za wyjątkiem Francji⁵⁸ i kilku innych krajów nie istnieją bazy danych opisujące programy wychodzenia z bezdomności. Jak już stwierdzono, programy opisywane w tym rozdziale są najpowszechniejszą formą programów wychodzenia z bezdomności w Wielkiej Brytanii⁵⁹, chociaż są mniej powszechnie stosowane, niż programy schodkowe w USA i być może stosowane rzadziej, niż programy NMW⁶⁰.

Filozofia POM

Poszczególne POM bardzo różnią się od siebie pod względem sposobu działania oraz zakresu udzielanego wsparcia⁶¹. Jak już zauważyliśmy, należy pamiętać, że chociaż w niniejszej publikacji używa się terminu „programy wspieranego mieszkalnictwa czerpiące z idei „Najpierw mieszkanie”, istnieją programy, które powstały niezależnie od programu „Najpierw mieszkanie” organizacji Pathways i chociaż odzwierciedlają jego filozofię, działały jeszcze zanim powstał. Utrudnia to szczegółowe omówienie filozofii leżącej u podstaw POM, gdyż nie są one jednorodne – możliwe jest jednak odniesienie szeroko rozumianej filozofii POM do filozofii NMP:

– **Mieszkanie jest podstawowym prawem człowieka.** POM zapewniają lub organizują mieszkanie osobom bezdomnym na zasadzie natychmiastowości. Niektóre programy zapewniają środowiskowe usługi wsparcia dla mieszkańców jednego bloku mieszkalnego, a inne obejmują działaniem mieszkania lub domy znajdujące się w różnych częściach gminy czy miasta.

– **Szacunek, serdeczność i współodczuwanie dla wszystkich klientów.** Podobnie, jak w NMP, POM opierają się na

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

– **Praca z klientami tak długo, jak tego potrzebują.** Programy stosują zasadę, że praca z osobami bezdomnymi trwa tak długo, jak one tego potrzebują. Często zachęca się klientów do niezależnego życia i wspiera ich w realizacji tego celu, a niekiedy z czasem intencjonalnie zmniejsza się poziom wsparcia. Niektóre programy działają w określonych ramach czasowych, zapewniając wsparcie przez ustalony okres (sześć lub dziewięć miesięcy). Rozwiązanie to bywa krytykowane, ponieważ potrzeby osób bezdomnych trudno jest przewidzieć – dlatego zachęca się do przyjmowania bardziej elastycznych rozwiązań⁶², np. szybkiego wznawiania wsparcia w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej.

– **Samodzielne mieszkania w różnych lokalizacjach.** Wiele programów zapewnia niezależne mieszkania w różnych częściach miasta. Zakres, w jakim zapewniana jest możliwość wyboru lokalizacji mieszkania jest bardzo różny. Niektóre programy wykorzystują przede wszystkim prywatne mieszkania przeznaczone pod wynajem, a inne polegają w większym stopniu na zasobach socjalnych, co może ograniczać zakres opcji mieszkaniowych dostępnych osobom bezdomnym. Niektóre programy HFL grupują osoby bezdomne w jednej dzielnicy lub we wspólnym bloku, co nie odzwierciedla filozofii NMP.

– **Oddzielenie kwestii mieszkania od kwestii wsparcia.** W programach z tej grupy zapewnia się osobom bezdomnym dostęp do mieszkania z ochroną praw najemcy, nie wymagając od nich zobowiązania do korzystania z usług medycznych, terapii uzależnień, czy usług zdrowia psychicznego. Jednak inaczej niż w oryginalnych programach NMP, polega się przede wszystkim na pośrednictwie w uzyskiwaniu dostępu do usług, raczej nie stosując systemu mieszanego, tj. zapewniania części usług medycznych i usług wsparcia bezpośrednio w ramach programu przy jednoczesnym pośredniczeniu w dostępie do usług głównego nurtu.

– **Wybór i samostanowienie klienta.** Podobnie, jak w NMP, POM nie gwarantują nieograniczonych opcji wyboru mieszkania. Stosują zasadę uzyskania zgody klienta na warunki najmu konkretnego mieszkania, oraz czasem zgody na minimalną liczbę wizyt pracownika socjalnego.

