



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



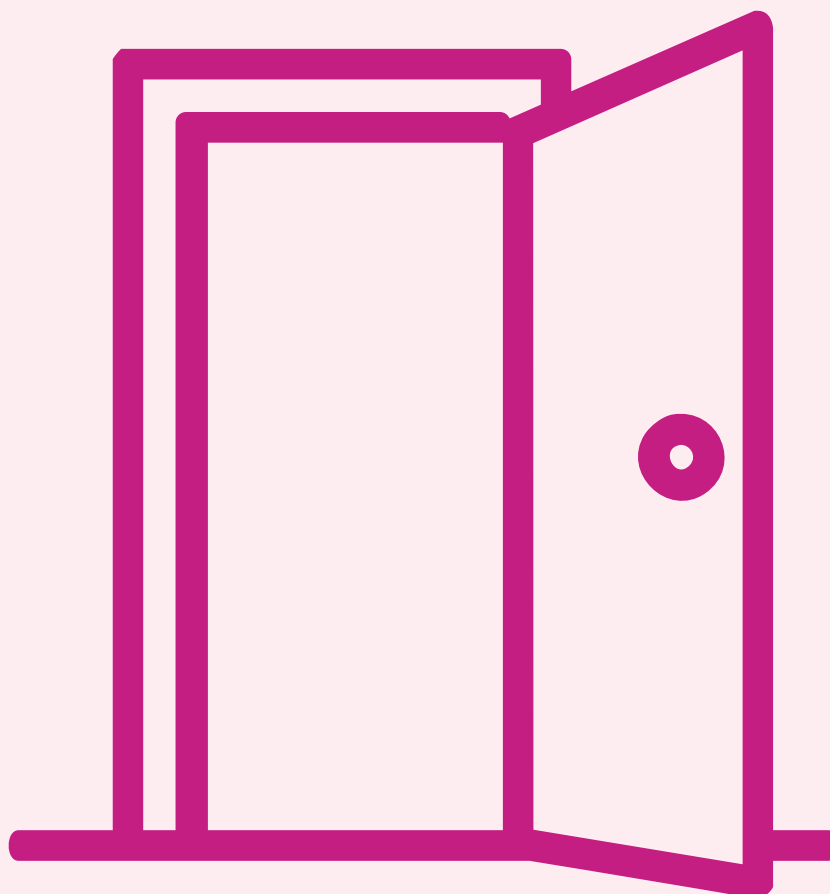
Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



OGÓLNOPOLSKI MODEL ŚWIADCZENIA ZDEINSTYTUCJONALIZOWANYCH USŁUG WSPARCIA

OSOBOM W KRYZYSIE BEZDOMNOŚCI
I OSOBOM ZAGROŻONYM BEZDOMNOŚCIĄ



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

opracowany przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania
Problemu Bezdomności

Projekt „Wsparcie instytucji zajmujących się pomocą i integracją społeczną”
FERS.04.13-IP.06-0002/24 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, realizowany w partnerstwie przez: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Fundację im. Królowej Polski św. Jadwigi z siedzibą w Puszczykowie, Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności z siedzibą w Zabrze, Uczelnię Korczaka - Akademię Nauk Stosowanych z siedzibą w Warszawie

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, pracownicy Departamentu Pomocy Społecznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Korekta: Agata Gołąbek

Skład i oprawa graficzna: Lidia Godlewska

Okładka: opracowana na podstawie ikony autorstwa rizal2109 z Flaticon, na licencji Free for commercial use with attribution

Raport dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie Autorstwa CC BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

SPIS TREŚCI

01	Wstęp	6
02	Ramy koncepcyjne modelu	14
	Założenia modelu deinstytucjonalizacji usług dla osób doświadczających bezdomności i zagrożonych bezdomnością	14
	Typologia ETHOS jako ramy definicyjne problemu bezdomności w procesie deinstytucjonalizacji usług	21
	Ramy i definicje deinstytucjonalizacji w zakresie bezdomności	32
	Modele usług mieszkaniowych w procesie deinstytucjonalizacji	43
03	Profilaktyka w procesach deinstytucjonalizacji	70
	Definicja	70
	Działania profilaktyczne adresowane do osób z zadłużeniami	72
	Współpraca międzysektorowa	76
	Działania profilaktyczne adresowane do osób opuszczających instytucje	81
	Analiza oraz monitorowanie zagrożenia bezdomnością	86
	Podsumowanie	88
04	Przejęcie od wsparcia instytucjonalnego do wsparcia w formie mieszkaniowej.....	89
	Mieszkanie jako narzędzie służące rozwiązywaniu kryzysu bezdomności	89
	Transformacja systemu wsparcia w kierunku mieszkalnictwa wspieranego	95
	Grupy wymagające szczególnego podejścia w procesie przejścia do mieszkania	103
	Rola placówek w systemie deinstytucjonalizacji	109
	Ścieżki wdrażania rozwiązań mieszkaniowych	111
	Planowanie zasobów mieszkaniowych i rozwój lokalnej oferty mieszkań	123
	Kompetencje kadr w modelu mieszkaniowym	126

05	Wsparcie osób doświadczających bezdomności i osób zagrożonych bezdomnością w społecznościach lokalnych.....	128
	Usługa streetworkingu	129
	Usługa asystentury	135
	Usługa zaawansowanej pracy socjalnej	142
	Pozostałe usługi środowiskowe realizowane w lokalnych społecznościach	144
	Osoby z doświadczeniem bezdomności i ich role w usługach środowiskowych	145
06	Zarządzanie i koordynowanie procesem deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności	148
	Kluczowe elementy zarządzania procesem deinstytucjonalizacji	148
	Obszary koordynacji usług środowiskowych w zakresie bezdomności na poziomie lokalnym	153
	Kompetencje w zarządzaniu i koordynowaniu procesów deinstytucjonalizacji w bezdomności na poziomie ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym	155
07	Bibliografia	158
08	Spis tabel i rysunków	161

01

Rozdział 1

Wstęp

Dlaczego model jest potrzebny?

Potrzeba opracowania modelu wynika z przesłanek strategicznych, wyników badań oraz doświadczeń praktyki. Systemowo została ona zauważona w Strategii Rozwoju Usług Społecznych (SRUS)¹, w której zaplanowano rozwój usług środowiskowych w obszarze bezdomności jako uzupełnienie dla dotychczasowego systemu bazującego przede wszystkim na rozwiązaniach placówkowych.

Konieczność zmiany potwierdzają również dane dotyczące struktury populacji osób w kryzysie bezdomności oraz ich trajektorii życiowych. Zarówno z badań ogólnopolskich dotyczących liczby osób w kryzysie bezdomności², jak i innych analiz pogłębionych wynika, iż dla dużej części osób doświadczenie bezdomności jest długotrwałe. Bywa, że proponowane w systemie kierunki działania powodują stabilizację sytuacji osoby w rozwiązaniu interwencyjnym na długie lata i nie skutkują usamodzielnieniem się oraz możliwością prowadzenia niezależnego życia, w tym uzyskania trwałego, własnego mieszkania.

Z perspektywy strategicznej potrzeba zmiany wynika z niewystarczającej efektywności dotychczasowych rozwiązań. Dominacja metod interwencyjnych, w których wsparcie uruchamia się w momencie pojawienia się kryzysu, sprawia, że jego realizacja jest dużo bardziej kosztowna (np. finansowanie schronienia), a konsekwencje dla życia jednostki znacznie poważniejsze (np. zerwanie więzi, bezdomność uliczna, koszty zdrowotne), niż gdyby wsparcie profilaktyczne było uruchamiane, zanim kryzys eskaluje.

¹ *Strategia Rozwoju Usług Społecznych*, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2022.

² <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogolnopolskie-badanie-liczby-osob-bezdomnych-i> [dostęp: 10.08.2026].

Konieczność zmiany wynika również z głęboko ludzkiego przekonania, że system wsparcia powinien służyć człowiekowi, a nie wymagać od człowieka dostosowania się do jego reguł. Bezdomność jest złożonym, często uwarunkowanym zdrowotnie, rodzinie i społecznie doświadczaniem obciążającym zarówno osoby jej doświadczające, jak i ich rodziny i otoczenie. W pewnej mierze jest problemem strukturalnym, szczególnie w sytuacjach osób, które doświadczają ryzyka bezdomności po opuszczaniu placówek publicznych, takich jak m.in. placówki pieczy zastępczej, szpitale czy więzienia. W jej przebieg wpisane są bardzo trudne, często traumatyczne doświadczenia, które wpływają na sposób zachowania się osób i wzorce korzystania przez nie z pomocy. Punktem wyjścia dla opracowania modelu jest przekonanie, że bezdomność można zakończyć i że istnieją skuteczne metody wsparcia bazujące na diagnozie potrzeb każdej osoby, dostosowaniu ścieżki wsparcia i jego intensywności do jej potrzeb i możliwości. Takie podejście i metody wsparcia przedstawiamy w niniejszym modelu.

Czym jest model?

Model jest propozycją nowego, uporządkowanego podejścia do projektowania, świadczenia, organizacji i zarządzania usługami świadczonymi w środowisku w obszarze bezdomności.

W kontekście strategicznym polityki społecznej, w tym pomocy społecznej, model stanowi uszczegółowienie założeń Strategii Rozwoju Usług Społecznych dotyczących rozwoju trzech kluczowych obszarów świadczenia usług: profilaktyki bezdomności, usług mieszkaniowych oraz usług świadczonych w środowisku, takich jak m.in. streetworking i asystentura.

W modelu proponujemy ustrukturyzowane podejście do definicji procesu deinstytucjonalizacji, katalogu adresatów działań w obszarze bezdomności, koszyków usług³ środowiskowych wraz z zasadami ich organizacji i świadczenia, a także kompetencji kadry, metod pracy, planowania strategicznego, koordynacji i zarządzania systemami usług. Ważnym elementem modelu jest zorientowanie na procesowość deinstytucjonalizacji i różnorodność możliwych ścieżek rozwoju, jak również transformacji dotyczącej poszczególnych usług oraz sposobów działania organizacji czy podmiotów realizujących usługi.

Model jest zorganizowany wokół usług świadczonych w środowisku, odnosi się jednak do polskiej rzeczywistości i dostrzega rolę usług realizowanych w placówkach. Celem modelu nie jest likwidacja placówek, lecz równoległy rozwój usług świadczonych w środowisku, stworzenie palety rozwiązań oraz realnej możliwości wyboru przez osoby potrzebujące wsparcia.

³ W modelu „paleta rozwiązań” oznacza różnorodność dostępnych opcji mieszkaniowych, „katalog usług” to zakres usług dostępnych w systemie lokalnym, a „indywidualnie dobrany zestaw usług” to wsparcie ustalane dla konkretnej osoby lub rodziny. Określenie „koszyk usług” ma charakter funkcjonalny i – zależnie od kontekstu – odnosi się do katalogu usług albo do indywidualnie wybranego zakresu wsparcia; nie oznacza jednakowego i obowiązkowego pakietu świadczeń dla wszystkich osób.

Model kładzie duży nacisk na przedstawienie nowego podejścia do organizacji usług, jednak jego kluczowym celem jest zorientowanie usług oraz całego systemu wsparcia na człowieka, jego sytuację, potrzeby, prawa i możliwości wyboru. Podejście zaproponowane w modelu jest silnie osadzone w wartościach takich jak wolność i szacunek do człowieka. To z nich wypływają podstawowe założenia realizacji usług, jak np. indywidualizacja i upodmiotowienie wsparcia, zorientowanie na odbudowywanie potencjału do niezależnego życia i zakończenia bezdomności czy jej prewencji. Model proponuje również włączenie osób z doświadczeniem bezdomności w projektowanie i realizację działań oraz usług na rzecz osób w kryzysie bezdomności. Jednocześnie też porządkuje i systematyzuje podejście do szeroko rozumianej partycypacji, wskazując jej miejsce i rolę w projektowaniu usług oraz całego systemu wsparcia.

Wizja zmiany

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, nie zawsze prowadzi do trwałego zakończenia bezdomności i w części przypadków może intensyfikować stan wykluczenia. Zamiast budować niezależność i godność, system ten może prowadzić do długotrwałej zależności od wsparcia instytucjonalnego, ograniczając możliwości odbudowy samodzielności i sprawczości. Wychodzenie z bezdomności nie może opierać się na założeniu, że osoba musi najpierw udowodnić swoją „gotowość mieszkaniową”⁴.

Deinstytucjonalizacja rozumiana przez nas jako rozwój usług w lokalnych społecznościach oznacza zmianę tej logiki. To nie tylko techniczne przesunięcie form wsparcia z placówek do mieszkań, ale przede wszystkim uznanie, że prawo do mieszkania, samostanowienia

⁴ Problematyka ta została szeroko opisana zarówno w literaturze naukowej, jak i dokumentach strategicznych oraz rekomendacjach organizacji międzynarodowych. Ze względu na programowo-koncepcyjny charakter niniejszego modelu przywołano jedynie wybrane publikacje uznawane za kluczowe dla rozwoju współczesnego podejścia do przeciwdziałania bezdomności:

- N. Pleace, *Najpierw mieszkanie w Europie* – poradnik (tłum. J. Wilczek), Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2020;
- B. Edgar, J. Doherty, H. Meert (red.), *Ending Homelessness: A Handbook for Policy Makers*, FEANTSA, Bruksela 2010;
- *Housing-led Policy Statement*, FEANTSA, Bruksela 2025;
- *OECD Toolkit to Combat Homelessness*, OECD, Paryż 2024;
- S. Tsemberis, L. Gulcur, M. Nakae, Housing First, *Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals with a Dual Diagnosis*, *American Journal of Public Health*, 2004, t. 94, nr 4, s. 651–656;
- T. Aubry, G. Nelson, S. Tsemberis, *Housing First for People with Severe Mental Illness Who are Homeless: A Review of the Research and Findings from the At Home/Chez Soi Demonstration Project*, *Canadian Journal of Psychiatry*, 2015, t. 60, nr 11, s. 467–474.

i godności są niezbywalnymi prawami człowieka. To przesunięcie akcentów z podejścia, w którym dostęp do wsparcia jest uzależniony od spełnienia określonych warunków, na model oparty na zaufaniu, partnerstwie i personalizacji udzielanej pomocy. Osoba w kryzysie bezdomności nie potrzebuje tylko instytucji – potrzebuje relacji, przestrzeni, w której może odbudować swoją niezależność i więzi społeczne, a także odzyskać sens i wpływ na własne życie.

Równolegle do systemu „drabinkowego”, wymagającego od osoby wspieranej przejścia kolejnych szczebli (ogrzewalnia, noclegownia, schronisko, mieszkanie), model zdeinstytucjonalizowany postrzega dostęp do mieszkania jako punkt wyjścia, nie nagrodę na końcu drogi w zmaganiach z bezdomnością. W jego centrum znajduje się osoba – nie jej uzależnienie, historia czy trudności w dostosowaniu się do reguł funkcjonowania systemu, lecz jej prawo do decydowania o sobie. Wsparcie współistnieje równolegle z usługą mieszkaniową, przy czym – na ile to możliwe – jest dobrowolne, elastyczne, oparte na zasobach, nie deficytach. Deinstytucjonalizacja to także uznanie, że wieloletni pobyt w placówkach nie zawsze sprzyja procesowi integracji, a w części przypadków może go utrudniać, gdyż buduje zależność, izoluje od realnego życia, demotywyje do zmiany⁵.

Nie oznacza to oczywiście, że prezentowany model zakłada likwidację placówek całodobowych czy rewolucję polegającą na natychmiastowym „zburzeniu” całego systemu wsparcia funkcjonującego w Polsce od ponad 30 lat. Deinstytucjonalizacja ma być kolejnym etapem rozwoju tego systemu, a nie negacją jego dotychczasowego dorobku. Model zakłada stopniową transformację systemu poprzez rozwój usług świadczonych w społeczności lokalnej, zgodnie z zasadą „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 korzystających ze wsparcia. Odejście od logiki „najpierw leczenie, potem mieszkanie” na rzecz stabilnego miejsca zamieszkania 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 są potrzebne. Placówki całodobowe i usługi świadczone w społeczności lokalnej powinny być komplementarnymi elementami systemu wsparcia, przy czym wraz z rozwojem usług środowiskowych zapotrzebowanie na część placówek będzie prawdopodobnie stopniowo malało – lecz nie zmienia to faktu, że muszą one się zmienić. Potrzebujemy przywrócenia ich interwencyjnego (a zatem doraźnego i krótkotrwałego) charakteru wsparcia. Placówki interwencyjne pozostaną zatem trwałym elementem systemu wsparcia, natomiast przyszła rola placówek opiekuńczych będzie w dużej mierze zależeć od przebiegu procesów deinstytucjonalizacji usług dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami.

⁵ *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*, Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, Bruksela 2012 <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/17881/12.pdf> (dostęp 10.08.2026)

Absolutnie kluczowa dla osiągnięcia tego stanu jest profilaktyka bezdomności. Wysoką skuteczność pomocy osobom najbardziej potrzebującym przy zastosowaniu wsparcia mieszkaniowego można osiągnąć na skalę systemową wyłącznie poprzez wdrażanie systemów ograniczających „podaż” bezdomności. Wymaga to – podobnie jak obszar mieszkalnictwa – zmiany paradygmatu. Obecny system nastawiony jest przede wszystkim na interwencję, a problem musi odpowiednio „nabrznieć”, aby osoba go doświadczająca mogła otrzymać wsparcie. Tymczasem zapobieganie jest w wielu przypadkach znacznie łatwiejsze i tańsze, a co najważniejsze – umożliwia uniknięcie jednostkowych konsekwencji wynikających z 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, i empatyczną reakcją. Oznacza to konieczność integracji usług społecznych, mieszkaniowych, zdrowotnych i zatrudnieniowych, rozwijania lokalnych systemów profilaktyki i wsparcia, budowania partnerstw oraz zapewnienia rzeczywistego udziału osób z doświadczeniem bezdomności w projektowaniu rozwiązań. Przede wszystkim jednak oznacza zmianę myślenia – o bezdomności, o osobach jej doświadczających i o formach ich wspierania.

Jakie zmiany wprowadza model?

Model wprowadza szereg propozycji, które odnoszą się do pożądaných zasad i praktyk realizacji wsparcia w obszarze bezdomności. Podsumowanie najważniejszych zmian z perspektywy strategicznej i systemowej przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1. Zmiany proponowane w modelu

Obszar	Propozycja zawarta w modelu
1. Definicja procesu deinstytucjonalizacji	■ uzupełnienie definicji o silniejszą orientację na potrzeby i sytuację człowieka
2. Adresaci działań w obszarze bezdomności	■ rozszerzenie katalogu adresatów interwencji w obszarze bezdomności zgodnie z typologią ETHOS m.in. o grupy zagrożone bezdomnością, w tym m.in. młodzież opuszczającą placówki
3. Partycypacja osób z doświadczeniem bezdomności	■ dookreślenie i usystematyzowanie podejścia do partycypacji osób z doświadczeniem bezdomności ■ wskazanie mechanizmów i narzędzi wzmacniających partycypację

Obszar	Propozycja zawarta w modelu
4. Kryteria podziału usług realizowanych w formie instytucjonalnej i środowiskowej	■ zmiana kryteriów podziału w stosunku do wytycznych EFS+, wprowadzenie podziału opartego nie na liczbie osób w usłudze, a na sposobie jej organizacji ■ dookreślenie i usystematyzowanie zasad organizacji usług w nurcie DI ■ dookreślenie zasadności, komplementarności i roli usług realizowanych w formie instytucjonalnej
5. Zakres wsparcia i koszyki usług świadczonych w środowisku	■ rozszerzenie zakresu wsparcia do 3 głównych komponentów: profilaktyki, interwencji i integracji ■ położenie nacisku na komponent działań profilaktycznych jako kluczowy do długofalowego ograniczania zjawiska bezdomności ■ dookreślenia i usystematyzowania zakresów koszyków usług w 3 głównych obszarach wynikających ze SRUS: profilaktyki, usług mieszkaniowych usług środowiskowych
6. Zasady świadczenia usług w nurcie DI	■ dookreślenie zasad i warunków świadczenia poszczególnych usług
7. Kompetencje kadry i metody pracy w nurcie DI	■ dookreślenie i usystematyzowanie metod i nurtów pracy ■ dookreślenie wymagań kompetencyjnych i zakresów obowiązków ■ dookreślenie granic poszczególnych ról i ich znaczenia w procesie pracy z osobami w kryzysie bezdomności
8. Możliwości w zakresie transformacji usług instytucjonalnych w kierunku DI	■ dookreślenie ścieżek transformacji dla placówek w kierunku rozwoju usług środowiskowych, w tym szczególnie mieszkaniowych

Obszar	Propozycja zawarta w modelu
9. Zarządzanie systemem w obszarze bezdomności	■ wzmocnienie monitorowania i diagnozowania obszaru bezdomności i sytuacji osób jej doświadczających ■ wzmocnienie planowania strategicznego ■ wzmocnienie koordynacji zarządzania systemem w obszarze bezdomności ■ wprowadzenie interdyscyplinarnego podejścia ■ wzmocnienie partycypacji interesariuszy ■ wzmocnienie głosu i partycypacji osób z doświadczeniem bezdomności

Do kogo jest kierowany model?

Model jest kierowany do wszystkich osób zainteresowanych wspieraniem osób w kryzysie bezdomności, w tym szczególnie do:

- decydentów i osób odpowiedzialnych za zarządzanie systemami wsparcia osób w kryzysie bezdomności, w tym na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym;
- organizatorów usług i zarządzających podmiotami realizującymi usługi;
- pracowników i wolontariuszy realizujących usługi;
- osób z doświadczeniem bezdomności.