⁵⁷ Busch-Geertsema, V. (2005) “Does re-housing lead to reintegration? Follow-up studies of re-housed homeless persons”, w: “Innovation 18, 2”, str. 202-226

⁵⁸ Marpsat, M. (2007) “149 Documents de travail Services for the Homeless in France: Description, official statistics, client recording of information”, INED

⁵⁹ Centre for Housing Research (2010) “Supporting People Client Records and Outcomes: Annual Report 2009-2010”, University of St Andrews

⁶⁰ Tabol, C., et al. (2009) op cit.

⁶¹ Tabol, C., et al. (2009) op cit; Pleace, N. i Quilgars, D. (2003) op cit; Jones, Pleace (2010) op cit; Busch-Geertsema, et al. (2010) op cit.

⁶² Pleace, N., Quilgars, D. (2003) op cit.

– **Orientacja na zdrowie i redukcja szkód.** Programy kierują się zasadą orientacji na zdrowie i redukcji szkód, które stanowią siódmą i ósmą zasadę filozofii NMP.

Podsumowując, programy POM łączy z NMP wspólna filozofia, jednak wiele z nich nie przyjmuje wszystkich ośmiu kluczowych zasad NMP, pomijając min. nieograniczony okres zapewniania wsparcia czy znaczne rozproszenie mieszkań w społeczności. Podobnie, jak w przypadku programów NMW, niepełne przyjęcie wszystkich zasad NMP jest postrzegane przez Pathways jako jednoznaczne ze stwierdzeniem, że dany program nie jest autentyczną formą programu „Najpierw mieszkanie”⁶³. Jest jednak przedmiotem debaty, co decyduje o tym, czy dany program ma czy nie ma charakter programu „Najpierw mieszkanie”, natomiast programy opisane w niniejszym rozdziale można zaliczyć do tej samej grupy programów co „Najpierw Mieszkanie”⁶⁴ w tym sensie, że oddzielają one kwestię mieszkaniową od kwestii wsparcia, zapewniają mieszkanie najpierw i przyjmują nieocenianą postawę, w której wiodącym elementem jest redukcja szkód. POM można postrzegać jako zgodne z większością zasad NMP.

Działanie POM

Niniejsza część tekstu przygląda się następującym sześciu aspektom działania POM:

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

Do jakich grup osób w sytuacji bezdomności są adresowane?

Programy POM wykorzystywane są do udzielania wsparcia osobom chronicznie bezdomnym, ale mogą też być stosowane do udzielania pomocy innym grupom osób bezdomnych, charakteryzujących się różnym poziomem potrzeb. Wśród takich grup mogą znajdować się:

– **Osoby i rodziny zaliczone do grupy ryzyka bezdomności.** Mogą to być ludzie, których potrzeby wymagające wsparcia ustawiły ich stabilność mieszkaniową na krawędzi ryzyka, np. z powodu niepłacenia czynszu, uciążliwości związanych z problemami zdrowia psychicznego, czy

naużywaniem alkoholu i narkotyków. Niektóre POM skupiają się całkowicie lub w znacznym stopniu na zapobieganiu bezdomności.

– **Grupy osób bezdomnych o szczególnych potrzebach.** POM mogą skupiać się na przykład na bezdomnej młodzieży, bezdomnych i potencjalnie bezdomnych osobach z problemami zdrowia psychicznego lub na bezdomnych rodzinach i w tym celu zatrudniać pracowników specjalnie przeszkolonych do współpracy z daną grupą osób. Dla przykładu, program skierowany do rodzin bezdomnych może korzystać z pracowników z doświadczeniem w zakresie udzielania wsparcia rodzicom, zaznajomionych z kwestią zapewnienia dzieciom edukacji i odpowiednich usług socjalnych.

W Stanach Zjednoczonych działa Program zapobiegania bezdomności i szybkiego zakwaterowania (ang. „*Homelessness Prevention and Rapid Re-housing Program*”, HPRP), który zapewniając bezpośrednie finansowe wsparcie rodzinom i członkom innych gospodarstw domowych zagrożonym bezdomnością, wykorzystuje szeroko rozumiany model POM. Rodzinom zagrożonym bezdomnością przydziela się na okres do 18 miesięcy pracownika, który służy pośrednictwem w uzyskiwaniu dostępu do usług mającym zapewnić stabilność mieszkaniową⁶⁵. W Wielkiej Brytanii istnieją programy skierowane do konkretnych grup, na przykład bezdomnych rodzin, których członkiem jest osoba o potrzebach wymagających dużego wsparcia, czy programy skupiające się na zapobieganiu bezdomności u osób, które narażone są na eksmisję z powodu swoich uciążliwych zachowań⁶⁶.

Jakie są cele POM?

Głównym celem POM jest zapewnienie stabilności mieszkaniowej. Mają za zadanie zapobiegać powrotom do bezdomności przez osoby, które jej doświadczyły oraz zapobiegać bezdomności osób/rodzin nią zagrożonych.

Programy POM mogą oczywiście kierować się również celami drugorzędnymi, specyficznymi dla danej grupy osób bezdomnych lub potencjalnie bezdomnych, do których kierowane jest wsparcie. Dla przykładu, celem programu skupiającego się na osobach chronicznie bezdomnych będzie minimalizacja zagrożeń dla stabilności mieszkaniowej ze strony poważnych chorób psychicznych i nadużywania narkotyków i alkoholu poprzez pośrednictwo w

⁶⁵ <http://www.hudhre.info/index.cfm?do=viewHprpProgram>

⁶⁶ Jones, A., et al. (2002) *Firm Foundations: An evaluation of the Shelter Homeless to Home service*, London: Shelter; Jones, A. i in. (2006) *Addressing Antisocial Behaviour: An independent evaluation of the Shelter Inclusion Project*, London, Shelter.

⁶³ Tsemberis, S. (2011) op cit.

⁶⁴ Zmiana wprowadzona przez redaktorkę po konsultacji z autorem w konsekwencji jego autopoprawki w artykule z końca 2013 roku

uzyskiwaniu dostępu do niezbędnych usług psychiatrycznych oraz terapii uzależnień. Z drugiej strony, program adresowany do bezdomnej młodzieży może zajmować się przede wszystkim wykluczeniem społecznym i ekonomicznym młodzieży, z którą pracuje, skupiając się na dostępie do edukacji, szkoleń i zatrudnienia, jak również na wspieraniu stabilności mieszkaniowej młodych ludzi.

Wśród celów POM mogą znajdować się:

- wspieranie stabilności mieszkaniowej;
- zmniejszanie i, w miarę możliwości, doprowadzenie do zaprzestania nadużywania alkoholu i narkotyków (jeżeli taki problem istnieje);
- zmniejszanie skali zachowań karalnych (jeżeli taki problem istnieje);
- zmniejszanie i, w miarę możliwości, doprowadzenie do ustabilizowania oraz wyleczenia poważnych zaburzeń psychicznych usługobiorcy (jeżeli takie problemy istnieją);
- poprawa zdrowia fizycznego poprzez podkreślanie znaczenia dobrostanu i w razie potrzeby zapewnianie kontaktu ze służbą zdrowia;
- angażowanie usługobiorców w życie społeczne i życie społeczności, rozwijanie przyjaźni, w miarę możliwości odnawianie kontaktów z rodziną oraz budowanie i utrzymywanie udanych relacji osobistych;
- angażowanie usługobiorców w działania związane z pracą, w tym działania produktywnie zbliżone charakterem do pracy, edukację i szkolenia, jak również zabezpieczanie płatnej pracy w każdym przypadku, w którym jest to możliwe i praktyczne.

Jak można się zakwalifikować do POM?

Ponieważ POM różnią się między sobą pod względem sposobu działania, kręgu usługobiorców i charakteru, nie można wskazać jednego sposobu uzyskiwania do nich skierowania.