Jak powstał model?

Model jest efektem trwającej ponad rok pracy grupy ekspertów posiadających doświadczenie w poszczególnych obszarach, w tym przedstawiciela MRPiPS, a także przy bieżącej współpracy z grupą ekspertów przez doświadczenie działającą przy Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności. Model był wielokrotnie konsultowany z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych i innych interesariuszy systemu.

Jak czytać model?

Model składa się z dwóch części: tekstu właściwego modelu, w którym zebrano główne założenia wypracowanego podejścia, oraz podręcznika, który stanowi uzupełnienie modelu, szczególnie w zakresie diagnostycznym i wdrożeniowym. Dla uproszczenia stosujemy słowo model, w odniesieniu do całości ekspertyzy zawartej w publikacji podstawowej i uzupełniającej. Co do zasady wątki przedstawione ogólnie w publikacji modelu są uszczegóławiane, często wraz z załącznikami narzędziowymi i wdrożeniowymi w podręczniku.

Niniejszy dokument (publikacja podstawowa) składa się z pięciu powiązanych ze sobą części. W pierwszej przedstawiono ramy koncepcyjne modelu obejmujące jego założenia, definicje, podstawy teoretyczne oraz mapę procesu deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności. Druga część poświęcona jest profilaktyce bezdomności jako fundamentowi skutecznego systemu wsparcia. Trzecia koncentruje się na procesie przejścia od wsparcia instytucjonalnego do wsparcia mieszkaniowego, obejmując zarówno rozwój rozwiązań mieszkaniowych, jak i transformację roli placówek. Czwarta przedstawia usługi świadczone w społeczności lokalnej, stanowiące podstawę zdeinstytucjonalizowanego systemu wsparcia. Ostatnia część dotyczy zarządzania i koordynowania procesem 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.

02

Rozdział 2

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 problemu bezdomności, a docelowo jego zakończenia. Jego celem jest przejście od opieki instytucjonalnej do rozwiązań i usług w lokalnych społecznościach. Adresatami są osoby doświadczające bezdomności i zagrożone nią. Model uwzględnia procesy zapobiegania bezdomności, przejścia od instytucji do rozwiązań „środowiskowych”⁶ oraz rozwoju usług wsparcia.

Model obejmuje nie tylko rozwój mieszkań, lecz także trwałą zmianę organizacyjną, kadrową, finansową i kulturową systemu wsparcia.

Jego założenia koncentrują się na rozwoju i realizacji usług w lokalnych społecznościach. Deinstytucjonalizacja nie jest rozumiana jako proste lub natychmiastowe zamykanie placówek, lecz jako kolejny etap rozwoju systemu: tworzenie realnych alternatyw, stopniowa zmiana proporcji wsparcia i przekształcanie roli placówek. Dotychczasowe instytucje i ich pracownicy powinni być partnerami tej zmiany.

⁶ Zwykle stosujemy termin **usługi w lokalnych społecznościach** (*community-based* – termin określający relacje, włączenie, prawa), niekiedy zamiennie „usługi środowiskowe” (nie tylko miejsce realizacji usług).

Adresaci modelu

Model jest skierowany zarówno do osób korzystających z proponowanych w nim usług, jak i do osób, instytucji oraz organizacji odpowiedzialnych za projektowanie, organizowanie, finansowanie, realizację i ocenę tych usług.

Osoby korzystające z usług proponowanych w modelu:

- osoby zagrożone bezdomnością, w tym w szczególności osoby zagrożone utratą mieszkania lub eksmisją, zadłużone, mieszkające w warunkach niepewnych lub nieodpowiednich, a także osoby opuszczające pieczę zastępczą, zakłady karne, placówki ochrony zdrowia oraz inne instytucje bez zapewnionego miejsca zamieszkania. Grupa ta obejmuje również osoby, których sytuacja zdrowotna, rodzinna, ekonomiczna lub związana z używaniem substancji zwiększa ryzyko utraty mieszkania;
- osoby doświadczające bezdomności, w tym osoby przebywające na ulicy, w miejscach niemieszkalnych, placówkach oraz innych formach interwencyjnego lub tymczasowego zakwaterowania, a także osoby doświadczające bezdomności ukrytej;
- osoby z doświadczeniem bezdomności znajdujące się w procesie stabilizacji mieszkaniowej, potrzebujące wsparcia w utrzymaniu mieszkania, prowadzeniu niezależnego życia oraz zapobieganiu ponownemu doświadczeniu bezdomności.

Wskazane grupy nie stanowią zamkniętego katalogu ani dodatkowych kryteriów ograniczających dostęp do wsparcia. Zakres, forma i intensywność usług powinny wynikać z indywidualnej sytuacji, potrzeb i wyborów osoby korzystającej ze wsparcia.

Model jest skierowany również do podmiotów i osób organizujących i realizujących usługi dla opisanych powyżej grup:

- kadr instytucji publicznych, organizacji społecznych i innych podmiotów realizujących usługi społeczne, mieszkaniowe, zdrowotne, aktywizacyjne i środowiskowe;
- osób odpowiedzialnych za zarządzanie i koordynację organizacji, instytucji, zespołów oraz usług;
- osób i podmiotów odpowiedzialnych za projektowanie, finansowanie, wdrażanie i ocenę polityk publicznych oraz systemów usług na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym;
- społeczności lokalnych i partnerstw międzysektorowych uczestniczących w zapobieganiu i rozwiązywaniu problemu bezdomności.

Osoby z doświadczeniem bezdomności są w modelu nie tylko osobami korzystającymi z usług, lecz także współtwórcami rozwiązań, ekspertami przez doświadczenie, osobami realizującymi wsparcie oraz uczestniczącymi w monitorowaniu i ocenie systemu.

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.

Etyka i wartości procesu deinstytucjonalizacji

Deinstytucjonalizacja nie jest wyłącznie zmianą miejsca ani sposobu świadczenia usług. Jest również zmianą etyczną, dotyczącą sposobu postrzegania osoby korzystającej ze wsparcia, relacji pomiędzy nią a systemem oraz formy kształtowania i wykonywania władzy w tej relacji przez instytucje i organizacje.

Fundamentem modelu jest uznanie niezbywalnej godności każdej osoby otrzymującej wsparcie oraz jej prawa do mieszkania, prywatności, bezpieczeństwa, wyboru, samostanowienia i uczestnictwa w życiu społecznym. Osoba korzystająca ze wsparcia nie może być traktowana jako przedmiot oddziaływań, kontroli lub dyscyplinowania, lecz jako podmiot praw, decyzji i relacji.

Do podstawowych wartości procesu DI należą w szczególności: godność, autonomia, sprawiedliwość i równy dostęp do wsparcia, solidarność, włączenie społeczne, odpowiedzialność, bezpieczeństwo oraz poszanowanie różnorodności. Wartości te powinny znajdować odzwierciedlenie zarówno w organizacji usług, jak i w codziennych relacjach, procedurach, decyzjach oraz sposobie zarządzania instytucjami i organizacjami.

Działania podejmowane w ramach DI powinny wzmacniać możliwości i sprawczość osoby, ograniczać przymus i nadmierną kontrolę, nie powodować szkody oraz pozostawać proporcjonalne do rzeczywistych potrzeb i zagrożeń. Prawo osoby do podejmowania decyzji obejmuje również możliwość odmowy określonej formy wsparcia, o ile nie zachodzą przewidziane prawem okoliczności wymagające ochrony życia lub bezpieczeństwa.

Wartości określają, czemu ma służyć proces DI, natomiast zasady modelu wskazują, w jaki sposób wartości te powinny być realizowane w praktyce.

Korzyści i rezultaty modelu

Model ma prowadzić do zmiany sytuacji osób, a nie jedynie do zmiany miejsca lub formy świadczenia usług. Oczekiwany rezultatami są przede wszystkim: zapobieganie bezdomności, skrócenie czasu jej doświadczania, trwała stabilizacja mieszkaniowa, poprawa bezpieczeństwa, zdrowia, dobrostanu i relacji oraz zwiększenie wyboru i wpływu osoby na własne życie. Dla systemu oznacza to lepszą koordynację i ciągłość usług oraz ograniczenie powtarzających się interwencji kryzysowych.

Przełamywanie stereotypów i przeciwdziałanie stygmatyzacji

Bezdomność nie jest wyborem, lecz sytuacją, w której często brakuje realnego wyboru – dostępu do mieszkania, bezpiecznego schronienia, dochodu, odpowiednich usług oraz wsparcia społecznego i zdrowotnego. Towarzyszące bezdomności wykluczenie, dyskryminacja i stygmatyzacja dodatkowo ograniczają możliwość korzystania z praw i wychodzenia z kryzysu. Wdrażanie modelu wymaga zatem przełamywania stereotypów, stosowania języka szanującego godność oraz włączania osób z doświadczeniem bezdomności w projektowanie, realizację i ocenę usług.

Podstawowe zasady modelu

- **Nie zamykaj, zanim nie zbudujesz** – deinstytucjonalizacja jako planowy proces rozwoju usług mieszkaniowych i środowiskowych, a następnie stopniowej zmiany roli i skali placówek. Placówki pozostają potrzebne przede wszystkim w funkcjach interwencyjnych, kryzysowych i opiekuńczych, nie powinny jednak zastępować trwałych rozwiązań mieszkaniowych.
- **Po pierwsze – zapobieganie bezdomności** – obejmuje przeciwdziałanie bezdomności, w tym przygotowanie do opuszczania instytucji, wzmocnienie procesu usamodzielnienia, a także pomoc w utrzymaniu mieszkania poprzez profilaktykę, prewencję i wczesną interwencję. Zakłada też wzmacnianie systemów wsparcia lokalnego oraz rozwój trwałych, dostępnych form zamieszkania i usług społecznych. Wsparcie powinno być dostępne, zanim osoba utraci mieszkanie; nie powinna ona „stać się bezdomna”, aby uzyskać pomoc.
- **Mieszkanie jako punkt wyjścia** – stabilne mieszkanie jest warunkiem bezpieczeństwa i podstawą pracy nad zdrowiem, relacjami, zatrudnieniem i innymi obszarami życia, a nie nagrodą za wcześniejsze spełnienie kryterium „gotowości”.
- **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*).
- **Nie tylko mieszkanie** – połączenie mieszkania z elastycznym wsparciem społecznym, zdrowotnym i relacyjnym, w tym pracą mobilnych i interdyscyplinarnych zespołów, streetworkingiem, asystenturą, pracą socjalną, wsparciem ekspertów przez doświadczenie, dostępem do leczenia oraz redukcji szkód.
- **Stabilność i ciągłość wsparcia** – usługi realizowane w lokalnych społecznościach muszą być trwałe, przewidywalne i dostępne w wymiarze odpowiadającym potrzebom osób. Lokalny system powinien zapewniać możliwość uzyskania pomocy również poza standardowymi godzinami pracy, w tym przez całą dobę w sytuacjach kryzysowych. Dostępność wsparcia nie oznacza stałego nadzoru, lecz gwarancję, że osoba nie pozostanie sama, gdy wymaga pilnej pomocy.
- **Relacje** – sercem i duszą rozwoju usług w lokalnych społecznościach jest wielowymiarowość relacji opartych na takich fundamentach i wartościach, jak szacunek, akceptacja, troska, bliskość, ciepło i współodczuwanie. Relacja pomocowa

powinna uwzględniać bezpieczeństwo i perspektywę traumy oraz unikać przemocy, przymusu i zawstydzania.

- **Osoba w centrum** – model jest osobocentryczny, co oznacza, że wspierana osoba stanowi centralny punkt odniesienia dla organizacji wsparcia. Usługi nie determinują ścieżki życia człowieka, lecz są elastycznie organizowane wokół jego 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, zgodnie z którą człowiek 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.
- **Nic o nas bez nas** – osoby z doświadczeniem bezdomności, w tym eksperci przez doświadczenie, uczestniczą w projektowaniu, realizacji, zarządzaniu i ocenie usług, z realnym wpływem na decyzje i odpowiednim wsparciem swojej roli.
- **Personalizacja wsparcia** – indywidualizowanie 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 oraz formie otrzymywanej pomocy, 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 stanu zdrowia, w tym zdrowia psychicznego, oraz wzmacnianie dobrostanu, godności, poczucia celu, sensu i nadziei. Perspektywa ta szanuje indywidualne cele danej osoby i obejmuje zarówno leczenie, terapię i dążenie do abstynencji, jak i redukcję szkód.
- **Zarządzanie procesem** – proces deinstytucjonalizacji wymaga przywództwa, koordynacji, badań i ewaluacji, partnerstwa, trwałego finansowania, przenoszenia zasobów oraz rozwoju kadr i kultury organizacyjnej. Jakość zmiany należy oceniać także przez autonomię, bezpieczeństwo, utrzymanie mieszkania i jakość życia osób.

- **Zakończenie bezdomności jest możliwe** – model dąży do przejścia od zarządzania problemem bezdomności do jego rozwiązania i zakończenia.

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 w pierwszej kolejności mieszkań osobom w kryzysie bezdomności.
- **Zintegrowane usługi społeczne i zdrowotne** – osoby otrzymujące mieszkanie mają dostęp do potrzebnego wsparcia społecznego, zdrowotnego, psychologicznego, zawodowego i relacyjnego, świadczonego w sposób skoordynowany i możliwie blisko miejsca zamieszkania.
- **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 narzędzia do 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-ami, zarządcami mieszkań, sądami, placówkami ochrony zdrowia);

- zapewnienie dostępności usług zapobiegających utracie mieszkania (m.in. poprzez oddłużanie, mediacje, wsparcie prawne i mieszkaniowe, programy wspierania rodziny);
- 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 nagle własne mieszkanie);
- 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, jednoznacznie określając kierunek rozwoju systemu. Docelowo usługi pomocowe oferowane osobom w kryzysie bezdomności i zagrożonym bezdomnością powinny opierać się przede wszystkim na usługach świadczonych w społeczności lokalnej, w szczególności na usługach mieszkaniowych. Różnorodność dotyczy funkcji usług, a nie równorzędności kierunków: priorytetem jest szybki dostęp do stabilnego mieszkania.

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;
- utrzymywanie placówek przede wszystkim jako krótkoterminowych rozwiązań interwencyjnych, kryzysowych i opiekuńczych, przy stałej poprawie ich jakości;
- przekształcanie części zasobów instytucjonalnych w rozwiązania mieszkaniowe.

Model nie określa jednej docelowej struktury proporcji dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, ale kierunkiem zmian powinno być osiągnięcie sytuacji, w której większość wsparcia realizowana jest w formach zdeinstytucjonalizowanych.

Przekształcenie tej proporcji powinno mieć charakter planowy i mierzalny, a jego założenia należy uwzględnić w lokalnych i regionalnych dokumentach strategicznych wraz z określeniem etapów oraz wskaźników monitorowania postępów.

Harmonogramy i kamienie milowe powinny być określone w planach krajowych, regionalnych, lokalnych i organizacyjnych, ponieważ sam model nie ustanawia konkretnej daty granicznej.

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 wkraczać 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.

Szczególną uwagę należy zwrócić na identyfikację i eliminowanie tzw. „zatorów systemowych”, zwłaszcza 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 spójnej i adekwatnej terminologii. Dotychczasowa definicja osoby w kryzysie bezdomności, zawarta w ustawie o pomocy społecznej⁷, opiera się na kryteriach administracyjnych i formalnych (brak zameldowania i lokalu mieszkalnego) oraz nie uwzględnia złożonego i 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).

⁷ Zgodnie z art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, przez **osobę bezdomną** rozumie się „osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”.

Typologia ETHOS została opracowana przez FEANTSA⁸ 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 miejsca zapewniającego bezpieczeństwo fizyczne, społeczne oraz prawne (tzw. domeny tworzące pojęcie domu). Naruszenie którejkolwiek z tych trzech domen skutkuje zaklasyfikowaniem danej sytuacji jako przejawu 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 odbiorców pomocy – 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. w mieszkaniach 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

⁸ FEANTSA (Europejska Federacja Krajowych Organizacji Pracujących z Osobami Doświadczającymi Bezdomności) – największa europejska sieć organizacji zajmujących się problematyką bezdomności oraz partner instytucji Unii Europejskiej w zakresie polityki przeciwdziałania bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowemu.

personalizacji i partycypacji, a w szczególności chronić prawa osób doświadczających bezdomności.

Tabela 2. Przewodnik po typologii ETHOS⁹

Kategoria ETHOS / sytuacja mieszkaniowa	Opis
Kategoria koncepcyjna BRAK DACHU NAD GŁOWĄ	
Kategoria operacyjna 1: Ludzie mieszkający w przestrzeni publicznej ■ sytuacja mieszkaniowa 1.1: przestrzeń publiczna lub „na zewnątrz”	Obejmuje wszelkie formy bytowania na ulicy i w innych miejscach publicznych, bez jakiegokolwiek schronienia, które można określić jako mieszkanie lub jego namiastka.
Kategoria operacyjna 2: Ludzie zakwaterowani interwencyjnie ■ sytuacja mieszkaniowa 2.1: noclegownia	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.

⁹ Nazwy kategorii i sytuacji mieszkaniowych za: *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, FEANTSA, <https://www.feantsa.org/files/Home/ETHOS/PDFS/Languages/Polish.pdf> (dostęp 10.08.2026).

Opisy szczegółowe w oparciu o: J. Wilczek, *Przewodnik po typologii ETHOS*, https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualno%C5%9Bci/art_20200725_ethos (dostęp 10.08.2026).

Kategoria ETHOS / sytuacja mieszkaniowa	Opis
Kategoria koncepcyjna BRAK MIESZKANIA	
Kategoria operacyjna 3: Ludzie zakwaterowani w placówkach dla osób w kryzysie bezdomności ■ sytuacja mieszkaniowa 3.1: schronisko dla osób w kryzysie bezdomności ■ sytuacja mieszkaniowa 3.2: mieszkania tymczasowe/rotacyjne ■ sytuacja mieszkaniowa 3.3: przejściowe mieszkania wspierane	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 jakiejkolwiek ochrony prawnej, czy wreszcie częste umieszczanie w mieszkaniach osób sobie obcych. Zatem ze względu na wymienione aspekty, można stwierdzić, że te rozwiązania mieszkaniowe niewiele różnią się od warunków schroniskowych – nie gwarantują pełnej realizacji prawa do mieszkania, a więc umieszczono je w kategorii koncepcyjnej „brak mieszkania”.
Kategoria operacyjna 4: Ludzie zakwaterowani w schroniskach dla kobiet ■ sytuacja mieszkaniowa 4.1: schroniska dla kobiet	W tym przypadku kategoria operacyjna i sytuacja mieszkaniowa podkreślają 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. W wielu przypadkach ze wsparcia korzystają wraz z dziećmi (czasem przy zaburzonych relacjach wychowawczych), co również ma wpływ na wachlarz niezbędnych usług.

Kategoria ETHOS / sytuacja mieszkaniowa	Opis
Kategoria operacyjna 5: Ludzie zakwaterowani w ośrodkach dla uchodźców/imigrantów ■ sytuacja mieszkaniowa 5.1: zakwaterowanie tymczasowe/ośrodki recepcyjne ■ sytuacja mieszkaniowa 5.2: zakwaterowanie dla migrujących pracowników	Sytuacje te obejmują imigrantów w ośrodkach dla cudzoziemców i innych ośrodkach zbiorowego zakwaterowania dla migrantów i uchodźców (w tym ośrodkach zakwaterowania zbiorowego dla uchodźców z Ukrainy), przebywających tam z powodu bycia imigrantem. W Polsce praktycznie nierozpoznawane z punktu widzenia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego.
Kategoria operacyjna 6: Ludzie, którzy mają opuścić instytucje ■ 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	Dotyczą osób bez zagwarantowanego miejsca do mieszkania przed opuszczeniem instytucji, w tym przebywające w placówce (np. szpitalu) dłużej, niż jest to konieczne z powodu braku mieszkania. Są to sytuacje niezwykle istotne w kontekście rozwiązywania problemu bezdomności w Polsce. Często jednak nie są one w pełni lub nawet w ogóle rozpoznawane, mimo iż sformułowanie pomocy skierowanej do tych grup byłoby niezmiernie ważne z punktu widzenia zapobiegania bezdomności. Mowa tu o deficycie pracy socjalnej w placówkach penitencjarnych, nadal 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.

Kategoria ETHOS / sytuacja mieszkaniowa	Opis
Kategoria operacyjna 7: Ludzie otrzymujący stałe długoterminowe wsparcie z powodu bezdomności ■ 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)	W Polsce przywykło się uznawać umieszczenie w instytucji dla osób starszych i chorych (DPS) za ich „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.

Kategoria ETHOS / sytuacja mieszkaniowa	Opis
Kategoria koncepcyjna NIEZABEZPIECZONE MIESZKANIE	
Kategoria operacyjna 8: Ludzie w lokalach niezabezpieczonych ■ 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>)	Sytuacje te mogą obejmować bardzo różne okoliczności 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 mierzące się z takimi trudnościami niemal zawsze traktowane są jako niedoświadczające bezdomności. W związku z tym nie mogą ubiegać się o pomoc z tytułu bezdomności, podczas gdy w każdej z powyższych sytuacji znajdują się w ryzykownej zależności od właściciela zajmowanego lokalu, który może w każdej chwili usunąć je ze swojej własności. Kategoria ta jest niezwykle ważna z perspektywy tzw. ukrytej bezdomności (w szczególności kobiet uciekających przed przemocą oraz młodych dorosłych).
Kategoria operacyjna 9: Ludzie zagrożeni eksmisją ■ sytuacja mieszkaniowa 9.1: z orzeczoną eksmisją ■ sytuacja mieszkaniowa 9.2: z nakazem zwrotu mienia	Sytuacje orzeczonych nakazów eksmisji lub egzekucji z mienia wskutek zaległości czynszowych lub kredytowych, ale także z powodu stosowania przemocy (izolowanie sprawcy od ofiar) czy innych zachowań społecznie nieakceptowalnych. Kategoria niezwykle istotna pod kątem budowy programów zapobiegania bezdomności.

Kategoria ETHOS / sytuacja mieszkaniowa	Opis
Kategoria operacyjna 10: Ludzie zagrożeni przemocą ■ sytuacja mieszkaniowa 10.1: interwencje policji/ straży miejskiej	Przypadek ten jest ewidentnym przykładem naruszenia domeny społecznej w definicji domu według ETHOS. Monitorowanie warunków mieszkaniowych tych osób oraz właściwe i prawidłowo egzekwowane rozwiązania prawne z zakresu izolacji sprawcy przemocy od ofiar powinno zapobiegać przechodzeniu w kategorii 4. lub 8., a nawet 1. i 2.

Kategoria ETHOS / sytuacja mieszkaniowa	Opis
Kategoria koncepcyjna NIEODPOWIEDNIE MIESZKANIE	
Kategoria operacyjna 11: Ludzie mieszkający w konstrukcjach tymczasowych/nietrwałych ■ sytuacja mieszkaniowa 11.1: Domy „na kółkach” ■ sytuacja mieszkaniowa 11.2: budynki niekonwencjonalne ■ sytuacja mieszkaniowa 11.3: konstrukcje tymczasowe	Różnorodne sytuacje obejmujące zamieszkiwanie w miejscach nieprzeznaczonych do stałego pobytu – opisy okoliczności 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 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 szałas niezapewniający żadnej ochrony przed warunkami zewnętrznymi (domena fizyczna). Podobnie, ze względu na domenę prawną, inaczej 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.

Kategoria ETHOS / sytuacja mieszkaniowa	Opis
Kategoria operacyjna 12: Ludzie mieszkający w warunkach substandardowych ■ Sytuacja mieszkaniowa 12.1: Zamieszkałe lokale niespełniające standardów mieszkaniowych	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.
Kategoria operacyjna 13: Ludzie mieszkający w warunkach przeludnienia ■ sytuacja mieszkaniowa 13.1: najwyższa krajowa norma przeludnienia (przeludnienie skrajne)	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 najostrzejszych 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.

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 w naszym kraju brakuje 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, równolegle proponując nieco inne, szersze podejście do deinstytucjonalizacji, opieki instytucjonalnej i usług w lokalnych społecznościach niż wyrażone w wytycznych wykorzystywania środków UE.

Deinstytucjonalizacja nie jest jednorazowym zamknięciem placówek, lecz planową transformacją systemu: rozwojem dostępnych alternatyw mieszkaniowych i środowiskowych, zmianą roli instytucji oraz stopniowym przenoszeniem zasobów, kadr i finansowania.

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 polskich realiach 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”¹⁰.

¹⁰ Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Aktualizacja 2021-2027. Polityka publiczna z perspektywą do roku 2030, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2021, s.50.

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20210000843/O/M20210843.pdf> (dostęp 10.08.2026).

Pogłębione definicje deinstytucjonalizacji, a także opieki instytucjonalnej i usług w lokalnych społecznościach, kluczowe dla niniejszego modelu, zostały przyjęte w wytycznych na lata 2021-2027¹¹. 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 umieszczaniu osób w opiece instytucjonalnej, a w przypadku dzieci – rozdzieleniu dziecka z rodziną i umieszczeniu w pieczy zastępczej lub w opiece instytucjonalnej¹².

W wytycznych tych zdefiniowano opiekę instytucjonalną jako usługi świadczone:



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

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

ii) wymagania organizacyjne mają pierwszeństwo przed indywidualnymi potrzebami mieszkańców;

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

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

¹¹ 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> (dostęp 10.08.2026)

¹² Ibidem, s. 8.

[...]

c) w placówce interwencyjnego zakwaterowania (noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych, ogrzewalnie)¹³.

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 łącznie¹⁴.

Kluczowa dla koncepcji usług w lokalnych społecznościach jest definicja niezależnego życia, którą w wytycznych określono w następujący sposób¹⁵:



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

¹³ Ibidem, s. 11.

¹⁴ Ibidem, s. 20.

¹⁵ Ibidem, s. 10.

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 zgodną z wytycznymi, zmieniając jednak kwestię ograniczeń związanych z liczbą miejsc w usługach i opiece instytucjonalnej. Rezygnując z tego kryterium, wychodziliśmy z założenia, że w ogółośeuropejskich wytycznych dotyczących procesów deinstytucjonalizacji¹⁶ kryteria 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; to one wyznaczają poziom zdeinstytucjonalizowania usługi. Mowa tu m.in. o stopniu indywidualizacji, autonomii osób, rozproszeniu funkcji mieszkalnych oraz braku wspólnej organizacji życia właściwej dla placówek całodobowych. 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.

Przyjęcie szerszej perspektywy modelowej nie uchyla definicji, progów ani warunków wynikających z obowiązujących przepisów i wytycznych finansowania. Natomiast liczba miejsc nie jest jedynym kryterium oceny: większa skala zwiększa ryzyko instytucjonalizacji, ale o charakterze usługi rozstrzygają również autonomia, prywatność, bezpieczeństwo, realny wybór, indywidualizacja, brak przemocy i możliwość wyjścia z relacji zależności¹⁷.

¹⁶ *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej...* (op. cit.).

¹⁷ Model ma charakter programowy, ekspercki i rekomendacyjny. Nie zmienia obowiązujących przepisów prawa, wytycznych dotyczących realizacji projektów z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus ani szczegółowych kryteriów dostępu do finansowania w poszczególnych programach. W miejscach, w których model proponuje szerszą, funkcjonalną ocenę instytucjonalnego lub środowiskowego charakteru usługi, należy ją rozumieć jako kierunek dalszego rozwoju polityki publicznej i przyszłych zmian regulacyjnych. Do czasu dokonania się takich zmian projekty finansowane ze środków europejskich muszą spełniać aktualnie obowiązujące wymogi i limity. Jednocześnie

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 są 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 usługami¹⁸;
- streetworking bezdomności i inne usługi *outreach*, w tym mobilne i uliczne;
- zaawansowana praca socjalna;
- asystentura;
- poradnictwo specjalistyczne;
- doradztwo mieszkaniowe, wsparcie mieszkaniowe;
- zintegrowane usługi społeczne i zdrowotne, w tym mobilne wsparcie zdrowia psychicznego, leczenie uzależnień i redukcja szkód;
- wsparcie praktyków wspierających (*peer workerów*) oraz udział ekspertów przez doświadczenie;
- 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, np. charakter zespołów mieszkań wspieranych czy wspieranych społeczności mieszkaniowych; możliwa jest również realizacja usług mieszkaniowych i społecznych z wykorzystaniem społecznych agencji

samo spełnienie kryterium liczbowego nie przesądza jeszcze o tym, czy usługa realizuje wartości deinstytucjonalizacji. O jej jakości decydują również autonomia, prywatność, indywidualizacja, prawa mieszkańca, dobrowolność wsparcia, brak segregacji oraz możliwość uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej.

¹⁸ W modelu proponujemy termin **społeczne usługi mieszkalnictwa wspieranego**, w tym przede wszystkim **usługi mieszkań wspomaganych i mieszkań ze wsparciem**.

najmu (SAN)¹⁹. Jednocześnie istnieje sposobność realizowania 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*).

Celowo przytoczyliśmy rozumienie terminów opieki instytucjonalnej oraz usług w lokalnych społecznościach z wytycznych, mają one bowiem istotne znaczenie dla dalszych decyzji związanych z obszarami i kryteriami określania, czym jest wsparcie instytucjonalne, a czym wsparcie „środowiskowe”. Zastosowanie miękkich i jakościowych warunków i zasad opisujących, czym są usługi świadczone w społeczności lokalnej, wskazuje na pożądaną charakterystykę usług zdeinstytucjonalizowanych. Zwraca także uwagę na zagrożenie odtwarzania kultury instytucjonalnej w rozwiązaniach środowiskowych, takich jak np. mieszkania wspomagane, gdzie wprowadzone zasady i reguły mogą potencjalnie zaprzeczać zasadom deinstytucjonalizacji. Równie dobrze cechy instytucjonalne mogą pojawiać się w małych formach środowiskowych, wspólnocie lub relacji rodzinnej, jeżeli ograniczane są autonomia, prywatność, bezpieczeństwo i realny wybór osoby. Z drugiej strony sama obecność wspólnych zasad nie przesądza o instytucjonalnym charakterze rozwiązania.

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.

O instytucjonalnym charakterze wsparcia nie rozstrzyga wyłącznie jego nazwa czy liczba miejsc, lecz także zbiorowa organizacja życia, podporządkowanie potrzeb osoby logice organizacyjnej oraz brak realnego wyboru i kontroli nad warunkami zamieszkania.

Wspólne zasady współżycia społecznego są naturalne w każdym miejscu zamieszkania. Stają się cechą instytucjonalną, gdy są jednostronnie narzucane, jednakowe dla wszystkich, nieproporcjonalnie ograniczają prawa i prywatność albo nie mogą być negocjowane i zaskarżane.

¹⁹ Społeczna agencja najmu jest przede wszystkim instrumentem pozyskiwania mieszkań, organizacji najmu oraz pośredniczenia pomiędzy właścicielem lokalu, gminą i najemcą. SAN może również realizować, zapewniać lub koordynować usługi społeczne i wsparcie towarzyszące, jeżeli wynika to z umowy z gminą lub założeń konkretnego programu. Sam najem mieszkania za pośrednictwem SAN nie oznacza automatycznie objęcia najemcy usługami społecznymi. SAN może być wykorzystywana jako narzędzie wdrażania podejścia *housing-led* lub Najpierw Mieszkanie, ale sama w sobie nie jest odrębnym modelem wsparcia.

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;
- osobie wspieranej nie zapewniono prywatności, bezpieczeństwa i ochrony przed przemocą;
- osoba wspierana nie ma realnej możliwości zmiany formy wsparcia, współmieszkańców lub wyjścia z zależności od usługodawcy.

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. Szczęgólnego charakteru nabierają tutaj zasady, wartości i wymogi realizacji usług w lokalnych społecznościach oraz cechy i wyróżniki opieki instytucjonalnej. Terminy deinstytucjonalizacji i realizacji usług w lokalnych społecznościach można postrzegać przez pryzmat określeń takich jak upodmiotowienie, spersonalizowanie czy udomowienie usług.

Procesy deinstytucjonalizacji w obszarze bezdomności można umiejscowić w przestrzeni pewnego kontinuum, osi rozciągającej się pomiędzy dwiema skrajnymi perspektywami – z jednej strony koncepcji instytucji totalnej, zawłaszczającej każdą sferę życia jednostki²⁰, a z drugiej strony dom i rodzina, podstawowa grupa społeczna działająca zgodnie z określonymi normami i wartościami. Instytucje totalne, a także 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 będą się znajdować placówki pomocy instytucjonalnej, takie jak ogrzewalnia, noclegownia, schronisko, schronisko z usługami opiekuńczymi czy inne formy opieki, a w innym usługi w lokalnych społecznościach, jak np. mieszkanie treningowe, wspomagane, mieszkanie ze wsparciem, z usługami czy inne opcje mieszkaniowe. Każda z tych przestrzeni może zajmować różne punkty na osi między

²⁰ E. Goffman, *Instytucje totalne. O pacjentach szpitali psychiatrycznych i mieszkańcach innych instytucji totalnych*, 1961 (2011) GWP.

instytucjami totalnymi a rodziną i domem. Instytucjonalność nie jest przypisana wyłącznie do budynku ani formalnej placówki: kontrola, przemoc i przymus mogą odtwarzać się także w mieszkaniu, wspólnocie lub rodzinie.

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 przyjętych rozwiązań, 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 regułami. 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, z uwzględnieniem kluczowej roli woli i decyzji osób wspieranych, a także ograniczenia maksymalnej liczby mieszkańców mieszkań grupowych. W modelu kładziemy nacisk na rozwiązania rozproszone jak również zgrupowane, przy jednoczesnym zachowaniu wskazanych wcześniej obostrzeń. Nie istnieje jedno rozwiązanie, jeden zestaw usług, który pasowałby każdemu, w każdym czasie i w każdym miejscu. Niniejsza publikacja promuje zatem zróżnicowane rozwiązania, ale 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. Rozwiązania grupowe mogą być uznane za zgodne z zasadami deinstytucjonalizacji jedynie wtedy, gdy wynikają z rzeczywistego wyboru, zapewniają prywatną przestrzeń i pozwalają na zmianę formy zamieszkania bez utraty wsparcia.

Akceptacja dla rozwiązań realizowanych w lokalnych społecznościach, ale z pewnymi cechami instytucji, nie może oznaczać ograniczenia wyboru osób korzystających ze wsparcia i braku alternatyw. Jednocześnie warto postawić nieprzekraczalną granicę definicyjną między tym, co jest opieką instytucjonalną, a tym, co 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, ale 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 społecznej²¹. Jednak, jak wskazuje wiele instytucji i organizacji, definicja ta nie wyczerpuje i nie odzwierciedla złożoności i wielowymiarowości problemu bezdomności²². Ponownie warto odwołać się tu do wytycznych w zakresie wykorzystywania środków europejskich²³, w których 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 roku 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

²¹ 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> (dostęp 10.08.2026).

²² Stanowiska Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, <https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/stanowiska> (dostęp 10.08.2026).

²³ Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć ..., op. cit., s. 16.

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 i zagrożonych nią. Szczególnej uwagi i wyrównania dostępu wymagają m.in. osoby młode i opuszczające pieczę, szpitale, zakłady karne lub inne instytucje, kobiety i rodziny z dziećmi, osoby starsze i z niepełnosprawnościami oraz osoby o wysokich i złożonych potrzebach wsparcia.

Priorytety w dostępie do usług

Ze względu na ograniczone zasoby systemu oraz konieczność osiągania efektów społecznych, model zakłada priorytetyzację niektórych grup odbiorców:

- osoby zagrożone eksmisją powinny być objęte systemowymi działaniami profilaktycznymi – zapobiegającymi utracie mieszkania;
- osoby opuszczające instytucje (w tym młodzież wychodząca z pieczy zastępczej) powinny być objęte systemowym zapobieganiem bezdomności;
- 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.

Osoby ze złożonymi potrzebami wsparcia to osoby, u których współwystępują i wzajemnie na siebie oddziałują potrzeby w kilku obszarach życia, np. mieszkaniowym, zdrowotnym, psychicznym, związanym z używaniem substancji, niepełnosprawnością, bezpieczeństwem, relacjami społecznymi, zadłużeniem lub codziennym funkcjonowaniem. Ich skuteczne wsparcie wymaga skoordynowania działań różnych usług, specjalistów i sektorów. Z kolei wysokie potrzeby wsparcia oznaczają konieczność pomocy o znacznej intensywności, częstotliwości lub długotrwałości, dostosowywanej elastycznie do zmieniającej się sytuacji osoby. Pojęcia te nie oznaczają diagnozy ani trwałej cechy osoby otrzymującej wsparcie. Zakres i poziom potrzeb powinny być ustalane indywidualnie, wspólnie z osobą wspieraną i okresowo weryfikowane. W modelu należy zatem mówić o osobach ze złożonymi lub wysokimi potrzebami wsparcia, a nie o „osobach złożonych”, „trudnych” lub „niesamodzielnym”. Priorytetyzacja nie oznacza wykluczenia innych grup, lecz ukierunkowanie interwencji tam, gdzie mogą one przynieść największy efekt systemowy.

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 niej poprzez rozwój usług świadczonych w społeczności lokalnej i jednocześnie, 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 i długoterminowego pobytu w instytucjach;
- 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, a przede wszystkim usług mieszkaniowych, pracy socjalnej, streetworkingu, asystentury (także niezależnie od programu mieszkaniowego), usług opiekuńczych i zdrowotnych, terapii, poradnictwa, mediacji oraz wsparcia ekspertów przez doświadczenie.

Jednocześnie za formy instytucjonalne w obszarze rozwiązywania problemu bezdomności trzeba uznać wszystkie placówki i obiekty (niezależnie od liczby miejsc), które nie stanowią form usług mieszkaniowych. Dotyczy to także rozwiązań nieukierunkowanych na potrzeby osoby w kryzysie bezdomności ani zbliżonych swoim charakterem do warunków środowiska domowego i rodzinnego w społeczności lokalnej oraz takich, które przejawiają cechy typowe dla kultury instytucjonalnej. Mowa tu m.in. o braku indywidualnego traktowania, stosowaniu sztywnych procedur, braku osobistego charakteru przestrzeni, ograniczaniu decyzyjności i wyboru, izolowaniu od społeczności, zmuszaniu do mieszkania razem z obcymi osobami, uniemożliwianiu samodzielności i niezależności, w tym indywidualnego i stałego kontaktu z osobami znaczącymi (bliskimi), oraz stawianiu 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 pod uwagę powyższe, 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 prowadzi całodobowe wsparcie (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 określają każdą formę 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 nią zagrożonych. Ryzyko instytucjonalizacji rośnie wraz z długością pobytu, brakiem indywidualnego planu wyjścia z placówki i niedostępnością realnej alternatywy mieszkaniowej. Dlatego okres pobytu powinien być możliwie krótki, regularnie weryfikowany i powiązany z konkretną ścieżką przejścia do stabilnego zamieszkania; sztywna granica czasowa nie może jednak sama przesądzać o ocenie usługi.

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 niezmuszanie do wspólnego zamieszkiwania z obcymi osobami. Z drugiej strony placówki opieki instytucjonalnej mogą równocześnie rozwijać usługi zdeinstytucjonalizowane zarówno we własnych strukturach i budynkach, jak i w przestrzeniach realizowanych poza dotychczasowym miejscem świadczenia usług. Docelowo placówki powinny przede wszystkim pełnić funkcje interwencyjne, kryzysowe i opiekuńcze, a nie zastępować trwałe rozwiązania mieszkaniowe. Transformacja powinna odbywać się z udziałem pracowników realizujących usługi w placówkach, z poszanowaniem ich doświadczenia i przygotowaniem ich do nowych ról.

Modele usług mieszkaniowych w procesie deinstytucjonalizacji

Usługi mieszkaniowe można opisywać poprzez następujące podejścia do organizacji wsparcia mieszkaniowego:

- model drabinkowy lub schodkowy (*staircase model*, w tym podejście *treatment first*);
- podejście mieszkaniowe (*housing-led*);
- model Najpierw Mieszkanie (*Housing First*).

Nie są to odrębne typy prawne mieszkań, lecz podejścia określające kolejność udostępniania mieszkania, zakres warunkowości oraz sposób organizacji wsparcia. Model drabinkowy określa warunkową i etapową logikę przechodzenia przez kolejne formy wsparcia. Podejście mieszkaniowe (*housing-led*) zakłada możliwie szybkie zapewnienie mieszkania jako podstawy procesu wychodzenia z bezdomności, przy jednoczesnym dostosowaniu zakresu wsparcia do indywidualnych potrzeb osoby²⁴. Model Najpierw Mieszkanie (*Housing First*) stanowi szczególną formę podejścia *housing-led*, opartą na zestawie jasno określonych zasad, w szczególności na bezwarunkowym dostępie do mieszkania oraz oddzieleniu prawa do mieszkania od uczestnictwa w leczeniu lub innych formach wsparcia.

Niezależnie od przyjętego podejścia usługi mieszkaniowe mogą mieć charakter przejściowy (*transitional housing*) lub docelowy. Rozwiązania przejściowe odnoszą się do czasowego charakteru zakwaterowania lub mieszkania i mogą być organizowane zarówno w modelu drabinkowym, jak i w podejściu *housing-led* (czego przykładem będą mieszkania tymczasowe lub treningowe dla osób opuszczających pieczę zastępczą lub jednostki penitencjarne). Rozwiązanie przejściowe będzie zgodne z zasadami deinstytucjonalizacji, jeżeli korzystanie z niego jest dobrowolne, zapewnia prywatność, bezpieczeństwo i rzeczywiste prawa mieszkańca, nie jest uzależnione od abstynencji, leczenia ani wykazania „gotowości mieszkaniowej” oraz prowadzi możliwie bezpośrednio do uzyskania stabilnego mieszkania.

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

²⁴ W dalszej części dokumentu, dla uproszczenia, stosowane jest określenie **model mieszkaniowy** jako termin zbiorczy obejmujący zarówno podejście mieszkaniowe (*housing-led*), jak i model Najpierw Mieszkanie (*Housing First*). W miejscach, w których istotne są różnice między tymi koncepcjami, są one opisywane odrębnie.

czy socjalne), w ostatniej zaś kolejności problemy mieszkaniowe. Charakterystyczne dla tego modelu jest to, że stanowi on swego rodzaju proces (re)integracji osoby w kryzysie bezdomności zakładający 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”) oraz motywować osoby z różnorodnymi problemami, np. uzależnieniami, do ich rozwiązywania. W modelu deinstytucjonalizacji rozwiązania treningowe i przejściowe mogą być stosowane jako dobrowolna i czasowo ograniczona forma wsparcia, nie powinny jednak tworzyć obowiązkowej sekwencji ani uzależniać dostępu do trwałego mieszkania od oceny „gotowości mieszkaniowej”.