Niektóre programy akceptują skierowania od placówek dla osób bezdomnych, w tym noclegowni, ośrodków dziennego pobytu, jadłodajni oraz instytucji zdrowia psychicznego lub placówek pomocy społecznej. Niektóre programy prowadzone są przez instytucje zapewniające mieszkania socjalne i dostęp do nich mogą uzyskać przede wszystkim nowi najemcy wychodzący z bezdomności oraz istniejący najemcy zagrożeni bezdomnością. Istnieje możliwość samodzielnego zgłoszenia się do niektórych programów, ale jest to uzależnione od konkretnych ustaleń oraz od tego, z jakimi grupami osób bezdomnych pracuje dany program.

Jak działają POM?

Programy POM realizowane są przez środowiskowych pracowników socjalnych z wykorzystaniem zwykłych mieszkań. W ramach programu osoby bezdomne otrzymują mieszkanie natychmiastowo lub w możliwie krótkim czasie; programy, których celem jest również zapobieganie bezdomności, mogą też zapewniać działania zmierzające do ustabilizowania sytuacji osoby potencjalnie bezdomnej zagrożonej utratą domu. Jak już wspomniano, programy HFL to przede wszystkim programy wsparcia o niskiej intensywności, w znacznym stopniu polegające na pośrednictwie w uzyskiwaniu dostępu do usług. Środowiskowi pracownicy socjalni zatrudniani w takich programach zapewniają:

– Wsparcie o niskim stopniu intensywności obejmujące pomoc w prowadzeniu gospodarstwa domowego i związanych z nim spraw, np.:

- poradnictwo i wsparcie w uzyskaniu świadczeń socjalnych
- poradnictwo i wsparcie w prowadzeniu zdrowej kuchni
- poradnictwo i wsparcie w zarządzaniu finansami domowymi
- poradnictwo i wsparcie w radzeniu sobie z długami
- wsparcie w pozyskiwaniu mebli i wyposażenia, np. kuchenek i pralek w przypadku mieszkań nieumeblowanych (niekiedy w ramach programu zapewnia się mieszkania umeblowane).

– Pośrednictwo w uzyskiwaniu dostępu do usług medycznych, psychiatrycznych, programów leczenia uzależnień, wsparcia socjalnego, poradnictwa prawnego, edukacji, szkoleń, poradnictwa finansowego (radzenia sobie z długami i zarządzania finansami), a także usług związanych z edukacją, szkoleniami i zatrudnieniem.

– Wsparcie o niskiej intensywności dotyczące takich kwestii jak radzenie sobie z izolacją i nudą - przy czym nie wszystkie programy oferują ten rodzaj wsparcia.

– POM nie zapewniają w sposób bezpośredni usług wskazanych poniżej, ale dążą do ich zapewnienia klientom pośrednicząc między nimi a instytucjami głównego nurtu wszędzie tam, gdzie tego rodzaju pomoc jest potrzebna:

- usługi psychiatryczne
- opieka zdrowotna
- programy leczenia uzależnień
- usługi socjalne
- usługi związane z edukacją, szkoleniami i zatrudnieniem
- bardziej intensywne wsparcie w związku z izolacją społeczną.

W raporcie z jednego z zakrojonych na szeroką skalę amerykańskich badań stwierdzono, że wśród podstawowych i niezwykłych elementów charakteryzujących POM znajdują się⁶⁷:

- Natychmiastowe zapewnienie bezpiecznego mieszkania. Osoby bezdomne mają prawo do mieszkania – bez mieszkania nie jest możliwe skuteczne i długoterminowe wyjście z bezdomności.
- Zapewnione mieszkanie powinno być niedrogie i adekwatne do potrzeb i powinno znajdować się w odpowiednim sąsiedztwie.
- Brak wymogów czy warunków dotyczących prawa do pobytu w mieszkaniu.
- Mieszkanie nie mieści się w tym samym budynku co siedziba pracowników wspierających.
- Zatrudnia się środowiskowych pracowników socjalnych, którzy są fizycznie oddaleni od miejsca, w którym mieszkają ich usługobiorcy.
- Zapewnienie usługobiorcom możliwości wyboru mieszkania.
- Zapewniane mieszkania powinny znajdować się wśród mieszkań osób niebędących usługobiorcami (tj. powinny znajdować się w różnych miejscach, a nie np. w jednym bloku – w przeciwnym razie nie mamy do czynienia z POM).
- Mieszkania są zapewniane długoterminowo lub na stałe.
- Stosowane są standardowe umowy najmu.
- Mieszkania nie różnią się wyglądem od innych mieszkań w okolicy (ich wygląd współgra z wyglądem mieszkań w sąsiedztwie).
- Usługobiorcy mają zapewnioną prywatność (własne drzwi wejściowe).
- Zindywidualizowane i elastyczne wsparcie socjalne.
- W sytuacji kryzysowej możliwość poszukiwania wsparcia na zasadzie 24/7.
- Bliskość usług wsparcia.
- Wspólne podejmowanie decyzji, np. planowanie i świadczenie usług zorientowane wokół wyborów klienta, co angażuje osoby bezdomne w podejmowanie decyzji dotyczących oferowanych i świadczonych im usług.