Podejście mieszkaniowe (*housing-led*)

Kolejną koncepcją rozwiązywania problemu bezdomności jest podejście mieszkaniowe (*housing-led*), wspierane i promowane obecnie przez Komisję Europejską i organizacje europejskie zajmujące się bezdomnością, w tym FEANTSA. Podejście mieszkaniowe, którego celem jest zakończenie bezdomności (*ending homelessness*), polega na priorytetowym traktowaniu 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. Podejście mieszkaniowe jest silnie powiązane 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. Mieszkanie jest tu punktem wyjścia do stabilizacji i pracy nad innymi obszarami życia, a nie końcową nagrodą za spełnienie wymagań systemu.

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 nie jest jednym ściśle zdefiniowanym programem, lecz kierunkiem polityki, w którym trwałe i adekwatne mieszkanie jest podstawowym narzędziem zakończenia bezdomności, a wsparcie jest dobierane do potrzeb osoby. Podejście może obejmować różne funkcje i formy mieszkań oraz osoby o zróżnicowanej intensywności potrzeb. Nie powinno jednak odtwarzać obowiązkowej „drabiny” ani uzależniać dostępu do mieszkania od wcześniejszego leczenia, abstynencji lub wykazania pełnej samodzielności.

Housing-led to szerokie podejście do rozwiązywania problemu bezdomności, które koncentruje się na możliwie szybkim zapewnieniu mieszkania oraz indywidualnym dopasowaniu zakresu wsparcia. Zwykle obejmuje osoby o zróżnicowanych potrzebach, w tym osoby wymagające mniej intensywnego wsparcia niż uczestnicy programów Najpierw Mieszkanie. W przeciwieństwie do metody Najpierw Mieszkanie *housing-led* nie jest jednym, ściśle zdefiniowanym modelem posiadającym jednolite kryteria wierności. W praktyce, szczególnie w Wielkiej Brytanii, określeniem tym obejmowano różnorodne programy mieszkaniowe. Niektóre z nich wprowadzały warunki dotyczące m.in. terapii, abstynencji, przyjmowania leków, zatrudnienia lub gotowości do samodzielnego życia. Warunki te nie są konieczną cechą podejścia *housing-led*, lecz wyrazem zróżnicowania jego praktycznych realizacji. Im silniej uzyskanie lub utrzymanie mieszkania zależy od spełniania takich wymagań, tym bardziej dane rozwiązanie zbliża się do modelu drabinkowego lub *treatment first*.

Główne zasady:

- szybki dostęp do bezpiecznego, dostępnego ekonomicznie i możliwie trwałego mieszkania;
- indywidualnie dobrane, elastyczne i – gdy jest potrzebne – długoterminowe wsparcie świadczone w mieszkaniu i społeczności lokalnej;
- różnorodność funkcji i form mieszkaniowych bez obowiązkowej, linearnej ścieżki przechodzenia między nimi;
- łączenie rozwiązywania bezdomności z profilaktyką utraty mieszkania i wsparciem w utrzymaniu najmu;

- integracja usług mieszkaniowych z usługami społecznymi, zdrowotnymi, zatrudnieniowymi i wsparciem relacji społecznych.

Ponadto:

- 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 niskoprogowe 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. Kluczowe jest rozdzielenie prawa do mieszkania od korzystania ze wsparcia: przyjęcie mieszkania nie może być uzależnione od leczenia, abstynencji ani realizacji programu terapeutycznego, a wsparcie opiera się na wyborze, redukcji szkód i orientacji na zdrowienie.

Główne zasady:

- **bezwarunkowe zapewnienie mieszkania** – osoby w kryzysie bezdomności (o najwyższych potrzebach wsparcia) dostają własny lokal 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.

Tabela 3. Modele usług mieszkaniowych – porównanie podejść i założeń

Cecha/model	<i>Staircase of transition</i>	<i>Housing-led</i>	<i>Housing First</i>
Główne założenie	Mieszkanie po spełnieniu kryterium „gotowości”	Mieszkanie jako podstawowe narzędzie zakończenia bezdomności	Mieszkanie jako prawo i punkt wyjścia
Kolejność działań	Najpierw kolejne etapy wsparcia, dopiero potem mieszkanie	Mieszkanie możliwie szybko, wsparcie równoległe	Mieszkanie jako pierwsze, wsparcie od początku
Warunki wstępne	Tak (np. trzeźwość, terapia)	Co do zasady brak; zależy od programu	Brak
Typ zakwaterowania	Noclegownie, schroniska, tymczasowe mieszkania	Przede wszystkim mieszkania trwałe; możliwe funkcje przejściowe	Trwałe mieszkanie, najczęściej indywidualne
Rola osoby w kryzysie bezdomności	Ograniczony wpływ; ścieżka określona przez system	Aktywny udział i indywidualizacja	Wybór, samostanowienie i kontrola
Podejście do uzależnień	Abstynencja wymagana	Czasem wymagana/zwykle niewymagana	Redukcja szkód (harm reduction)
Trwałość rozwiązania mieszkaniowego	Zależna od ukończenia kolejnych etapów; ryzyko odpływu z systemu	Zależna od trwałości mieszkania i jakości wsparcia	Wysoka w programach realizowanych zgodnie z zasadami metody

Cecha/model	<i>Staircase of transition</i>	<i>Housing-led</i>	<i>Housing First</i>
Docelowa grupa	Osoby uznane za gotowe do kolejnego etapu	Osoby o zróżnicowanych potrzebach	Osoby z wysokimi i złożonymi potrzebami
Dowody naukowe	Podejście tradycyjne; ograniczona baza dowodowa	Zróżnicowana baza, zależna od rozwiązania	Rozbudowana baza badań międzynarodowych

Źródło: oprac. własne

Tabela ma charakter syntetyczny i opisuje logiki modelowe. Konkretnie programy mogą łączyć ich elementy, a o zgodności z modelem deinstytucjonalizacji decydują przede wszystkim autonomia, wybór, trwałość zamieszkania i sposób organizacji wsparcia, nie sama nazwa usługi. Szczególnie w przypadku *housing-led* brak jednolitego standardu wierności powoduje znaczne zróżnicowanie programów. Stosowanie tej nazwy nie przesądza zatem automatycznie o zgodności rozwiązania z zasadami deinstytucjonalizacji; ocenie powinny podlegać rzeczywiste warunki dostępu do mieszkania, jego utrzymania oraz organizacji wsparcia.

Model deinstytucjonalizacji zachowuje różnorodność funkcji mieszkaniowych, ale nie traktuje trzech podejść jako równorzędnych kierunków rozwoju. Rozwiązania przejściowe mogą uzupełniać system, pod warunkiem, że są dobrowolne, krótkoterminowe i nie blokują dostępu do trwałego mieszkania. Docelową logiką systemu powinny być podejście oparte na mieszkalnictwie (*housing-led*) oraz metoda Najpierw Mieszkanie.

Używane w modelu pojęcie społecznych usług mieszkalnictwa wspieranego ma charakter funkcjonalny i szerszy niż aktualne nazwy ustawowe. Obejmuje mieszkania pełniące różne funkcje – m.in. interwencyjne, treningowe, stabilizacyjne lub wspomagające oraz opiekuńcze – a szczegółowe nazewnictwo i warunki realizacji należy każdorazowo odnosić do stanu prawnego obowiązującego w czasie wdrażania modelu.

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 ten człowiek?”. 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 umożliwiała 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 Utrecht²⁵ 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);

²⁵Plan 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.

- przejściowe (interwencyjne) formy zakwaterowania zapobiegające bezdomności – np. mieszkania interwencyjne, pomieszczenia tymczasowe z usługami dla osób eksmitowanych (np. według gdańskiego modelu CTUS²⁶).

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.

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, czyli możliwie wczesnego rozpoznawania problemu i przeciwdziałania jego eskalacji.

W sytuacjach zagrożenia bezdomnością zapobieganie (profilaktyka) bezdomności polega przede wszystkim na utrzymaniu osoby w dotychczas zajmowanym

²⁶Centrum Treningu Umiejętności Społecznych (CTUS) w Gdańsku to program reintegracji mieszkaniowej dla osób zagrożonych bezdomnością lub eksmitowanych do pomieszczeń tymczasowych, polegający na czasowym zamieszkaniu w warunkach treningowych z intensywnym wsparciem (w tym asystenckim), którego celem jest odbudowa kompetencji do samodzielnego utrzymania mieszkania i powrót do zasobu komunalnego.

mieszkań. W przypadku osób opuszczających instytucje lub doświadczających nagłej utraty mieszkania, funkcję profilaktyczną pełni szybkie zapewnienie rozwiązania mieszkaniowego – to właśnie dostęp do mieszkania chroni przed wejściem 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 ograniczanie ryzyka powrotu 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 kluczowe („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).

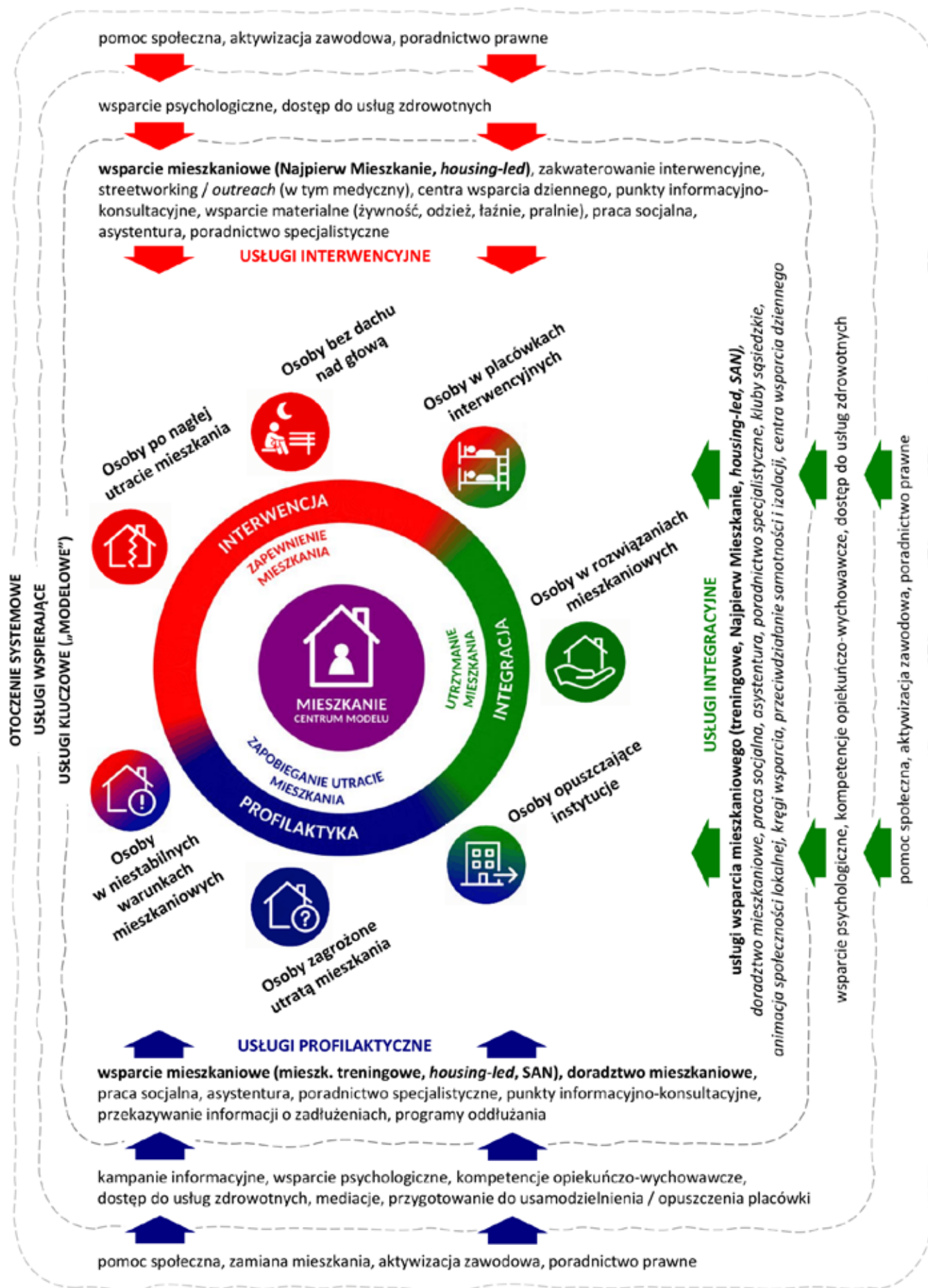
Takie rozróżnienie pozwala jednocześnie zachować zgodność z modelem i odzwierciedlić realne warunki pracy. Podział ten ma charakter funkcjonalny i odzwierciedla zarówno zakres usług opisanych w modelu, jak i szerszy kontekst systemowy, w którym są one realizowane.

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.

Rysunek 1. Schematyczna mapa modelu deinstytucjonalizacji usług



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 mieszkaniowej, 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 pomoc w utrzymaniu mieszkania

PROFILAKTYKA	
Usługa	Uwagi
Usługi kluczowe („modelowe”)	
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)
Doradztwo mieszkaniowe	
Praca socjalna	
Asystentura	
Poradnictwo specjalistyczne	
Punkty informacyjno-konsultacyjne	
Przekazywanie informacji o zadłużeniach	
Programy oddłużania i praca z dłużnikami	
Usługi wspierające	
Usługi dotarcia i informowania (kampanie informacyjne)	W celu połączenia osoby potrzebującej wsparcia z usługami
Wspieranie dostępu do usług medycznych	Jeśli są potrzebne
Wspieranie kompetencji opiekuńczo- wychowawczych	Jeśli są potrzebne
Wsparcie psychologiczne, terapeutyczne	Jeśli są potrzebne, także jako interwencja (w sytuacjach kryzysowych)
Mediacje	Jeśli są potrzebne, także jako interwencja (w sytuacjach kryzysowych)

PROFILAKTYKA	
Usługa	Uwagi
Otoczenie systemowe	
Świadczenia i pomoc społeczna	Jeśli są potrzebne
Zamiana mieszkania	Jeśli są potrzebne
Przeciwdziałanie przemocy domowej	Jeśli są potrzebne, także jako interwencja (w sytuacjach kryzysowych)
Aktywizacja zawodowa	Jeśli są potrzebne
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/INTERWENCJA	
Usługa	Uwagi
Usługi kluczowe („modelowe”)	
Usługi wsparcia mieszkaniowego (mieszkania treningowe, pomieszczenia tymczasowe z usługami, w przypadku szczególnie wysokich potrzeb – Najpierw Mieszkanie)	Profilaktyka bezdomności
Doradztwo mieszkaniowe	
Praca socjalna	
Asystentura	
Poradnictwo specjalistyczne	
Punkty informacyjno-konsultacyjne	
Świetlice/centra wsparcia dziennego	Osoby spędzające większość dnia poza miejscem zamieszkania
Usługi wspierające	
Usługi dotarcia i informowania (kampanie informacyjne)	W celu połączenia osoby potrzebującej wsparcia z usługami
Wspieranie dostępu do usług medycznych	Jeśli są potrzebne
Wspieranie kompetencji opiekuńczo- wychowawczych	Jeśli są potrzebne
Wsparcie psychologiczne, terapeutyczne	Jeśli są potrzebne, także jako interwencja (w sytuacjach kryzysowych)
Otoczenie systemowe	
Świadczenia i pomoc społeczna	Jeśli są potrzebne

PROFILAKTYKA/INTERWENCJA	
Usługa	Uwagi
Przeciwdziałanie przemocy domowej	Jeśli są potrzebne, także jako interwencja (w sytuacjach kryzysowych)
Aktywizacja zawodowa	Jeśli są potrzebne
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/INTEGRACJA	
Usługa	Uwagi
Usługi kluczowe („modelowe”)	
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)

PROFILAKTYKA/INTEGRACJA	
Usługa	Uwagi
Doradztwo mieszkaniowe	
Praca socjalna	
Asystentura	
Poradnictwo specjalistyczne	
Pre-trening mieszkaniowy	Krótkoterminowe formy treningów mieszkaniowych dla młodzieży z pieczy zastępczej i placówek opiekuńczo-wychowawczych przed ostatecznym opuszczeniem placówki
Usługi wspierające	
Przygotowanie do usamodzielnienia	Może stanowić usługę własną instytucji lub zewnętrzną wobec niej, świadczoną przez system przeciwdziałania bezdomności
Usługi dotarcia i informowania (kampanie informacyjne)	W celu połączenia osoby mającej opuścić placówkę z usługami
Wspieranie dostępu do usług medycznych	Jeśli są potrzebne
Wsparcie psychologiczne, terapeutyczne	Jeśli są potrzebne, także jako interwencja (w sytuacjach kryzysowych)
Otoczenie systemowe	
Świadczenia i pomoc społeczna	Jeśli są potrzebne
Aktywizacja zawodowa	Jeśli są potrzebne
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
Usługi kluczowe („modelowe”)	
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>)
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
Praca socjalna	
Asystentura	
Poradnictwo specjalistyczne	
Punkty informacyjno-konsultacyjne	
Usługi wspierające	
Usługi dotarcia i informowania (kampanie informacyjne)	W celu połączenia osoby potrzebującej wsparcia z usługami
Wspieranie dostępu do usług medycznych	Jeśli są potrzebne

INTERWENCJA	
Usługa	Uwagi
Wsparcie psychologiczne, terapeutyczne	
Otoczenie systemowe	
Świadczenia i pomoc społeczna	
Poradnictwo prawne	Jeśli są potrzebne

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, szafasy, ziemianki)

(2) osoby w nietypowych 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
Usługi kluczowe („modelowe”)	
Usługi wsparcia mieszkaniowego (przede wszystkim Najpierw Mieszkanie; w przypadku niskich potrzeb wsparcia możliwe inne formy mieszkaniowe – np. plan Utrecht)	

INTERWENCJA	
Usługa	Uwagi
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
Streetworking i inne usługi <i>outreach</i>	
Praca socjalna	
Asystentura	
Poradnictwo specjalistyczne	
Punkty informacyjno-konsultacyjne	
Świetlice / centra wsparcia dziennego	
Jadłodajnie / dystrybucja żywności	
Dystrybucja odzieży	
Łaźnie i pralnie	
Usługi wspierające	
Wspieranie dostępu do usług medycznych	
Wsparcie psychologiczne, terapeutyczne	
Otoczenie systemowe	
Świadczenia i pomoc społeczna	
Aktywizacja zawodowa	Np. program <i>Job First</i>

INTERWENCJA	
Usługa	Uwagi
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

INTERWENCJA/INTEGRACJA	
Usługa	Uwagi
Usługi kluczowe („modelowe”)	
Usługi wsparcia mieszkaniowego (mieszkania treningowe lub ze wspieranym najmem/housing-led; w przypadku bardzo wysokich potrzeb wsparcia – Najpierw Mieszkanie)	Jako droga reintegracji z systemu instytucjonalnego (także jako zapobieganie instytucjonalizacji)
Doradztwo mieszkaniowe	Także jako zapobieganie instytucjonalizacji
Praca socjalna	Także jako zapobieganie instytucjonalizacji
Asystentura	Także jako zapobieganie instytucjonalizacji

INTERWENCJA/INTEGRACJA	
Usługa	Uwagi
Poradnictwo specjalistyczne	
Usługi wspierające	
Wspieranie dostępu do usług medycznych	
Wsparcie psychologiczne, terapeutyczne	
Wspieranie kompetencji opiekuńczo-wychowawczych	Jeśli są potrzebne
Otoczenie systemowe	
Świadczenia i pomoc społeczna	
Oddłużanie i praca z dłużnikami	Jeśli są potrzebne
Aktywizacja zawodowa	
Poradnictwo prawne	

Grupa 7. Osoby w rozwiązaniach (usługach) mieszkaniowych obejmująca dwie podgrupy:

Grupa 7A. Osoby korzystające z przejściowych rozwiązań mieszkaniowych – ETHOS 3

Przykłady:

(1) Osoby w mieszkaniach treningowych i wspomaganych, a także korzystające z innych form czasowego zakwaterowania lub mieszkania przejściowego (*transitional housing*), które nie posiadają jeszcze stabilnego tytułu prawnego ani trwałego rozwiązania mieszkaniowego

Cel wsparcia: możliwie szybkie przejście do stabilnego mieszkania oraz niedopuszczenie do utrwalenia pobytu w rozwiązaniu przejściowym

Grupa 7B. Osoby, które zakończyły bezdomność, lecz wymagają wsparcia w utrzymaniu mieszkania – nieujęte w typologii ETHOS (są to osoby, które co do zasady nie pozostają już w sytuacji bezdomności, ale mogą wymagać długoterminowego lub okresowego wsparcia zapobiegającego utracie mieszkania)

Przykłady:

(2) Osoby posiadające stabilny tytuł prawny do lokalu i korzystające z mieszkań ze wsparciem lub innych form trwałego najmu połączonego z usługami w podejściu mieszkaniowym (housing-led)

(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
Usługi kluczowe („modelowe”)	
Usługi wsparcia mieszkaniowego	Zapewnienie wsparcia w zarządzaniu mieszkaniem oraz możliwości przejścia do korzystniejszego rozwiązania (np. z mieszkania treningowego do trwałego rozwiązania mieszkaniowego)
Doradztwo mieszkaniowe	
Praca socjalna	Także jako interwencja w sytuacjach kryzysowych
Asystentura	Także jako interwencja w sytuacjach kryzysowych
Poradnictwo specjalistyczne	Także jako interwencja w sytuacjach kryzysowych
Punkty informacyjno-konsultacyjne	
Świetlice / centra wsparcia dziennego	
Kluby sąsiedzkie	
Animacja społeczności lokalnych	
Kręgi wsparcia	

INTEGRACJA	
Usługa	Uwagi
Usługi wspierające	
Wspieranie dostępu do usług medycznych	
Wsparcie psychologiczne, terapeutyczne	Także jako interwencja w sytuacjach kryzysowych
Wspieranie kompetencji opiekuńczo-wychowawczych	Jeśli są potrzebne
Jadłodajnie / dystrybucja żywności	Jako dodatkowe wsparcie
Dystrybucja odzieży	Jako dodatkowe wsparcie
Łaźnie i pralnie	Jako dodatkowe wsparcie
Otoczenie systemowe	
Świadczenia i pomoc społeczna	
Oddłużanie i praca z dłużnikami	Jeśli są potrzebne
Aktywizacja zawodowa	
Poradnictwo prawne	

03

Rozdział 3

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 jakby oznaczały to samo. Tymczasem są to dwa różne pojęcia, definiujące 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 trafiła na ulicę i pozostała na niej bez wsparcia²⁷. 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 integrację. 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. Profilaktyka bezdomności nie obejmuje działań adresowanych do osób, które już doświadczają bezdomności, gdyż w ich przypadku nie da

²⁷ Dlatego np. noclegownia może być narzędziem profilaktyki bezdomności ulicznej, ale z pewnością nie będzie częścią profilaktyki bezdomności.

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 udowodnienia²⁸, 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 2023 roku przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, wykazało, że przytłaczająca większość gmin w Polsce nie prowadzi żadnej polityki ani działań w tym zakresie²⁹. 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, dla uporządkowania dalszych kroków i ograniczenia listy proponowanych działań, w celu realnego i spójnego z innymi programami wprowadzenia ich w polskich gminach, w niniejszym opracowaniu postanowiono zawęzić spektrum planowanych działań i podejmowanych kroków.

15 czerwca 2022 roku uchwałą rady ministrów została przyjęta Strategia Rozwoju Usług Społecznych³⁰ (SRUS), która realizowana będzie do końca 2030 roku. 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 całonocowe (np. zakłady karne lub placówki pieczy zastępczej), czy kampanie społeczne.

²⁸ Np. akcja informacyjna dotycząca przeciwdziałania zażywaniu narkotyków, przeprowadzona wśród młodzieży szkolnej w celach profilaktycznych, może w przyszłości przyczynić się do ograniczenia ryzyka uzależnienia, a w konsekwencji również bezdomności. Po upływie lat trudno jednak precyzyjnie określić, ile spośród tych dzieci nie popadło w bezdomność właśnie dzięki tym konkretnym działaniom prewencyjnym.

²⁹ P. Jaskulski, M. Kowalewski: *Profilaktyka bezdomności w gminach – raport z badania ogólnopolskiego*, W: *Pokonać Bezdomność 2023. Deinstytucjonalizacja usług, profilaktyka w gminach*, badania populacji, praca zbiorowa, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2023, s. 167-192.

³⁰ *Strategia Rozwoju Usług Społecznych... (op. cit.)*.

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 stanowiąć będą raczej dodatek i uzupełnienie do modelu.

Zatem poniżej przedstawione zostaną przede wszystkim cztery³¹ 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, co samo w sobie również stanowi oznaki 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 rodzajami długów. Mimo tego, że każde zadłużenie stanowi problem dla osoby, której dotyczy, z punktu widzenia profilaktyki bezdomności najistotniejszymi są te, które doprowadzić mogą bezpośrednio do utraty mieszkania. Dlatego system profilaktyki powinien skupiać się przede wszystkim na tego rodzaju zadłużeniach – przykładowo, dług wobec dostawcy gazu bądź internetu będzie miał niższy priorytet, gdyż jego skutkiem będzie odcięcie dostępu do wybranych mediów, a nie utrata lokalu mieszkalnego³².

³¹ 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.

³² Oczywiście gdy osoba zadłużona otrzymuje pomoc społeczną, 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

Najczęściej występującymi wierzycielami długów mogących prowadzić do utraty lokalu mieszkalnego są: gminy, spółdzielnie mieszkaniowe, товариства будownицтва сполечного (TBS) i prywatni właściciele wynajmowanych lokali mieszkalnych (w przypadku niespłacania zaległości czynszowych przez najemców), a także banki (w przypadku niespłacanych rat kredytów hipotecznych)³³. Zadłużenia powstałe u każdego z wymienionych wierzycieli charakteryzują się odmiennymi uwarunkowaniami – wobec gminy lub spółdzielni mieszkaniowej na ogół wiążą się z dłuższym okresem windykacji, zanim doprowadzą do eksmisji dłużnika; 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 sytuacji niskich zadłużeń (np. kilkumiesięcznych zaległości lub takich, 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 pozarządowe³⁴.

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:

wspieraną (oraz w rekrutacji do programów profilaktycznych) powinny mieć przede wszystkim te długi, których bezpośrednim następstwem może być utrata mieszkania.

³³ 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.

³⁴ Dobrym przykładem takiego rozwiązania jest Program Bezpieczeństwa Ekonomicznego i Wsparcia Osób Zadłużonych (BEiWOZ) prowadzony w Gdańsku.

- 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;
- 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 wspomaganego lub inne inicjatywy prowadzone przez gminy, OPS-y, CUS-y, spółdzielnie mieszkaniowe, organizacje pozarządowe itp.; proponuje się także stworzenie usługi doradztwa mieszkaniowego³⁵, którą realizować mogą potencjalnie różne instytucje (np. SAN, CUS lub NGO), jednak rekomendowane jest umiejscowienie tej usługi w jednostkach polityki mieszkaniowej gminy (np. w wydziale lokalowym);
- usługi wsparcia w spłacie zadłużenia, np. mediacje z właścicielem lokalu mieszkalnego, redukcja odsetek karnych czy, w niektórych sytuacjach, częściowa spłata zadłużenia lub abolicja³⁶; prowadzone przez gminy, OPS-y, CUS-y, spółdzielnie mieszkaniowe lub innych zarządców zasobów lokalowych, a także przez organizacje pozarządowe (np. w zakresie prowadzenia mediacji)³⁷;
- 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;

³⁵ 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). Usługę opisano szerzej w podręczniku wdrażania modelu.

³⁶ Umarzanie długów bądź spłacanie ich za dłużnika jest dyskusyjnym rozwiązaniem. Oczywiście szybko poprawia sytuację lokatora i ratuje go przed eksmisją i 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, choć doraźnie pomocne, nie wzmacniają samodzielności i nie rozwiązują problemu w dłuższej perspektywie. 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.

³⁷ Zaleca się, aby tego rodzaju pomoc była powiązana z innymi usługami, np. asystenturą i pracą socjalną, mającymi na celu redukcję długów osoby korzystającej ze wsparcia, w których udział jest warunkiem utrzymania dodatku mieszkaniowego. Głównym celem pracy z osobą wspieraną nie powinno być jednorazowe zredukowanie długu, który po jakimś czasie znowu zacznie rosnąć, lecz doprowadzenie do stanu, w którym osoba będzie na bieżąco opłacała swoje zobowiązania.

Wysokie zadłużenia

W sytuacji 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 planu 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.

Należy tutaj nadmienić, iż udzielana pomoc powinna być zawsze dopasowana do indywidualnych potrzeb osoby wspieranej. Oznacza to, że nie wszystkie wymienione powyżej usługi muszą być zastosowane wobec każdej osoby z zadłużeniami. W zależności od sytuacji osoby zadłużonej, powinno się dobrać dla niej, spośród całej dostępnej palety rozwiązań, wyłącznie te usługi, które będą dla niej najodpowiedniejsze.

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 nieprawdziwe (bądź nielegalne) długi. Innymi słowy chodzi o przestępców (bądź organizacje przestępcze), które zawierają z nieświadomymi oszustwa obywatelami umowy finansowe, w efekcie których osoby te tracą swój lokal mieszkalny (np. pożyczki niewielkich kwot finansowych, obwarowane zapisami o przeпадku 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, to 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, jej obowiązkiem powinno być prowadzenie programów wsparcia adresowanych 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 z części z tych usług nie skorzysta w ogóle, a usługi przyznawane osobno przez każdą z instytucji nie będą uwzględniały wsparcia oferowanego przez pozostałe podmioty. Zaleca się zatem tworzenie centrów pomocy dłużnikom, w których wszystkie oferowane usługi będą dostępne w jednym miejscu, uzupełnione o doradztwo mieszkaniowe i będą stanowić zintegrowany pakiet wsparcia. Centra takie mogą być organizowane przez same gminy (np. w ramach CUS-ów) bądź zlecane przez nie 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 podmiotami 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, które zostaną omówione poniżej.

Współpraca instytucji podległych jednemu samorządowi

Najprostszym przykładem dwóch instytucji, których współpraca jest niezbędna do prowadzenia działań profilaktycznych 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 podlegają tej samej gminie. Innymi słowy, dyrektorzy obu jednostek są podwładnymi prezydenta miasta (wójta lub burmistrza) i muszą wypełniać jego polecenia. Jak pokazują jednak badania³⁸, w większości gmin w Polsce

³⁸ P. Jaskulski, M. Kowalewski: *Profilaktyka bezdomności w gminach – raport z badania ogólnopolskiego*, W: *Pokonać Bezdomność 2023. Deinstytucjonalizacja usług, profilaktyka*

taka współpraca nie zachodzi, nawet mimo tego, że w niektórych gminach obie instytucje znajdują się w tym samym budynku. Aby doprowadzić do współpracy obu podmiotów (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.

Jednym z możliwych mechanizmów umożliwiających wczesne zaoferowanie pomocy osobom zagrożonym utratą mieszkania jest uzyskanie zgody najemcy na przekazanie ograniczonego zakresu jego danych pomiędzy podmiot zarządzający mieszkaniowym zasobem gminy a właściwą jednostką pomocy społecznej.

Zgoda powinna być wyrażana w sposób odrębny od pozostałych postanowień umowy najmu, na osobnym formularzu lub przez odrębne zaznaczenie odpowiedniego pola. Rekomenduje się, aby była ona proponowana przy zawieraniu nowej umowy najmu lub jej przedłużaniu. Najemca powinien otrzymać jasną informację o celu i zakresie przekazywanych danych, podmiotach uczestniczących w ich przetwarzaniu, prawie do odmowy oraz ewentualności wycofania zgody. Odmowa jej wyrażenia albo późniejsze wycofanie nie mogą wpływać na możliwość zawarcia, wykonywania ani przedłużenia umowy najmu oraz nie mogą powodować innych negatywnych konsekwencji.

Zgoda może zostać zaproponowana zarówno nowym, jak i dotychczasowym najemcom, nie może jednak stanowić obowiązkowego warunku korzystania z lokalu. Przekazywanie danych powinno następować wyłącznie po wystąpieniu określonych wcześniej przesłanek zagrożenia utratą mieszkania i obejmować minimalny zakres informacji niezbędny do nawiązania kontaktu oraz zaoferowania dobrowolnego wsparcia.

Jako rozwiązanie systemowe rekomenduje się przyjęcie przez gminę programu zapobiegania utracie mieszkania lub przeciwdziałania bezdomności oraz procedury współpracy pomiędzy jednostkami. Dokumenty te powinny określać cele działania, role poszczególnych podmiotów, przesłanki uruchamiania pomocy, zakres przekazywanych danych i zasady ich bezpieczeństwa. Gmina powinna również każdorazowo przeanalizować, czy przetwarzanie danych może być oparte na wykonywaniu zadania realizowanego w interesie publicznym, zamiast na zgodzie osoby³⁹.

Docelowo zasadne jest wprowadzenie rozwiązań ustawowych, które w sposób jednoznaczny uregulują zasady przekazywania danych pomiędzy podmiotami w celu zapobiegania utracie mieszkania i bezdomności.

w gminach, badania populacji, praca zbiorowa, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2023, s. 167-192.

³⁹ Niezależnie od przyjętego rozwiązania, gmina powinna (przy udziale inspektora ochrony danych oraz obsługi prawnej) zweryfikować, czy wybrana podstawa przetwarzania danych osobowych jest zgodna z obowiązującymi przepisami.

Współpraca wspomnianych dwóch gminnych instytucji 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. Efektywna 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 o dłużnikach zamieszkujących w zasobach komunalnych i innych, są sądy rejonowe rozpatrujące sprawy dotyczące eksmisji⁴⁰. Trafiają do nich wnioski zarówno od właścicieli lokali komunalnych, jak i prywatnych, a także instytucji takich jak spółdzielnie mieszkaniowe, товариства будownицтва сполечного (TBS) czy banki. Oczywiście nie każdy pozew eksmisyjny, który trafia do sądu, kończy się eksmisją czy sprawą sądową (część postępowań kończy się na etapie mediacji sądowych), nie każdy wynika z zadłużenia (np. może wynikać z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁴¹) i nie 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 dłużników potencjalnie zagrożonych utratą mieszkania w danej gminie. Z tego względu współpraca pomiędzy sądami a ośrodkami pomocy społecznej wydaje się istotna.

Co ciekawe, polskie przepisy regulujące współpracę pomiędzy samorządem a sądami w kwestii eksmisji zostały przygotowane z myślą o kompleksowym zabezpieczeniu osób zagrożonych eksmisją i zakładają przepływ informacji niezbędny do przygotowania odpowiedniej pomocy. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów⁴² w sprawie o opróżnienie lokalu sąd z urzędu zawiadamia gminę właściwą ze względu na położenie lokalu, aby umożliwić jej wstąpienie do sprawy. Gmina może przystąpić do postępowania w trybie zbliżonym do interwencji ubocznej, po stronie powoda, bez konieczności wykazywania interesu prawnego. Innymi słowy, gmina otrzymuje z sądu informację o wszczętym postępowaniu i może przekazać ją do swojej jednostki odpowiedzialnej za pomoc społeczną (OPS/CUS/MOPR) w celu podjęcia kontaktu z osobą zagrożoną eksmisją, prowadzenia pracy socjalnej, udzielenia poradnictwa, wsparcia w spłacie zadłużenia, mediacji z właścicielem lokalu, pomocy w uzyskaniu dodatku

⁴⁰ 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 (np. współmałżonek w przypadku rozvodu lub separacji).

⁴¹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. 2005 nr 180 poz. 1493) wraz z późniejszymi zmianami.

⁴² Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733) wraz z późniejszymi zmianami.

mieszkaniowego i innych świadczeń, zapewnienia wsparcia prawnego lub udzielenia innej niezbędnej pomocy (zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c albo e RODO⁴³).

Niestety w praktyce niemal żadna gmina w Polsce nie korzysta z tej możliwości. Informacja przekazywana przez sąd najczęściej zatrzymuje się na poziomie biura radców prawnych urzędu gminy (bądź innej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za obsługę prawną) i nie jest procedowana. Najczęstszym powodem jest przekonanie, że na tym etapie gmina nie ma interesu we włączaniu się do sprawy. Postępowanie sądowe może trwać jeszcze kilka lat, jego wynik jest trudny do przewidzenia, a eksmisja – jeśli w ogóle do niej dojdzie – może dotyczyć osoby, która będzie w stanie samodzielnie zapewnić sobie inny lokal mieszkalny. Skoro więc mieszkaniowiec zagrożony eksmisją sam nie zwraca się do gminy o pomoc, uznaje się, że interwencja nie jest potrzebna.

W części przypadków faktycznie interwencja gminy na tym etapie może okazać się zbędna. Jednak w wielu sprawach jest to najlepszy moment, aby podjąć działania profilaktyczne i zapobiec dalszemu rozwojowi sytuacji prowadzącej ostatecznie do bezdomności.

W praktyce większość gmin czeka jednak do chwili, gdy sąd skontaktuje się z nimi po raz drugi, czyli dopiero po wydaniu wyroku nakazującego eksmisję, jeżeli osoba zobowiązana do opuszczenia lokalu nie uczyni tego dobrowolnie. Wówczas podmiot domagający się eksmisji składa do komornika sądowego wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Dalsze czynności prowadzi komornik, który w sytuacji, gdy nie jest w stanie ustalić miejsca docelowego dla osób eksmitowanych, zwraca się w tej sprawie do gminy. Jednak na tym etapie jest najczęściej zbyt późno na wdrożenie skutecznej pracy socjalnej i profilaktyki. Możliwości działania gminy wobec osoby zagrożonej eksmisją są wówczas bardzo ograniczone i wymagają poniesienia znacznie wyższych nakładów, np. na zapewnienie lokalu zastępczego.

Najlepszym rozwiązaniem byłoby zatem przekazywanie przez urząd gminy – niezwłocznie po otrzymaniu od sądu pierwszej informacji o wszczęciu postępowania – tej informacji do jednostki odpowiedzialnej za pomoc społeczną (OPS/CUS). Następnie jednostka ta mogłaby zlecić pracownikowi socjalnemu przeprowadzenie wywiadu środowiskowego z rodziną lub osobą pozwaną o opróżnienie lokalu. Pozwoliłoby to zweryfikować, czy dana osoba lub rodzina wymagają wsparcia ze strony gminy. W przypadku potwierdzenia takiej potrzeby gmina (OPS/CUS) zyskiwałaby znacznie więcej czasu na pracę z dłużnikiem z wykorzystaniem opisanych wcześniej metod oraz możliwość interwencji na etapie, na którym rozwiązywanie problemów jest relatywnie prostsze i mniej kosztowne.

Warunkiem wdrożenia takiego rozwiązania jest wydanie przez organ wykonawczy gminy konkretnych poleceń biurze radców prawnych urzędu gminy (bądź innej komórce organizacyjnej odpowiedzialnej za obsługę prawną), aby informacje otrzymywane z sądu były niezwłocznie przekazywane do jednostki zajmującej się pomocą społeczną. Oczywiście wiąże się to ze zwiększeniem liczby wywiadów środowiskowych, które lokalny

⁴³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

OPS będzie musiał przeprowadzić, dlatego niezbędne jest zapewnienie przez gminę odpowiednich zasobów kadrowych umożliwiających realizację tych zadań.

Należy również podkreślić, że opisane rozwiązanie powinno być wdrażane wyłącznie wtedy, gdy gmina dysponuje ofertą wsparcia skierowaną do osób zadłużonych i zagrożonych eksmisją. Jeżeli jednostki organizacyjne gminy nie posiadają takich usług w swojej ofercie, przeprowadzanie wywiadów środowiskowych ma ograniczone uzasadnienie, ponieważ z dużym prawdopodobieństwem nie przełoży się na skuteczną pomoc.

Innym przykładem współpracy pomiędzy instytucjami samorządowymi i państwowymi, jest współdziałanie OPS-ów i zakładów karnych oraz aresztów śledczych. W tym przypadku nie jest konieczna zmiana przepisów określających zasady tej współpracy, gdyż funkcjonują one w naszym kraju od dość dawna⁴⁴. Wymagane jest jednak zintensyfikowanie działań 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), zanim zostanie wszczęta wobec nich procedura eksmisji, niezbędne jest pozyskiwanie przez gminę informacji o zadłużeniach zarówno od samych dłużników, jak i wierzycieli. Otrzymywanie zgłoszeń bezpośrednio od osób prywatnych (zadłużonych oraz oczekujących zwrotu długu) opisane będzie szerzej w podręczniku do modelu. W niniejszej części omówiona zostanie współpraca z wierzycielami instytucjonalnymi, czyli organizacjami, instytucjami oraz podmiotami prywatnymi i pozarządowymi, będącymi wierzycielami osób zadłużonych i posiadającymi informacje o ich zobowiązaniach. 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 udzielanie 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 działających na ich terenie spółdzielni mieszkaniowych, TBS-ów lub firm świadczących najem długoterminowy 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 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

⁴⁴ Art. 13 ust. 3-5 ustawy o pomocy społecznej.

na tego rodzaju współpracę. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że jednostkom 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 proponowanym wyżej przedsięwzięciu, przytoczonym instytucjom można byłoby zaproponować mniej angażującą formę współpracy, czyli wariant, w którym lokalne OPS-y przekazują im informacje i materiały reklamowe na temat form wsparcia dla osób zadłużonych dostępnych lokalnie, 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, którą 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 o długoterminowym charakterze pobytu (w szczególności psychiatryczne), ośrodki dla migrantów, a czasem nawet domy pomocy społecznej. W każdym ze wspomnianych rodzajów instytucji zdarzają się osoby, które trafiają do nich, nie będąc w kryzysie bezdomności, a po długotrwałym pobycie opuszczają je, wchodząc bezpośrednio w bezdomność. Do każdej z wymienionych instytucji trafiają nieco inne osoby i każda z tych instytucji ma nieco inny sposób działania, dlatego każda sytuacja wymagałaby osobnych opracowań. Jednak pewne procesy zachodzące wśród korzystających z tych placówek są do siebie podobne i wynikają ze specyfiki funkcjonowania instytucji – długotrwałe odizolowanie od reszty społeczeństwa, utrata samodzielności w podejmowaniu decyzji, utrata umiejętności organizowania sobie życia czy utrata poczucia odpowiedzialności za siebie⁴⁵. Im dłuższy pobyt w placówce tego typu, tym większe ryzyko zajścia wspomnianych procesów i wykluczenia społecznego osoby opuszczającej taką placówkę. Niestety długość pobytu w tych jednostkach w wielu przypadkach 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 o charakterze profilaktycznym.