Powyższa lista minimalnych wymogów nie obejmuje okresu działania programu, co w przypadku programów NMP i NMW nie jest z góry ustalone. Wraz z pozostałymi elementami niezbędnymi, aby mówić o POM, ustalenie, że okres, przez który osoba bezdomna może uzyskiwać

wsparcie jest nieograniczony może być również dołączone do listy niezbędnych elementów POM.

Jakie są koszty POM?

POM mają różne formy i nie były jak dotąd przedmiotem szerokiej systematycznej ewaluacji, co oznacza, że również w przypadku kosztów, trudno o precyzyjne dane⁶⁸. Bezpośrednie koszty działania programów tego typu mogą być dość niskie, ponieważ wsparcie jest świadczone przez środowiskowy zespół pracowników socjalnych – w związku z tym główne koszty są związane z funkcjonowaniem biura, wynagrodzeniami, zapleczem administracyjnym i podróżami. Inaczej, niż w przypadku programu NMP, POM nie zatrudniają w sposób bezpośredni wysoko wykwalifikowanych pracowników, takich jak psychiatry, czy pielęgniarze-specjaliści i inaczej, niż w przypadku NMW, nie ma tu wydatków związanych z budowaniem czy remontowaniem specjalnie zaprojektowanego budynku dla osób bezdomnych i pracowników socjalnych.

Działanie takiego programu generuje jednak koszty związane z innymi usługami. Pośrednictwo w uzyskiwaniu dostępu do usług głównego nurtu ułatwia zapewnienie klientom opieki zdrowotnej, pomocy społecznej, terapii uzależnień oraz szerokiego zakresu innych usług, co oczywiście generuje określone wydatki. Mamy tu jednocześnie do czynienia z możliwością zaoszczędzenia na łącznych kosztach generowanych przez program, ponieważ wykorzystywanie pośrednictwa niweluje występowanie sytuacji kryzysowych zmuszających do korzystania z kosztownych usług w nagłych wypadkach. Dla przykładu, zarówno z punktu widzenia służby zdrowia, jak i POM, mniejsze koszty generuje umożliwienie osobie bezdomnej dostępu do lekarza rodzinnego, niż jej samodzielne zgłoszenie się na leczenie w szpitalnym oddziale ratunkowym. Wspieranie stabilności mieszkaniowej może również poprawiać kondycję psychiczną, pomagać w stabilizacji spożycia alkoholu i narkotyków oraz zmniejszać kontakt z systemem penitencyjnym mniej więcej w taki sam sposób, jak w przypadku programów NMP.

Zarządzanie ryzykiem

Udzielanie wsparcia ludziom zagrożonym bezdomnością, mieszkającym w społeczności i posiadającym złożone potrzeby wiąże się z koniecznością podjęcia pewnego ryzyka. Dotyczy ono przede wszystkim możliwości przedawkowania alkoholu/narkotyków, skrzywdzenia samego siebie lub innych osób, oraz poważnego zachorowania i niemożności wezwania pomocy.

⁶⁷ Tabol, C., et al. (2009) str. 448 op cit. W pracy tej wyrażono zaniepokojenie faktem, że działające w USA programy HFL są bardzo niejednorodne i podjęto próbę opisanie kluczowych elementów skutecznego działającego programu.