W niniejszym rozdziale znajdują się zatem rekomendacje dotyczące przede wszystkim tych usług, które odpowiadają na problemy najczęściej pojawiające się w tego typu instytucjach. Poniżej opisane są trzy rodzaje placówek, które przeważnie spotykają się

⁴⁵ 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.

z wymienionymi wcześniej komplikacjami. 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). Obejmują one wsparciem młodzież oraz młodych dorosłych 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 możliwość przewidywania z wieloletnim wyprzedzeniem terminu opuszczenia placówki przez osobę usamodzielniającą się. Zazwyczaj jest on związany z osiągnięciem pełnoletniości lub zakończeniem edukacji. W przypadku pieczy zastępczej termin ten może być znany nawet kilka lat wcześniej. Daje to placówkom czas na przygotowanie wychowanka do usamodzielnienia oraz zaplanowanie działań zapobiegających wejściu w bezdomność. Jest to potencjał, którego inne instytucje sektora pomocy społecznej na ogół nie mają. Z drugiej jednak strony brak takiego przygotowania znacznie zwiększa prawdopodobieństwo wejścia młodej osoby 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, które powinny zawierać elementy takie jak: trening budżetowy, trening samodzielnego poruszania się po mieście i kraju, trening innych umiejętności praktycznych – np. założenie konta w banku czy załatwiania spraw 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 jednym miejscu (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;

- usługi pośrednictwa w najmie dostępnych mieszkań na otwartym rynku wraz z dopłatą do najmu lub refundacją, do 12 miesięcy po opuszczeniu instytucji (np. według planu 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 poprzez większą częstotliwość spotkań, spotkania poświęcone indywidualnym podopiecznym (od momentu, gdy skończą 16 lat); wzmożona 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. Owo moratorium na szczeblu krajowym, w formie aktu prawnego, byłoby idealnym rozwiązaniem – jednak nawet bez takiego dokumentu, gminy powinny zawierać jego założenia 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 rozgraniczają 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 czynności 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 – dlatego na wszystkich etapach tego procesu współpraca pomiędzy tymi podmiotami powinna być zintensyfikowana. 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 wysoce 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 nie tylko osoby, które doświadczały już bezdomności, zanim trafiły do instytucji penitencjarnych, ale też 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 rozpoznanie 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). 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. Konieczne z perspektywy profilaktyki bezdomności (ale nie tylko) jest zatrudnienie pracowników socjalnych, którzy będą prowadzić pracę socjalną (np. w oparciu o kontrakt z osobą osadzoną) na miejscu w ZK/AŚ. Warunkiem niezbędnym jest również wydłużenie możliwości świadczenia pracy socjalnej w ZK/AŚ z 3 do 6 miesięcy przed opuszczeniem placówki. Taka formuła daje zróżnicowane możliwości oddziaływania i otwiera szeroki wachlarz dostępnych narzędzi pracy socjalnej. Umożliwia prowadzenie skutecznej współpracy m.in. z gminami pochodzenia osadzonych czy też innymi wskazanymi miejscami celem wsparcia w kwestiach mieszkaniowych, zdrowotnych, rodzinnych oraz zawodowych. Daje możliwości właściwej diagnozy sytuacji osadzonego, jego zasobów i barier, a także pozwala na właściwą ewaluację pracy;
- tworzenie dedykowanych rozwiązań mieszkaniowych dla osób opuszczających zakłady karne i areszty (po długotrwałych pobytach), nieposiadających możliwości powrotu do własnego domu, które umożliwiają adaptację do warunków wolnościowych

(domy przejściowe⁴⁶, mieszkania treningowe, hostele i domy readaptacyjne⁴⁷, ewentualna możliwość dopłaty do wynajmu 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, a także 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.

⁴⁶ Domy przejściowe tworzone w ramach systemu penitencjarnego są rozwiązaniami funkcjonującymi w obrębie instytucji lub pod jej bezpośrednim nadzorem i z tego względu nie powinny być uznawane za formę deinstytucjonalizacji ani za docelową usługę świadczoną w społeczności lokalnej. Mogą one pełnić funkcję przygotowawczą przed opuszczeniem zakładu karnego, w szczególności poprzez rozwijanie umiejętności samodzielnego funkcjonowania, podejmowania pracy, zarządzania budżetem oraz odbudowywania relacji społecznych. Ich znaczenie należy jednak oceniać jako element procesu przejścia z instytucji do życia w społeczności, a nie jako rozwiązanie mieszkaniowe zastępujące dostęp do samodzielnego lokalu. Pobyt w domu przejściowym nie powinien prowadzić do wydłużania instytucjonalizacji ani warunkować możliwości opuszczenia zakładu karnego od wcześniejszego wykazania „gotowości mieszkaniowej”. W modelu deinstytucjonalizacji kluczowe jest zapewnienie osobom opuszczającym zakłady karne dostępu do stabilnego mieszkania w społeczności lokalnej oraz do dobrowolnego, elastycznego i zindywidualizowanego wsparcia, obejmującego m.in. pomoc mieszkaniową, socjalną, zawodową, zdrowotną i prawną. Domy przejściowe mogą być jednym z narzędzi przygotowania do opuszczenia instytucji, nie mogą jednak zastępować rozwoju środowiskowych usług mieszkaniowych ani stanowić kolejnego obowiązkowego etapu w systemie drabinkowym.

⁴⁷ W modelu deinstytucjonalizacji domy i hostele readaptacyjne 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 i hostele readaptacyjne 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 i hostele readaptacyjne – jeśli są stosowane – powinny mieć charakter krótkoterminowy i przejściowy.

Ośrodki dla migrantów i uchodźców

Oprócz wspomnianych wyżej instytucji, istnieją jeszcze inne rodzaje placówek, w których długotrwały pobyt może wiązać się z zagrożeniem bezdomnością. Mowa tu o niektórych ośrodkach dla migrantów (w tym uchodźców). Jeszcze do niedawna było ich stosunkowo niewiele na terenie Polski, natomiast dane z 2025 roku pokazują, że w samych tylko ośrodkach zbiorowego zakwaterowania (OZZ) dla uchodźców ukraińskich przebywa 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 na to 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 otrzymywałyby 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 i finansowane 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. Kluczowe jest priorytetowe traktowanie zapobiegnięcia temu zjawisku.

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. Te zagadnienia opisane zostały 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, działania profilaktyczne dotyczą osób niedoświadczających jeszcze bezdomności, dlatego badania, analiza danych oraz monitorowanie zagrożeń muszą opierać się na informacjach dotyczących tej części społeczeństwa, która dotychczas jej nie doświadczyła, ale może być nią zagrożona. Zbieranie danych dotyczących skali problemów społecznych, które prowadzą do bezdomności, jest niezbędne zarówno do identyfikacji i diagnozy zagrożeń, jak i 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 omawianą problematyką, z których gminy, tworząc skuteczną politykę profilaktyczną, mogą czerpać informacje liczbowe – mowa tu o szkołach, policji, izbie wytrzeźwień, ośrodkach zdrowia oraz innych instytucji państwowych, pozarządowych i prywatnych.

Wartym zapamiętania jest fakt, że do badania, analizy i monitoringu skali tych zjawisk w większości przypadków nie są wymagane żadne dane osobowe czy dane wrażliwe. Do tego typu działań wystarczają na ogół dane liczbowe i statystyczne, których przekazywanie w żadnym stopniu nie narusza przepisów o ochronie danych osobowych. Do pozyskiwania ich nie są potrzebne żadne dodatkowe procedury ani 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 procedur eksmisyjnych wszczęto w ostatnim roku w danej instytucji. Podobne zapytanie mogłoby być kierowane 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 podaje tego rodzaju informacje, jeśli z wnioskiem występuje prezydent, burmistrz lub wójt. Przekazanie tych prostych danych liczbowych samorządowi gminnemu, w celu organizacji zarządzania kryzysowego i adekwatnej pomocy społecznej, mieści się w ramach dopuszczalnej prawem współpracy między tymi instytucjami⁴⁸.

Oczywiście do prowadzenia zaawansowanej i skutecznej polityki profilaktycznej potrzebna jest bardziej szczegółowa wiedza niż tylko ogólna liczba osób opuszczających instytucje bądź objętych eksmisją. Ważne są także takie dane, jak wiek i płeć wspomnianych osób,

⁴⁸ 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.

ich niepełnosprawność, to, czy zadłużenie dotyczy indywidualnej osoby czy rodziny, liczba dzieci wśród rodzin objętych eksmisjami itd. Wiadomym jest, że realne dotarcie z ofertą pomocową do indywidualnych osób i rodzin wymaga przekazywania danych osobowych, jednak minimalny zakres, w jakim gminy powinny analizować zagrożenie bezdomnością, to 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 danych jest podstawą do planowania skali i zakresu zarówno usług profilaktycznych, jak i interwencyjnych.

Podsumowanie

Profilaktyka bezdomności to bardzo szerokie zagadnienie, a opisane powyżej rozwiązania w żadnym stopniu nie wyczerpują tematu. Profilaktykę bezdomności można prowadzić na bardzo wielu płaszczyznach i adresować ją do licznych grup społecznych, w stosunku do których wdrożyć można przeróżne usługi społeczne. Oprócz wspomnianych wcześniej grup społecznych, odrębnych działań wymagają m.in.:

- 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 także inne usługi, wykraczające poza opisane w modelu minimum oraz wdrażać własne rozwiązania adresowane do innych grup zagrożonych bezdomnością występujących na ich terenie.

04

Rozdział 4

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 są 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 stabilnego 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 niezależności. 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, mieszkania 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 treningowych⁴⁹ i wspomaganych⁵⁰ było przełomem w kierunku systemowego ugruntowania usług mieszkaniowych jako narzędzia odchodzenia od opieki instytucjonalnej

⁴⁹ **Mieszkania treningowe** to 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 osób. 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.

⁵⁰ **Mieszkania wspomagane** to 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 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.

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 wsparciem⁵¹ – 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 najmu⁵².

Stanowią trwałą alternatywę dla domów pomocy społecznej, wspierając niezależność i życie w środowisku lokalnym w duchu deinstytucjonalizacji.

⁵¹ **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.

⁵² **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

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 wyraz 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 towarzyszącymi 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.

Obecnie w Polsce funkcjonuje około 950 mieszkań wspomaganych i treningowych (MRPiPS 2023, dane z list wojewodów⁵³) – 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 wspomaganych⁵⁴. To wyraźnie pokazuje, że model mieszkaniowy wciąż pozostaje marginalny.

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

⁵³ *Ogólnopolska diagnoza w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych*, red. M. Grewiński, MRPiPS 2023, s. 55-58, s. 145-147, <https://rops-bialystok.pl/rops/wp-content/uploads/2024/05/Ogolnopolska-diagnoza-DI.pdf> (dostęp: 10.08.2026).

⁵⁴ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Ogólnopolskie Badanie Liczby Osób Bezdomnych – Edycja 2024*, Warszawa 2024, <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-edycja-2024> (dostęp: 10.08.2026).

Tabela 4. 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

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
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.

Rozwiązaniem może być wzmocnienie wykorzystania istniejących już narzędzi i programów – takich jak towarzystwa budownictwa społecznego (TBS), społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM), centra opiekuńczo-mieszkalne (COM) czy wspomagane społeczności mieszkaniowe (WSM) – poprzez jednoznaczne powiązanie ich 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 jednostki otrzymujące interwencyjną 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 Grewińskiego⁵⁵ oraz Funkcjonowanie placówek zapewniających tymczasowe schronienie osobom bezdomnym Najwyższej Izby Kontroli⁵⁶, 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

⁵⁵ *Ogólnopolska diagnoza w zakresie deinstytucjonalizacji...*, s. 65-73.

⁵⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie placówek zapewniających tymczasowe schronienie osobom bezdomnym*, Warszawa 2021, sygn. P/20/091, s. 6-9, 22-25.

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, długofalowe finansowanie 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 umożliwia zarówno odejście od systemu schroniskowego, jak i trwałe włączenie osób w kryzysie bezdomności w życie lokalnych społeczności.

Potrzeba tej zmiany wynika również z doświadczeń praktycznych. Jak wskazują osoby korzystające ze wsparcia oraz kadra pracująca w systemie przeciwdziałania bezdomności, obecny model – oparty głównie na placówkach całodobowych – nie odpowiada już w wystarczającym stopniu na współczesne potrzeby osób doświadczających bezdomności. Choć placówki nadal pełnią niezwykle ważną funkcję interwencyjną, kryzysową i opiekuńczą, coraz częściej dostrzegana jest potrzeba rozwijania usług świadczonych w społeczności lokalnej. Deinstytucjonalizacja stanowi szansę na poszerzenie działalności placówek o mieszkania ze wsparciem, usługi środowiskowe, asystenturę, streetworking i inne formy pomocy, a także na rozwój nowych kompetencji kadry, przy zachowaniu i wykorzystaniu jej dotychczasowego doświadczenia.

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 – wymagane są inne poziomy wsparcia, czasu 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 wizji, w której 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”.

Przyjęte w modelu rozwiązanie porządkuje dotychczasowe nazewnictwo usług mieszkaniowych. Mieszkania treningowe, wspomagane, ze wsparciem, rozwiązania *housing-led* oraz metoda Najpierw Mieszkanie nie są traktowane jako odrębne, konkurencyjne typy mieszkań, lecz jako elementy jednego systemu usług mieszkaniowych. Poszczególne rozwiązania różnią się przede wszystkim funkcją, celem, intensywnością oraz przewidywanym czasem trwania wsparcia. O wyborze rozwiązania powinny decydować indywidualne potrzeby osoby oraz zakres niezbędnych usług, a nie nazewnictwo.

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 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.

Usługi mieszkaniowe mogą być realizowane w mieszkaniach indywidualnych lub grupowych oraz w lokalach rozproszonych bądź zgrupowanych. Forma zamieszkiwania powinna być dobierana na podstawie potrzeb i rzeczywistego wyboru osoby. Wspólne zamieszkiwanie osób niespokrewnionych nie może być obowiązkowe, a każdemu mieszkańcowi należy zapewnić prywatność, bezpieczeństwo i możliwość zmiany rozwiązania mieszkaniowego.

W przypadku mieszkań grupowych i zespołów mieszkań należy obowiązkowo zaplanować działania animacyjne, integracyjne i sąsiedzkie, w tym mediacje, przeciwdziałanie stygmatyzacji, budowanie relacji z otoczeniem oraz wspieranie korzystania z ogólnodostępnych zasobów społeczności lokalnej. Działania te powinny być dobrowolne i nie mogą odtwarzać zbiorowego sposobu organizowania życia charakterystycznego dla placówek.

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

W realizacji usług mieszkalnictwa wspieranego należy także wyraźnie rozdzielić funkcję opiekuna mieszkania od funkcji asystenta osoby wspieranej. Opiekun mieszkania odpowiada za organizację usługi mieszkaniowej oraz kwestie administracyjne, techniczne i związane z utrzymaniem lokalu, w tym współpracę z właścicielem lub zarządcą nieruchomości. Asystent natomiast koncentruje się na wspieraniu mieszkańca w procesie wychodzenia z kryzysu bezdomności, koordynacji usług, wzmacnianiu samodzielności i realizacji indywidualnego planu wsparcia. Rozdzielenie tych ról ogranicza ryzyko przenoszenia instytucjonalnego modelu wsparcia do mieszkań treningowych, wspomaganych i mieszkań ze wsparciem.

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).

Usługi społeczne mieszkalnictwa o charakterze wspieranym obejmuje różne tytuły prawne do lokalu – w tym najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, najem socjalny lokalu, najem prywatny, podnajem w formule społecznej agencji najmu (SAN), użyczenie, kontrakt mieszkaniowy czy udostępnienie lokalu na podstawie decyzji administracyjnej – pod warunkiem zapewnienia zindywidualizowanego, elastycznego wsparcia środowiskowego. Dzięki temu osoby w kryzysie bezdomności nie są kierowane do odrębnego, „specjalnego” zasobu mieszkaniowego, lecz są włączane w główny nurt polityki mieszkaniowej gminy.

Proponowane uporządkowanie wprowadza również czytelny podział funkcji usług na: wsparcie interwencyjne, treningowe, stabilizacyjne (wspomagające), opiekuńcze oraz readaptacyjne. Ta funkcjonalna klasyfikacja 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.

Tabela 5. Zakres wsparcia i funkcje społecznych usług mieszkalnictwa wspieranego

Funkcja mieszkania z usługami	Charakter zamieszkiwania	Rodzaj wsparcia	Czas trwania	Cel
Interwencyjna	Szybkie udostępnienie lokalu w sytuacji kryzysowej	Intensywne wsparcie stabilizujące (formalno-prawne, dochodowe, socjalne)	Krótko-terminowy	Stabilizacja i zaplanowanie dalszej ścieżki
Treningowa	Lokal połączony z programem usamodzielnienia	Nauka prowadzenia gospodarstwa domowego, budżet, utrzymanie najmu	Czasowy	Przygotowanie do samodzielnego najmu
Stabilizacyjna	Najem z elastycznym wsparciem środowiskowym	Wsparcie w utrzymaniu mieszkania, mediacje, zapobieganie zadłużeniu	Długo-terminowy	Trwałe zamieszkiwanie
Opiekuńcza	Lokal ze wsparciem dostosowany do potrzeb osób niesamodzielných	Usługi asystenckie, opiekuńcze, wsparcie zdrowotne	Długo-terminowy	Bezpieczne życie w społeczności
Readaptacyjna	Lokal ze wsparciem dla osób wychodzących z instytucji lub kryzysu	Wsparcie psychologiczne, społeczne i zawodowe	Okresowy	Przygotowanie do samodzielności

Funkcja mieszkania z usługami	Charakter zamieszkiwania	Rodzaj wsparcia	Czas trwania	Cel
Najem ze wsparciem (z mieszkaniowego zasobu gminy / przez 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 została grupom o bardziej złożonych, specyficznych potrzebach wsparcia.

Proces przechodzenia od wsparcia instytucjonalnego do rozwiązań mieszkaniowych nie przebiega jednolicie dla wszystkich 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.

Do grup wymagających szczególnego podejścia należą również rodziny z dziećmi, rodziny wielodzietne, samotne matki i ojcowie oraz kobiety w ciąży doświadczający bezdomności lub zagrożeni utratą mieszkania. W ich przypadku rozwiązania mieszkaniowe powinny służyć przede wszystkim zachowaniu jedności rodziny, ochronie dobra dziecka oraz zapobieganiu rozdzielaniu rodzin z przyczyn wyłącznie mieszkaniowych.

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.

Seniorzy 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 poszerzanie 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 osoby w podeszłym wieku także 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.

Rozwój mieszkań z intensywnym lub całodobowym wsparciem powinien być traktowany jako integralny element procesu deinstytucjonalizacji. Rozwiązania te umożliwiają osobom wymagającym znacznego wsparcia prowadzenie życia w społeczności lokalnej przy zachowaniu możliwie najwyższego stopnia autonomii, prywatności i wpływu na codzienne decyzje. Celem nie jest zastąpienie wszystkich form opieki instytucjonalnej, lecz stworzenie realnej alternatywy dla osób, które – przy odpowiednio zorganizowanych usługach – mogą mieszkać poza placówkami całodobowymi.

Proponowana ścieżka przejścia dla osoby starszej w kryzysie bezdomności może rozpoczynać się zarówno od opuszczania placówki lub schroniska, jak i bezpośrednio od bezdomności ulicznej. Osoby starsze mogą też przechodzić do mieszkania z usługami wprost z innego miejsca niemieszkalnego, jeżeli pozwala na to ich sytuacja oraz możliwe jest zapewnienie odpowiednio dobrego zakresu wsparcia. W każdym przypadku pierwszym etapem jest pogłębiona diagnoza obejmująca 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 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 rozwinęto w podręczniku wdrożeniowym. Natomiast na poziomie modelu kluczowe jest 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 sytuację ryzykowną 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. Stabilne miejsce zamieszkania powinno stanowić punkt wyjścia umożliwiający bezpieczne wejście w dorosłość, pozwalając 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 zapewnienie ciągłości wsparcia także po opuszczeniu programu i rozpoczęciu samodzielnego życia we własnym mieszkaniu. Młody człowiek powinien mieć możliwość dalszego kontaktu z mentorem lub opiekunem procesu, szczególnie w pierwszych latach samodzielności, kiedy mogą pojawiać się nowe trudności związane z utrzymaniem mieszkania, pracą, finansami, relacjami czy codziennym funkcjonowaniem.

Znaczenie długoterminowego wsparcia asystenckiego potwierdzają doświadczenia programów mieszkaniowych realizowanych dla młodych osób opuszczających pieczę zastępczą. Praktyka pokazuje, że możliwość utrzymania stałego kontaktu z asystentem, również po uzyskaniu mieszkania, zwiększa poczucie bezpieczeństwa młodych ludzi, ułatwia radzenie sobie z kryzysami oraz znacząco ogranicza ryzyko utraty lokalu. Asystent staje się dla młodej osoby przewodnikiem i stałym punktem odniesienia, wspierając ją w podejmowaniu decyzji oraz stopniowym budowaniu samodzielności.

Brak takich rozwiązań prowadzi do paradoksu systemowego: państwo przeznacza 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.

Rodziny, pary oraz osoby z dziećmi

Szczególnej uwagi wymagają rodziny z dziećmi, rodziny wielodzietne, samotne matki i ojcowie oraz kobiety w ciąży doświadczające kryzysu bezdomności lub zagrożone utratą mieszkania. W ich przypadku podstawowym celem wsparcia powinno być zachowanie jedności rodziny oraz zapewnienie dzieciom stabilnych i bezpiecznych warunków życia w środowisku lokalnym. Kryzys mieszkaniowy nie powinien prowadzić do rozdzielania rodzin ani stanowić przesłanki do umieszczania dzieci w pieczy zastępczej, jeżeli rodzice są zdolni do sprawowania opieki przy odpowiednim wsparciu. Model uznaje również, że dzieci doświadczające bezdomności lub niestabilności mieszkaniowej są samodzielną grupą wymagającą ochrony i wsparcia, a działania podejmowane wobec rodziny powinny każdorazowo uwzględniać ich dobro, bezpieczeństwo oraz prawo do stabilnego miejsca zamieszkania.

Rodziny z dziećmi powinny mieć dostęp do pełnego katalogu rozwiązań mieszkaniowych, obejmujących mieszkania z funkcją interwencyjną, treningową, stabilizacyjną, opiekuńczą, readaptacyjną, a także najem wspierany. Dobór formy wsparcia powinien wynikać z indywidualnej diagnozy potrzeb rodziny, wieku dzieci, poziomu samodzielności rodziców oraz zakresu niezbędnych usług społecznych. Sam fakt posiadania dzieci nie powinien ograniczać możliwości korzystania z jakichkolwiek środowiskowych form wsparcia mieszkaniowego. Wszystkie formy usług mieszkalnictwa wspieranego opisane w niniejszym modelu – w tym mieszkania interwencyjne, treningowe, wspomagane, mieszkania ze wsparciem oraz najem ze wsparciem – mogą być kierowane również do rodzin, par i osób

z dziećmi, jeżeli odpowiadają ich indywidualnym potrzebom. Skład rodziny, liczba dzieci czy pozostawanie w związku nie powinny stanowić podstawy do wyłączenia tych osób z dostępu do określonych form wsparcia mieszkaniowego.

Rozwiązania mieszkaniowe dla rodzin powinny być uzupełnione o odpowiednio dobrany koszyk usług obejmujący pracę socjalną, asystenturę rodziny, wsparcie psychologiczne, pedagogiczne i prawne, poradnictwo specjalistyczne, pomoc w opiece nad dziećmi, wsparcie w aktywizacji zawodowej rodziców oraz działania wzmacniające kompetencje wychowawcze i prowadzenie gospodarstwa domowego. Zakres wsparcia powinien być elastycznie dostosowywany do zmieniających się potrzeb rodziny.

Szczególną uwagę należy poświęcić dzieciom doświadczającym bezdomności lub niestabilności mieszkaniowej. Kryzys mieszkaniowy wpływa na ich rozwój, zdrowie, edukację, poczucie bezpieczeństwa oraz relacje społeczne. Dlatego działania kierowane do rodzin powinny uwzględniać perspektywę dziecka oraz dążyć do zapewnienia możliwie szybkiego dostępu do stabilnego mieszkania i ciągłości edukacji, opieki zdrowotnej oraz wsparcia psychologicznego.

Model rekomenduje, aby gminy rozwijały rozwiązania mieszkaniowe przeznaczone również dla rodzin i osób z dziećmi oraz zapewniały im równy dostęp do mieszkań treningowych, wspomaganych i innych form wsparcia środowiskowego. O wyborze formy pomocy powinny decydować potrzeby i potencjał rodziny, a nie jej skład, liczba dzieci czy przyjęte lokalnie ograniczenia organizacyjne. Kwalifikacja do poszczególnych form wsparcia powinna opierać się na indywidualnej diagnozie potrzeb oraz celach procesu usamodzielniania. Dzięki temu możliwe jest ograniczenie ryzyka bezdomności dzieci, wzmacnianie samodzielności rodzin oraz zapobieganie niepotrzebnej instytucjonalizacji zarówno rodziców, jak i dzieci.

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 zwykle poprzedza utratę mieszkania, ale równie często jest jej konsekwencją i pogłębia się w trakcie życia w niestabilnych warunkach⁵⁷. 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 wyłącznie 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 traumatyzujące⁵⁸. Brak bezpiecznego miejsca do życia oznacza stałe funkcjonowanie

⁵⁷ *Recognising the Link Between Trauma and Homelessness*, FEANTSA, Bruksela 2017.

⁵⁸ E.K. Hopper, E.L. Bassuk, J. Olivet, *Shelter from the Storm: Trauma-Informed Care in Homelessness Services Settings*, *The Open Health Services and Policy Journal*, 2010, t. 3, s.

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.

Rosnąca wiedza na temat wpływu traumy na funkcjonowanie człowieka doprowadziła do zmiany sposobu projektowania usług dla osób doświadczających bezdomności. Badania oraz doświadczenia praktyczne pokazały, że tradycyjne formy wsparcia, koncentrujące się przede wszystkim na przestrzeganiu zasad i motywowaniu do zmiany, nie zawsze przynoszą oczekiwane rezultaty. Wiele osób rezygnowało z pomocy, nie utrzymywało mieszkań lub było postrzeganych jako „niewspółpracujące”. Z czasem zauważono, że zachowania te często wynikają z doświadczeń przemocy, zaniedbania, utraty bliskich, uzależnień, długotrwałego życia w zagrożeniu oraz wcześniejszych negatywnych doświadczeń z instytucjami. W odpowiedzi rozwinięto podejście uwzględniające traumę (TIA – *trauma-informed approach*), które zakłada, że skuteczne wsparcie powinno uwzględniać wpływ traumy na funkcjonowanie człowieka oraz wzmacniać poczucie bezpieczeństwa, zaufania i sprawczości⁵⁹.

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 traumy⁶⁰. 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 spotykający się z wielokrotną dyskryminacją. 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

80–100.

⁵⁹ SAMHSA's *Concept of Trauma and Guidance for a Trauma-Informed Approach*, Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA), HHS Publication No. (SMA) 14-4884, Rockville, MD 2014.

⁶⁰ *Mental Health & Homelessness across Europe: Calling for Comprehensive, Sustainable & Inclusive Strategies*, FEANTSA, Bruksela 2023.

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 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.

Jednym z podejść stosowanych w pracy z osobami doświadczającymi bezdomności może być redukcja szkód (*harm reduction*). W modelu deinstytucjonalizacji jest ona rozumiana jako sposób ograniczania negatywnych konsekwencji związanych z używaniem substancji psychoaktywnych lub innymi zachowaniami ryzykownymi, przy jednoczesnym budowaniu bezpieczeństwa, relacji i motywacji do zmiany. Perspektywa ta nie oznacza rezygnacji z procesu zdrowienia ani wykluczenia leczenia uzależnień, lecz stanowi jedną z metod wspierających stabilizację życiową i utrzymanie mieszkania.

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 wzięty pod uwagę.

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.

Deinstytucjonalizacja nie oznacza likwidacji placówek całodobowych, lecz stopniową transformację ich roli w lokalnym systemie wsparcia. Zgodnie z zasadą „nie zamykaj, zanim nie zbudujesz”, rozwój mieszkań i usług środowiskowych powinien poprzedzać ograniczanie liczby miejsc w placówkach. W okresie przejściowym placówki pozostają ważnym elementem systemu – pełniąc funkcje interwencyjne, kryzysowe, opiekuńcze i specjalistyczne, a jednocześnie rozwijając nowe usługi świadczone w społeczności lokalnej.

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 spersonalizowanych i kameralnych form wsparcia osadzonych w środowisku lokalnym.

Zapewnienie całodobowego wsparcia nie musi oznaczać stałej obecności personelu w mieszkaniu. Zakres i sposób organizacji wsparcia powinny wynikać z indywidualnych potrzeb mieszkańca. W zależności od stopnia samodzielności wsparcie może obejmować obecność opiekunów w ciągu dnia, dyżury nocne, mobilne zespoły interwencyjne dostępne przez całą dobę, a także wykorzystanie nowoczesnych technologii zwiększających bezpieczeństwo. Mogą to być m.in. systemy teleopieki, przyciski alarmowe (SOS), czujniki upadku, monitoring bezpieczeństwa, zdalny kontakt z personelem dyżurnym czy rozwiązania telemedyczne. Takie rozwiązania pozwalają zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa przy jednoczesnym zachowaniu prywatności, autonomii oraz prawa do życia we własnym mieszkaniu. W przypadkach wymagających najwyższego poziomu wsparcia możliwe jest również organizowanie całodobowej obecności personelu, jednak decyzja ta powinna wynikać z indywidualnej oceny potrzeb osoby, a nie z przyjętego modelu organizacyjnego.

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 systemami ochrony zdrowia i opieki długoterminowej, tak aby nie dochodziło do zastępowania ich 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 są diagnoza potrzeb osób korzystających z placówek oraz analiza lokalnych zasobów mieszkaniowych i usług, pozwalające 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 osób oraz przykładowych modeli wdrażania ścieżki przechodzenia do mieszkań przedstawiono w podręczniku wdrożeniowym.

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 realizowane 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 wprowadzenia.

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.

Tabela 6. 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	■ 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	■ wymaga silnej koordynacji międzysektorowej ■ konieczny system zarządzania mieszkaniami (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	■ 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	■ ograniczone zasoby → konieczna etapowość ■ NGO jako operator zwiększa skuteczność ■ potrzebne wsparcie eksperckie (ROPS) ■ dobra praktyka: pilotaż + skalowanie ■ ryzyko: brak stabilnego finansowania

Ścieżka	Kto (lider/ partnerzy)	Co (zakres działań)	Uwagi (warunki, ryzyka, dobre praktyki)
Pilotażowa (gminy <20 tys.)	NGO (często lider), JST (partner), powiat/ międzygminnie	■ pojedyncze mieszkania (testowanie modelu) ■ wsparcie osób opuszczających instytucje ■ współpraca międzygminna/powiatowa ■ korzystanie z NGO z większych miast jako operatorów ■ działania informacyjne i edukacyjne	■ bardzo ograniczone zasoby lokalne ■ kluczowa współpraca ponadlokalna ■ konieczne wsparcie regionalne (eksperti, 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 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, kadrą 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 czy 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.

Transformacja placówek jest jednocześnie szansą na rozwój organizacji i jej pracowników. Doświadczenie zdobyte w prowadzeniu schronisk, noclegowni czy ogrzewalni stanowi cenny zasób, który może zostać wykorzystany przy tworzeniu mieszkań ze wsparciem, usług asystenckich, streetworkingu, zespołów mobilnych oraz innych usług świadczonych w społeczności lokalnej. Deinstytucjonalizacja oznacza zmianę sposobu organizacji pomocy, a nie rezygnację z doświadczenia i kompetencji kadry. Wymaga jednak inwestowania w rozwój nowych umiejętności, supervizję oraz przygotowanie pracowników do pełnienia nowych ról opartych na towarzyszeniu, wzmacnianiu samodzielności i pracy środowiskowej.

Co ważne, organizacje pozarządowe podejmujące taką inicjatywę potrzebują odpowiedniego wsparcia – ze strony samorządu (w kontekście np. dostępu do lokali, porozumienia partnerskiego, zlecenia usług mieszkaniowych), instytucji centralnych (w przypadku stabilnego finansowania, wytycznych i standardów) oraz środowisk eksperckich (w kwestii szkoleń, mentoringu). 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 trafność i akceptację działań;

- **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-em. 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, równocześnie wymaga jednak 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, pielęgniarzy 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.).

Tabela 7. 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)	■ 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	■ etap testowania pojedynczych rozwiązań mieszkaniowych oraz budowania relacji z pierwszymi uczestnikami ■ finansowanie: EFS+, premia społeczna, środki JST, darowizny ■ ryzyka: ▪ brak ciągłości finansowania ze strony JST ▪ ograniczone zasoby organizacyjne i niewielka skala działań ▪ „zatkanie systemu” – ograniczona rotacja w mieszkaniach i brak możliwości dalszego rozwoju oferty wsparcia ■ korzyści: ▪ prezentowanie JST efektów tej formy wsparcia (np. większej skuteczności usamodzielniania, niższych kosztów długoterminowych, poprawy jakości życia uczestników) jako alternatywy dla rozwiązań instytucjonalnych

Ścieżka	Rola organizacji i partnerów	Zakres działań	Warunki, finansowanie, ryzyka, korzyści
Przejściowa (adaptacyjna) – dla średnich organizacji	NGO (operator mieszkań i usług), OPS/CUS/powiat (partnerzy systemowi)	■ 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	■ etap przejścia od instytucji do modelu środowiskowego – rosnąca rola NGO jako operatora systemu usług środowiskowych ■ konieczność budowy trwałych partnerstw lokalnych ■ ryzyka: ▪ 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: ▪ równoległe zmniejszanie/wygaszanie instytucji i rozwój mieszkań ▪ diagnoza zapotrzebowania i rozwój mieszkań ▪ zapewnienie wyboru formy wsparcia ▪ zmiana funkcji placówki w kierunku usług środowiskowych

Ścieżka	Rola organizacji i partnerów	Zakres działań	Warunki, finansowanie, ryzyka, korzyści
Kompleksowa – dla dużych organizacji	NGO (operator, koordynator systemu), JST (strategiczny partner)	■ 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) ■ 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	■ 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 ■ dywersyfikacja źródeł finansowania ■ ryzyka: ▪ wysokie koszty operacyjne systemu ▪ zależność od finansowania publicznego ▪ konieczność stałego zarządzania jakością i kadrami ■ korzyści: ▪ 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:

- kosztów inwestycyjnych, takich jak adaptacja i modernizacja lokali (remonty pustostanów, zakup wyposażenia);
- kosztów operacyjnych, obejmujących czynsze, media oraz usługi wsparcia, w tym wynagrodzenia, szkolenia i rozwój kadry (asystentów, psychologów, doradców);
- 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 strategie 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 umożliwia realne odejście od instytucji ku trwałym, środowiskowym formom wsparcia.

Docelowo usługi mieszkalnictwa wspieranego powinny zostać jednoznacznie uregulowane ustawowo wraz z określeniem minimalnego koszyka usług, zasad finansowania oraz odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za ich organizację. Zapewnienie trwałych podstaw prawnych pozwoli odejść od projektowego charakteru wielu rozwiązań i stworzyć stabilny system usług dostępnych na terenie całego kraju.

W przypadku realizacji mieszkań w formule współlokalizacji z istniejącymi placówkami rozwiązanie to może być dopuszczalne jedynie 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 Społecznych⁶¹, raport Habitat for Humanity Poland⁶²) 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

⁶¹ *Strategia Rozwoju Usług Społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)*, Monitor Polski 2022, poz. 767.

⁶² *Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2022, https://drive.google.com/file/d/1qXRPOQx_s-7AhNM0dS24-xW4TfFXthgFT/view (dostęp: 10.08.2026).

nie tylko zwiększać dostępność mieszkań, ale też 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.

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. Rozwój mieszkań powinien być nierozdzielnie powiązany z zapewnieniem dostępnego i elastycznego koszyka usług środowiskowych, dostosowanego do indywidualnych potrzeb osoby lub rodziny. W szczególności powinien on obejmować asystenturę, pracę socjalną, streetworking, doradztwo mieszkaniowe, mediacje, wsparcie w przeciwdziałaniu zadłużeniu i utrzymaniu mieszkania, wsparcie psychologiczne, zdrowotne, aktywizację zawodową oraz inne usługi niezbędne do utrzymania samodzielności i stabilizacji mieszkaniowej. Samo zapewnienie lokalu, bez odpowiedniego wsparcia, nie gwarantuje trwałego wyjścia z kryzysu bezdomności.

Jednym z rozwiązań wspierających rozwój dostępnych mieszkań dla osób wymagających wsparcia są społeczne agencje najmu (SAN). Działają one jako pośrednicy pomiędzy właścicielami mieszkań a gminą i najemcami, zapewniając stabilne warunki najmu oraz bezpieczeństwo obu stron. W zależności od założeń programu lub umowy z gminą SAN może również organizować, zapewniać lub koordynować usługi społeczne i wsparcie towarzyszące, jednak sam najem mieszkania za jej pośrednictwem nie oznacza automatycznie objęcia najemcy takim wsparciem. Dzięki środkom krajowym i europejskim (m.in. z programu FERS) samorządy i organizacje społeczne mogą finansować rozwój SAN, obejmujący m.in. pozyskiwanie mieszkań, dopłaty do czynszów, remonty i wyposażenie lokali oraz, w uzasadnionych przypadkach, wsparcie dla najemców. Właściciele mieszkań zyskują stabilny dochód i gwarancję utrzymania standardu lokalu.

Wyzwaniem 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 sektorów 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

Spośród obecnie rozwijanych modeli usług mieszkaniowych metoda Najpierw Mieszkanie (*Housing First*) w najpełniejszy sposób realizuje zasady deinstytucjonalizacji. Opiera się na zapewnieniu osobie wspieranej prawa do samodzielnego mieszkania, oddzieleniu mieszkania od wsparcia, poszanowaniu autonomii i wyboru mieszkańca oraz świadczeniu elastycznych usług środowiskowych dostosowanych do indywidualnych potrzeb. Jednocześnie należy zauważyć, że obecny system prawny i organizacyjny w Polsce jest dobrze przygotowany do wdrażania mieszkań treningowych i wspomaganych, które posiadają ustawowe umocowanie oraz określone standardy funkcjonowania. Rozwój tych form nie powinien jednak ograniczać wdrażania modelu Najpierw Mieszkanie oraz innych usług przeznaczonych dla osób z wysokimi i złożonymi potrzebami, dla których rozwiązania oparte na zasadach Najpierw Mieszkanie są najbardziej adekwatne.

Model Najpierw Mieszkanie 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 elastycznie⁶³.

Metoda powstała w Nowym Jorku w latach 90. XX wieku⁶⁴ 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 warunkach model ten pozwala osiągać wysoki poziom utrzymania mieszkań oraz poprawę dobrostanu uczestników – oba wskaźniki ukształtowały się na poziomie ponad 80%⁶⁵.

⁶³ N. Pleace, *Najpierw mieszkanie w Europie...* (op. cit.).

⁶⁴ S. Tsemberis, *Housing First – The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*, Hazelden, Minnesota 2010.

⁶⁵ *Podręcznik – Model Najpierw Mieszkanie – rekomendacje wdrażania*, red. E. Szadura-Urbańska, P. Olech, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Wrocław 2022,

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”. Brak wymogu wcześniejszej abstynencji nie oznacza rezygnacji z pracy nad ograniczaniem używania substancji psychoaktywnych ani wykluczenia podejść opartych na trzeźwości. Model zakłada możliwość stosowania różnych metod pracy – w tym redukcji szkód, terapii uzależnień oraz programów opartych na abstynencji – dobieranych indywidualnie do potrzeb osoby wspieranej, jej celów oraz lokalnych uwarunkowań organizacyjnych. Pomoc dostępna jest tak długo, jak potrzebują tego osoby w kryzysie. 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 tej metody 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.

Model mieszkalnictwa wspieranego wymaga również wyraźnego rozdzielenia kompetencji pomiędzy opiekunem mieszkania a asystentem osoby wspieranej. Opiekun mieszkania odpowiada za organizację i utrzymanie usługi mieszkaniowej, w szczególności za kwestie administracyjne, techniczne i organizacyjne związane z lokalem oraz współpracę z właścicielem lub zarządcą nieruchomości. Asystent koncentruje się natomiast na procesie wsparcia mieszkańca, budowaniu relacji, wzmacnianiu samodzielności, koordynacji usług oraz realizacji indywidualnego planu wsparcia. Przygotowanie kadr powinno uwzględniać rozwój kompetencji właściwych dla obu tych ról oraz zapobiegać ich łączeniu w sposób prowadzący do odtwarzania instytucjonalnego modelu opieki.

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;

https://drive.google.com/file/d/14bkZfySSQffC-OeK8INp5_3b5w9tF819/view
(dostęp:10.08.2026).

- 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 rzeczników, edukatorów i doradców. Ich głos zwiększa skuteczność działań oraz wprowadza perspektywę opartą na godności i równości.

Szkolenia powinny dotyczyć zarówno nowych osób wchodzących do systemu, jak i kadry już pracującej. 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.

Skuteczność procesu deinstytucjonalizacji powinna być oceniana przede wszystkim poprzez trwałość utrzymania mieszkań, poprawę jakości życia i samodzielności osób korzystających ze wsparcia, ograniczenie liczby osób przebywających długoterminowo w placówkach całodobowych oraz rozwój dostępnych w społeczności lokalnej usług mieszkaniowych i środowiskowych, a nie wyłącznie liczbę utworzonych miejsc lub zrealizowanych świadczeń.

05

Rozdział 5

Wsparcie osób doświadczających bezdomności i osób zagrożonych bezdomnością w społecznościach lokalnych

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 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 w profilaktyce bezdomności, zapobieganiu bezdomności ulicznej i uzupełnieniu streetworkingu, usługach mieszkaniowych, wzmocnieniu integracji społecznej, ale przede wszystkim – w zakończeniu bezdomności i zapobieganiu jej nawrotom. Asystentura ma szczególne znaczenie we wspieraniu osób korzystających z różnorodnych programów opartych o rozwiązania mieszkaniowe, zarówno doświadczających bezdomności, jak i nią zagrożonych. Jako jedna z równorzędnych i komplementarnych usług wsparcia, obok zaawansowanej pracy socjalnej i streetworkingu, powinna koncentrować się na osiągnięciu i zachowaniu stabilności mieszkaniowej poprzez uzyskanie i utrzymanie mieszkania, a w przypadku osób

jeszcze mieszkających – na zapobieganiu utracie dotychczasowego lokalu i wspieraniu jego trwałego utrzymania. Może być realizowana przed uzyskaniem mieszkania, w okresie przechodzenia do niego oraz po zamieszkaniu, jednak jej nadrzędnym celem jest rozwiązywanie trudnej sytuacji mieszkaniowej.