⁶⁸ Tabol, C., et al. (2010) op cit.

Niektóre programy zarządzają tego rodzaju ryzykiem poprzez proces kwalifikacji do programu, nie przyjmując osób bezdomnych, u których rozpoznano ryzyko, którego w ramach programu nie będzie można odpowiednio monitorować czy nim zarządzać.

Niektóre POM wspierające osoby o różnym poziomie potrzeb zapewniają stosunkowo więcej wsparcia osobom z wysokim stopniem ryzyka i stosunkowo mniej wsparcia osobom, które uznano za objęte niskim stopniem ryzyka. Środowiskowi pracownicy socjalni utrzymują kontakt z osobami regularnie korzystającymi z programu i sprawdzają ich sytuację. W dobrze prowadzonym programie, pośrednictwo w dostępie do usług pozwala na zapewnienie odpowiedniego wsparcia osobie bezdomnej lub potencjalnie bezdomnej obciążonej wysokim ryzykiem. Jeśli ktoś jest na przykład zagrożony ryzykiem wynikającym z poważnego zaburzenia psychicznego, pracownicy powinni zadbać o to, aby osoba ta była monitorowana i objęta odpowiednią opieką psychiatryczną. Podsumowując, do zarządzania ryzykiem w POM wykorzystywane są następujące techniki:

- Korzystanie z procesu kwalifikacji w celu upewnienia się, że osoby lub rodziny obciążone ryzykiem trudnym do zarządzania w ramach POM były kierowane do innych bardziej odpowiednich programów.
- Pośredniczenie w dostępie do usług w celu zapewnienia, aby wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi ryzyko zdrowotne lub ryzyko związane z potrzebami z zakresu wsparcia, zaangażowane były odpowiednie instytucje zewnętrzne w celu monitorowania i zarządzania ryzykiem.
- Monitorowanie sytuacji usługobiorcy poprzez utrzymywanie kontaktu i wizyty środowiskowych pracowników socjalnych.

Podsumowanie POM

Programy POM można podsumować w następujący sposób:

- Wykorzystują zwykłe prywatne mieszkania przeznaczone na wynajem lub mieszkania socjalne oraz zespół środowiskowych pracowników socjalnych.
- Zapewniają osobom bezdomnym mieszkanie z gwarancją ochrony praw najemcy na zasadzie natychmiastowości lub maksymalnie szybko.
- Mogą być wykorzystywane do pomocy w zapobieganiu bezdomności w przypadku, gdy dana osoba lub rodzina, która nigdy nie doświadczyła bezdomności, jest nią zagrożona.

- Zapewniają środowiskową pomoc socjalną o niskim poziomie intensywności, która ma wspierać stabilność mieszkaniową.
- Pośredniczą w dostępie do usług z zakresu opieki zdrowotnej, opieki psychiatrycznej i programów leczenia uzależnień, jeżeli są one potrzebne klientom; pośredniczą również w uzyskiwaniu dostępu do usług edukacyjnych, szkoleń i innych potrzebnych form wsparcia.
- Nie zapewniają w sposób bezpośredni opieki zdrowotnej, psychiatrycznej, ani terapii uzależnień.
- Mogą zapewniać wsparcie osobom chronicznie bezdomnym, ale mogą też być wykorzystywane do udzielania wsparcia innym grupom osób bezdomnych, takim jak osoby bezdomne mające potrzeby wymagające niewielkiego wsparcia, bezdomna młodzież, czy bezdomne rodziny.
- Dają osobom bezdomnym sporą dozę możliwości wyboru i poczucia kontroli w ramach wdrażania modelu redukcji szkód. W przypadku, gdy osoby bezdomne nie korzystają z dostępnych usług medycznych lub socjalnych, lub podejmą decyzję o kontynuowaniu korzystania z alkoholu i narkotyków, nie zagraża to ich pobytowi w zapewnionym mieszkaniu.

Badania skuteczności programu

Stabilność mieszkaniowa

Istnieją wyniki badań świadczące o tym, że POM zapewniają stabilność mieszkaniową, wykorzystując wsparcie o niskiej intensywności i pośrednictwo w uzyskiwaniu dostępu do usług. Podczas, gdy w Wielkiej Brytanii uzyskano trwały spadek poziomu chronicznej bezdomności, bezpośrednie dane dotyczące skuteczności POM tam prowadzonych są już nieaktualne, lub ograniczają się do danych statystycznych zbieranych w momencie, gdy osoby bezdomne przestawały korzystać z programów⁶⁹. Więcej danych dostępnych jest w Stanach Zjednoczonych i sugerują one, że programy te są w stanie zapewnić stabilność mieszkaniową wysokiemu odsetkowi osób chronicznie bezdomnych⁷⁰.

Należy pamiętać, że POM w znacznie większym stopniu niż inne programy polegają na usługach zewnętrznych, w szczególności przy zapewnianiu wsparcia osobom chronicznie bezdomnym, ponieważ same nie zapewniają

⁶⁹ Centre for Housing Research (2010) op cit.

⁷⁰ Edens, E.L, Mares, A.S., Tsai, J., Rosenheck, R.A. (2011) 'Does Active Substance Use at Housing Entry Impair Outcomes in Supported Housing for Chronically Homeless Persons?' *Psychiatric Services* 62, 2, str. 171-178; Tabol, C., et al. (2009) op cit; Hickert, A.O., Taylor, M.J. (2011) op cit.

takiego zakresu usług specjalistycznych, co NMP czy NMW. Wykorzystywany model pośrednictwa wymaga dostępności opieki psychiatrycznej, programów leczenia uzależnień i innych usług w ramach usług głównego nurtu. Programy te wymagają zatem obecności środowiska „bogatego w usługi”, ponieważ nie mogą dobrze funkcjonować bez dostępu do tych form wsparcia, które są potrzebne osobom bezdomnym (również chronicznie bezdomnym). Środowiskowi pracownicy socjalni nie są w stanie samodzielnie zapewnić wszystkich potrzebnych osobom bezdomnym elementów wsparcia. Z przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii badań wynika, że niepowodzenia programów POM wynikały z niedofinansowania usług zewnętrznych (co czyniło je trudnodostępnymi) oraz z braku współpracy ze strony instytucji zewnętrznych, w tym opieki zdrowotnej i pomocy społecznej⁷¹. Oznacza to, że powodzenie w zakresie zapewniania stabilności mieszkaniowej przez POM zależy w dużo większym stopniu niż w przypadku programów NMP czy NMW od dostępności usług głównego nurtu.

Zmiany w przyjmowaniu alkoholu i narkotyków

Dane dotyczące POM są mniej dostępne, niż te dotyczące programów NMP i NMW. Istnieją jednak badania sugerujące istnienie pewnego schematu, polegającego na tym, że u osób bezdomnych korzystających z POM spożycie alkoholu i narkotyków stabilizuje się i może spadać, ale nie znika zupełnie. W niektórych badaniach podkreślano, że programy te są w stanie uzyskać wysoką skuteczność w zakresie zapewnienia stabilności mieszkaniowej bez oczekiwania abstynencji⁷².

Nie ma systematycznych danych stwierdzających, że POM zwiększają spożycie alkoholu lub narkotyków.

Zmiany zdrowia psychicznego

Udowodniono, że posiadanie mieszkania z gwarancją ochrony praw najemcy ma pozytywny wpływ na zdrowie psychiczne i samopoczucie, ale nie ma systematycznych badań dotyczących wpływu POM na zdrowie psychiczne. Brytyjskie dane statystyczne wskazują na poprawę zdrowia psychicznego u osób bezdomnych i potencjalnie bezdomnych korzystających z takich programów, ale nie obejmują one przyjętych i zatwierdzonych wskaźników klinicznych⁷³. Posiadanie mieszkania z gwarancją ochrony praw najmu często wpływa na poprawę zdrowia psychicznego (poczucie, że nie ma się bezpiecznego miejsca

do życia może źle wpływać na psychikę człowieka), ale dzieje się tak jedynie w przypadku, gdy mieszkanie jest odpowiednie i daje poczucie bezpieczeństwa. Jeżeli mieszkanie jest w złym stanie lub jest zlokalizowane w miejscu, które nie daje poczucia bezpieczeństwa (np. ze względu na wysoki poziom przestępczości), zdrowie psychiczne nie poprawi się⁷⁴. Innymi słowy, wiele zależy od tego, jakiego rodzaju mieszkanie program zapewnia.

Integracja społeczna i ekonomiczna

Niektóre dane statystyczne z Wielkiej Brytanii wskazują, że dochodzi do poprawy integracji społecznej i ekonomicznej, gdy osoby bezdomne (również potencjalnie bezdomne) korzystają z POM. Dane te nie opierają się jednak na zweryfikowanych wskaźnikach pomiaru integracji społecznej i ekonomicznej i nie można ich uznać za wyczerpujące; wykorzystane wskaźniki są również bardzo ograniczone. Dostępne dane wskazują na ograniczoną poprawę integracji społecznej oraz brak poprawy w zakresie integracji ekonomicznej⁷⁵. Nie istnieją systematyczne dane dotyczące stopnia w jakim POM wpływają na integrację społeczną i ekonomiczną.

Efektywność kosztowa

POM rzadko bywały przedmiotem szczegółowej analizy kosztów⁷⁶. Łączne koszty trudno jest wyliczyć z uwagi na to, że programy te polegają na pośrednictwie w uzyskaniu dostępu do usług. Chociaż można wyliczyć koszty działania samego programu, generuje on jednak koszty zewnętrzne, ponieważ kieruje osoby bezdomne (również potencjalnie bezdomne) do jednostek zapewniających opiekę zdrowotną, pomoc społeczną, a także inne usługi. Ponadto programy te wykorzystywane są również do zapobiegania bezdomności wśród osób objętych jej ryzykiem, które jej nie doświadczyły. Oszacowanie efektywności kosztowej może być trudne, ponieważ należałoby tutaj ująć prognozę kosztów bezdomności, do której mogło dojść, ale która ostatecznie nie zaistniała. POM mają potencjał redukcji całościowych kosztów tak samo, jak w przypadku programów NMP i programów NMW - już samo tworzenie stabilności mieszkaniowej wydaje się zmniejszać stopień obciążenia ratownictwa medycznego oraz redukuje częstotliwość kontaktów osób bezdomnych z systemem penitencjarnym. W przypadku programów NMP i NMW efektywność kosztową ocenia się na

⁷¹ Pleace, N., Quilgars, D. (2003) op cit.

⁷² Tabol, C., et al. (2009) op cit; Hickert, A.O., Taylor, M.J. (2011) op cit.

⁷³ Centre for Housing Research (2010) op cit.

⁷⁴ Dupuis, A., Thorns, D. (1998) Home, home ownership and the search for ontological security, *Sociological Review*, 48, str. 24-47.

⁷⁵ Centre for Housing Research (2010) op cit.

⁷⁶ Tabol, C., et al. (2009) op cit; Hickert, A.O. i Taylor, M.J. (2011) op cit.

podstawie pracy z osobami chronicznie bezdomnymi, tj. osobami, których stan zazwyczaj generuje wysokie koszty z powodu korzystania z pomocy służb ratunkowych. Wydawałoby się, że POM mogą generować podobne oszczędności pracując z osobami chronicznie bezdomnymi, ale, podobnie, jak w przypadku programów NMP, oszczędności mogą być mniej oczywiste, jeżeli potrzeby klientów wymagają mniejszego poziomu wsparcia. Dzieje się tak, ponieważ osoby te dużo rzadziej korzystają z pomocy służb ratunkowych i mają rzadszy bądź żaden kontakt z systemem penitencjarnym, w związku z czym zapewnienie stabilności mieszkaniowej może generować mniejsze oszczędności finansowe.

Jak stwierdzono wcześniej, istnieją mocne humanitarne przesłanki ku temu, aby nie oceniać skuteczności POM i innych programów opierających się o ideę „Najpierw mieszkanie” wyłącznie przez pryzmat finansów⁷⁷.

⁷⁷ Culhane, D.P. (2008) op cit