Skuteczne wsparcie osób doświadczających bezdomności lub zagrożonych jej wystąpieniem wymaga zarówno zapewnienia mieszkań, jak i rozwoju usług realizowanych w społecznościach lokalnych. Mieszkanie tworzy podstawę stabilizacji, jednak bez odpowiedniego wsparcia będzie niewystarczające do jego trwałego utrzymania, zakończenia bezdomności, zapobiegania jej nawrotom lub przeciwdziałania utracie dotychczasowego miejsca zamieszkania. Z tego względu osoby korzystające z rozwiązań mieszkaniowych powinny mieć zapewniony dostęp do zindywidualizowanych i elastycznych usług, obejmujących w szczególności asystenturę, zaawansowaną pracę socjalną, streetworking i inne formy pomocy (np. typu *outreach*), warunkowanych ich indywidualną sytuacją, potrzebami i prawami. Zakres i intensywność wsparcia tych osób powinny także być dostosowane do zmiany ich sytuacji życiowej. Powiązanie mieszkania z dostępem do usług nie oznacza obowiązku korzystania z jednakowego pakietu wsparcia ani uzależniania prawa do mieszkania od realizacji określonego programu. W modelu, zgodnie ze Strategią Rozwoju Usług Społecznych, kluczowymi usługami środowiskowymi są streetworking, asystentura osób doświadczających bezdomności i osób zagrożonych bezdomnością oraz zaawansowana praca socjalna. Usługi te pełnią odmienne, lecz wzajemnie uzupełniające się funkcje w profilaktyce bezdomności, docieraniu do osób pozostających poza systemem wsparcia, przechodzeniu do mieszkania, jego utrzymaniu, wzmacnianiu integracji społecznej oraz zapobieganiu nawrotom bezdomności.

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 socjalnych, zdrowotnych, społecznych i innych zdiagnozowanych lub zgłaszanych przez samą osobę. Usługa ta świadczona jest poza mieszkaniami oraz poza instytucjonalnymi formami pomocy, z poszanowaniem godności, autonomii i prawa do samostanowienia osób objętych wsparciem, w oparciu o ich zasoby i potrzeby⁶⁶.

Cele streetworkingu:

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

⁶⁶ 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 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 bezdomności⁶⁷.

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;

⁶⁷ Ibidem.

- 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 pomocy⁶⁸.

Kwalifikacje i wymogi wobec osób wykonujących streetworking bezdomności

- posiadanie wykształcenia zasadniczego branżowego lub zawodowego oraz minimum rocznego doświadczenia w pracy z osobami w kryzysie bezdomności, a także ukończenie szkolenia z zakresu udzielania pierwszej pomocy;
- posiadanie wykształcenia co najmniej średniego (w tym średniego branżowego) oraz ukończenie szkolenia z udzielania 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 integracji społecznej oraz posiadanie kompetencji niezbędnych do wykonywania tego zawodu.

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.

⁶⁸ 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_jobId=40100805&p_auth=ykU9ijNN (dostęp 04.05.2025).

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 wykształcenia⁶⁹.

Nurty streetworkingu:

- zawodowy;
- samopomocowy (realizowany przez osoby z własnym doświadczeniem bezdomności);
- mieszany (zawodowo-samopomocowy)⁷⁰.

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;
- 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 pomocowe⁷¹.

⁶⁹ Materiały robocze Zespołu ds. reformy systemu pomocy społecznej, listopad 2025 r.

⁷⁰ M. Kostrzyńska, P. Olech, K. Suchenek-Maksiak, J. Strączyński, *Usługi streetworkingu w obszarze bezdomności. Raport z badania*, W: *Pokonać bezdomność 2022. Ku zdeinstytucjonalizacji*, red. Jakub Wilczek, OFRPB, Zabrze 2022, <https://drive.google.com/file/d/1GWeehnYaG3bO1FNTuoqb5JJgklDimX9S/view> (dostęp 10.08.2026).

⁷¹ Na podstawie: *Podręcznik streetworkera bezdomności*, red. M. Dębski, A. Michalska, PFWB, Gdańsk 2012, https://drive.google.com/file/d/1TmrPyFooperu-myay5_YGnQmf8nnJmH/view (dostęp 10.08.2026) oraz *Podręcznik Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności*, red. R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk, PFWB, Gdańsk 2014, <https://drive.google.com/file/d/1YpOIM6APAcRixJRU-V1dHFLMuOCTHJJv/view> (dostęp 10.08.2026).

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 zlecanych lub powierzanych zadań, w tym uwzględniać poziom wynagrodzenia pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej);
- realizacja jako zadanie własne ośrodka pomocy społecznej lub centrum usług społecznych bądź jako zadanie zlecone organizacji pozarządowej;
- założenie realizacji usługi streetworkerskiej długoterminowo, co pozwoli na zbudowanie odpowiednich zasobów i profesjonalnej kadry stosującej narzędzia do realnego rozwiązania problemu bezdomności;
- założenie realizacji streetworkingu jako usługi całorocznej, co umożliwi pełniejsze rozpoznanie skali i charakteru bezdomności ulicznej, zachowanie ciągłości kontaktu z osobami wspieranymi oraz rozwijanie trwałej współpracy międzysektorowej przy maksymalnym wykorzystaniu wszystkich możliwych i istniejących zasobów.

Forma zatrudnienia i stabilność kadry:

- preferowane zatrudnienie na podstawie umowy o pracę (zwłaszcza tam, gdzie charakter wykonywanej pracy wskazuje na istnienie stosunku pracy), z wykorzystaniem zadaniowego czasu pracy; przy zlecaniu usług organizacjom pozarządowym należy uwzględnić wynikające z tego konsekwencje organizacyjne i finansowe (w tym konieczność zapewnienia ciągłości zatrudnienia);
- wykorzystanie zadaniowego czasu pracy w celu zwiększenia elastyczności działań;
- podejmowanie działań stabilizujących zatrudnienie, ograniczających rotację pracowników i zapewniających ciągłość realizacji wsparcia.

Minimalny skład zespołu:

- zatrudnienie minimalnie dwóch streetworkerów (poziom zatrudnienia powinien uwzględniać możliwości organizacyjne realizatora, wielkość i strukturę gminy, powiatu lub miasta, możliwości komunikacyjne);
- realizacja pracy w patrolach dwuosobowych – obligatoryjnie;
- zapewnienie zastępowalności pracowników i ciągłości usługi (szczególnie w małych i średnich gminach).

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 zdrowia⁷².

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, znajomość podstawowych jednostek chorobowych, umiejętność bezpiecznej komunikacji i motywowania do leczenia z uwzględnianiem konsekwencji 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, umożliwia prowadzenie streetworkingu w sposób profesjonalny, bezpieczny i trwały. Przekłada się to nie

⁷² Podręcznik Model Gminny Standard..., op. cit., s. 292.

tylko na wysoką jakość wsparcia i dobrostan pracowników, ale także na zwiększenie bezpieczeństwa odbiorców usług oraz realną poprawę ich sytuacji życiowej.

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. Asystentura koncentruje się na osobie, czasami jest realizowana niezależnie od aktualnego miejsca pobytu osoby otrzymującej pomoc, ale wiąże się ją z usługą mieszkaniową lub utrzymaniem mieszkania. Zagrożeniem jest włączanie do zakresu asystentury zadań przypisanych opiekunowi mieszkania, w szczególności związanych z organizacją konkretnej usługi mieszkaniowej, ustalaniem i egzekwowaniem zasad korzystania z lokalu oraz współpracą z podmiotem prowadzącym mieszkanie lub program mieszkaniowy. Realizowanie przez asystenta funkcji kontrolnych, administracyjnych lub reprezentujących interesy właściciela/operatora mieszkania/realizatora programu, mogłoby znacząco osłabiać relację z odbiorcą usługi i prowadzić do przenoszenia instytucjonalnych wzorców wsparcia do mieszkania. Nie wyklucza się innych miejsc realizacji asystentury, jednak model koncentruje się na zdeinstytucjonalizowanych usługach środowiskowych łączących usługi wsparcia z usługami mieszkaniowymi.

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 realizowana⁷³:

- w obszarze bezpieczeństwa i stabilności mieszkaniowej:

⁷³ 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> (dostęp 10.08.2026).

- 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 być 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 pomocy prawnej;
- 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, sąsiedzkich czy specjalistycznych (dla osób z zaburzeniami psychicznymi);
 - wsparcie w dostępie do usług zdrowotnych i społecznych w zakresie redukcji szkód oraz terapii uzależnień;
 - 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.

W przypadku osób zagrożonych 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 urząd pracy;
 - wsparcie w dostępie do edukacji, kursów i szkoleń zawodowych;
 - wsparcie w znalezieniu i utrzymaniu zatrudnienia⁷⁴.

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);
 - 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;

⁷⁴ Pokonać bezdomność 2023. Deinstytucjonalizacja usług..., op. cit. s. 75

Podręcznik – Model Najpierw Mieszkanie..., op. cit.

- 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 wsparcia⁷⁵.

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 społecznym i ubóstwem, w tym osób uzależnionych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, młodzieży z placówek opiekuńczo-wychowawczych itp.;
- doświadczenie zawodowe powinno być uzupełnione specjalistycznym szkoleniem z zakresu indywidualnej pracy z osobami doświadczającymi bezdomności. Dla osób pracujących z grupą zagrożoną bezdomnością wskazane jest również szkolenie z profilaktyki bezdomności. Szkolenia powinny być realizowane przez podmioty lub osoby posiadające wieloletnie doświadczenie w indywidualnym wsparciu osób doświadczających bezdomności w ramach zdeinstytucjonalizowanych usług środowiskowych i podejścia uwzględniającego traumę, a co kluczowe – angażującym ekspertów przez doświadczenie;
- w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe jest etapowe dochodzenie do pełnych kwalifikacji, pod warunkiem zapewnienia specjalistycznego szkolenia i praktycznego wdrażania do roli poprzez pracę pod opieką doświadczonego członka kadry, mentoring i regularną superwizję. Doświadczenie pracownika wspierającego lub mentora powinno być równoważne z doświadczeniem osób szkolących w punkcie powyżej. Rozwiązanie to nie powinno zastępować docelowego standardu kwalifikacyjnego. Można jednak rozważyć ocenianie doświadczenia zawodowego

⁷⁵ Pokonać bezdomność 2023. Deinstytucjonalizacja usług..., op. cit. s. 80

Podręcznik – Model Najpierw Mieszkanie..., op. cit.

bardziej elastycznie, z uwzględnieniem rzeczywistego zakresu wykonywanych zadań, doświadczenia w pracy środowiskowej, umiejętności budowania relacji wspierającej, współpracy międzyinstytucjonalnej, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz znajomości problematyki bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego;

- zaleca się regularne szkolenia rozwijające kompetencje interpersonalne i zawodowe, m.in.:
 - dialog motywujący;
 - terapię skoncentrowaną na rozwiązaniach;
 - redukcję szkód;
 - pierwszą pomoc przedmedyczną;
 - rozpoznawanie zaburzeń psychicznych (rozpoznawanie objawów, znajomość podstawowych jednostek chorobowych, umiejętność bezpiecznej komunikacji i motywowania do leczenia z uwzględnianiem konsekwencji jego braku).

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:
 - 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;
 - usługa realizowana na podstawie zamówienia publicznego;
 - 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.

Rekomendowane warunki zatrudnienia (poziomu wykształcenia i doświadczenia zawodowego) mogą okazać się niewystarczające dla realizacji sprawnej i przynoszącej zakładane rezultaty asystentury, która wymaga wysokiego poziomu odporności na stres, samodzielności i odpowiedzialności za prowadzony proces wsparcia. Przeciążenie lub niewystarczające przygotowanie do tego rodzaju pracy może wywołać kryzysy, co wymaga stosowania dodatkowych narzędzi stabilizujących zatrudnienie, by uniknąć rotacji

pracowników i przerwania wsparcia odbiorców. Wytyczne służą też ochronie jakości usługi, bezpieczeństwa osób wspieranych oraz wyraźnemu odróżnieniu asystentury od funkcji opiekuńczych, administracyjnych i pomocniczych.

- 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;
 - możliwość zmiany asystenta w trakcie realizacji wsparcia;
- 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 merytoryczne, organizacyjne i formalne 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 działań⁷⁶.

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

⁷⁶ Pokonać bezdomność 2023. Deinstytucjonalizacja usług..., op. cit. s. 78.

Podręcznik – Model Najpierw Mieszkanie..., op. cit.

Asystentura nie funkcjonuje w oderwaniu od innych form wsparcia. Szczególne znaczenie ma jej współpraca z (opisaną w kolejnym podrozdziale) zaawansowaną pracą socjalną, która pełni odmienną rolę, jednak pozostaje z asystenturą funkcjonalnie powiązana. Zakres obu usług powinien być ustalany na podstawie potrzeb, celów i sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia. Zaawansowana praca socjalna obejmuje przede wszystkim diagnozowanie sytuacji, planowanie i koordynowanie wsparcia, prowadzenie działań formalnych i administracyjnych oraz organizowanie dostępu do świadczeń i usług. Natomiast asystentura koncentruje się na praktycznym funkcjonowaniu osoby, towarzyszeniu w realizacji uzgodnionych celów, wspieraniu codziennego i samodzielnego życia, wzmacnianiu kompetencji oraz osiąganiu stabilności mieszkaniowej. Współpraca obu usług powinna opierać się na wspólnym planie wsparcia, jednoznacznym podziale odpowiedzialności za poszczególne działania oraz regularnej wymianie informacji, za wiedzą i zgodą osoby wspieranej, tak aby zapobiegać dublowaniu zadań i powstawaniu luk w udzielanej pomocy.

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 celowi⁷⁷.

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 skoordynowany, 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 usamodzielnienie:

⁷⁷ Ustawa o pomocy społecznej, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/pomoc-spoeczna-17087802/art-45> (dostęp 27.05.2025).

- 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;
- **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 lokalnej⁷⁸.

Działania pracownika socjalnego obejmują w szczególności informowanie o dostępnych świadczeniach i formach wsparcia oraz wyjaśnianie zasad i sposobu korzystania z nich, ale też wsparcie i edukację, poradnictwo, 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 regulacjami organizacyjnymi przyjętymi w podmiocie zatrudniającym pracownika socjalnego (przede wszystkim będzie to

⁷⁸ Podręcznik *Model Gminny Standard...*, op. cit., s. 117.

Podręcznik – Model Najpierw Mieszkanie..., op. cit.

jednostka organizacyjna pomocy społecznej). Z uwagi na charakter usługi rekomenduje się upraszczanie procedur i ograniczanie dokumentacji do niezbędnej dla prowadzonego procesu wsparcia, dokumentowania pracy oraz uzyskania lub utrzymania mieszkania.

Dla zachowania wspierającego charakteru pracy socjalnej, opartego na współpracy i poszanowaniu autonomii osoby, rekomenduje się, aby – w miarę możliwości organizacyjnych – oddzielić ją od prowadzenia postępowań administracyjnych, rozstrzygania o uprawnieniach do świadczeń, podejmowania uznaniowych decyzji dotyczących przyznawania pomocy oraz kontroli wykorzystania świadczeń finansowych zgodnie z ich przeznaczeniem. Łączenie tych funkcji może prowadzić do konfliktu ról oraz rodzić dylematy etyczne, co osłabia relację opartą na zaufaniu, obniża skuteczność pracy socjalnej i ogranicza jej wpływ na osiąganie trwałych efektów wsparcia, w tym skuteczne zakończenie lub zapobieganie doświadczeniu bezdomności.

Odrębność ról należy zachować również w przypadku streetworkingu. Jednak, szczególnie w mniejszych gminach, funkcję streetworkera i pracownika socjalnego może pełnić ta sama osoba pod warunkiem posiadania odpowiednich kompetencji w zakresie streetworkingu oraz jednoznacznego rozdzielenia celów, zadań i sposobu dokumentowania obu ról. Odrębność ta ma zatem charakter funkcjonalny i nie musi oznaczać, że każdą z ról pełni inny pracownik. Osoba korzystająca ze wsparcia powinna mieć jasność, w jakiej roli występuje pracownik w danym momencie. Relacja nawiązana w ramach streetworkingu nie powinna być wykorzystywana do prowadzenia postępowania administracyjnego ani działań o charakterze kontrolnym, ponieważ mogłoby to podważyć zaufanie stanowiące podstawę skutecznej pracy w środowisku.

Pozostałe usługi środowiskowe realizowane w lokalnych społecznościach

Usługi *outreach*:

- mobilna pomoc medyczna – międzysektorowa usługa realizowana we współpracy systemów ochrony zdrowia i pomocy społecznej, obejmująca m.in. wsparcie ratownika medycznego, pielęgniarki, lekarza lub innych specjalistów medycznych polegające np. na zmianie opatrunków, oczyszczaniu ran, ocenie stanu zdrowia, kierowaniu do dalszej diagnostyki oraz realizacji innych działań wspierających proces leczenia;
- mobilne poradnictwo specjalistyczne – mobilne zespoły składające się ze specjalistów: psychologa, terapeuty uzależnień, edukatora zdrowotnego, asystenta zdrowia.

Mobilne miejsca wsparcia:

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

Punkty doraźnej pomocy:

- **dzienne miejsca aktywności** – profilowane np. według płci, wieku lub bieżących problemów; z możliwością pobytu w ciągu dnia, umycia się, zjedzenia posiłku, skorzystania z konsultacji specjalistycznej, skorzystania z organizowanych zajęć i warsztatów, naładowania telefonu, odpoczynku;
- **łaźnie** z możliwością wymiany odzieży;
- **pralnie;**
- **magazyny odzieżowe;**
- **jadalnie lub punkty wydające żywność.**

Usługi integracji społecznej i zawodowej:

- **centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej;**
- **usługi integracji 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.**

Osoby z doświadczeniem bezdomności i ich role w usługach środowiskowych

Ekspert przez doświadczenie to osoba z własnym doświadczeniem bezdomności oraz jej zakończenia, która świadomie wykorzystuje wiedzę i kompetencje wynikające z przeżytego procesu w celu wspierania innych osób oraz doskonalenia systemu wsparcia⁷⁹. Doświadczenie to ma unikalny charakter i stanowi istotny zasób w procesach deinstytucjonalizacji usług społecznych.

Kluczowym warunkiem rozgraniczenia możliwych ról eksperta przez doświadczenie jest precyzyjne zdefiniowanie stosowanych nazw oraz powiązanie ich z zakresem zadań, wymaganymi kompetencjami i obszarem działania. W związku z powyższym należy wyróżnić cztery podstawowe role⁸⁰:

- **Rzecznik z doświadczeniem** – wnosi perspektywę osób, które doświadczyły bezdomności, do debaty publicznej, konsultacji i procesów podejmowania decyzji. Jego zadaniem jest przekładanie doświadczeń indywidualnych i grupowych

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Na podstawie dokumentacji spotkania grupy ekspertów przez doświadczenie przy Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, czerwiec 2026 r.

na postulaty, rekomendacje oraz propozycje zmian w politykach i usługach. Oznacza to świadome zabieranie głosu z perspektywy osób z doświadczeniem bezdomności lub doświadczających bezdomności.

- **Praktyk wspierający** – wykorzystuje własne doświadczenie w bezpośredniej relacji z osobami doświadczającymi bezdomności lub zagrożonymi jej wystąpieniem. Dzięki swojej wiedzy może łatwiej budować zaufanie, pomagać w odnalezieniu się w systemie usług, wzmacniać gotowość do zmiany oraz towarzyszyć w pokonywaniu trudności. Rola ta nie zastępuje pracy specjalistów, ale wnosi do procesu wsparcia wiedzę wynikającą z własnego procesu usamodzielnienia i zakończenia bezdomności.
- **Pracownik organizacyjny z doświadczeniem** – uczestniczy w codziennym działaniu organizacji lub instytucji, wykonując zadania związane z zapleczem administracyjno-organizacyjnym oraz koordynacją, obsługą lub realizacją projektów. Posiadane doświadczenie może pomagać w dostrzeganiu barier, których nie rozpoznają osoby bez podobnych przeżyć, a także w dostosowywaniu sposobu organizacji usług do sytuacji i potrzeb ich odbiorców. W tej roli doświadczenie bezdomności stanowi dodatkowy zasób, ale nie musi być głównym przedmiotem wykonywanej pracy.
- **Specjalista z doświadczeniem** – łączy wiedzę płynącą z własnej historii z formalnym przygotowaniem zawodowym, kwalifikacjami lub specjalistycznymi kompetencjami. Może wykonywać zadania właściwe dla swojej profesji, a jednocześnie wzbogacać je o lepsze rozumienie sytuacji osób korzystających ze wsparcia. Doświadczenie bezdomności nie zastępuje wymaganych kwalifikacji, lecz poszerza perspektywę zawodową i może zwiększać adekwatność realizowanych działań.

Udział ekspertów przez doświadczenie może obejmować zarówno poziom strategiczny i systemowy, jak i organizacyjny, zawodowy, a także bezpośrednią realizację usług. Zakres pełnionych ról zależy będzie od posiadanych kwalifikacji, przygotowania zawodowego i charakteru powierzonych zadań. Niezbędna do tego będzie gotowość organizacji i instytucji do angażowania ekspertów i osób z doświadczeniem w różnych obszarach działań.

Wyszczególniono następujące 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 wspierający, bez wykształcenia w zakresie zawodów pomocowych, specjaliści z doświadczeniem);
- wsparcie bezpośrednio innych osób w bezdomności i praca na równorzędnych zasadach, m.in. w pracy socjalnej czy we wsparciu psychologicznym (specjaliści

z doświadczeniem, wykształceniem kierunkowym, kompetencjami do zakresu danej usługi);

- realizacja zadań na równorzędnych zasadach w zakresie np. administracyjnym, organizacyjnym, w obsłudze technicznej lub usługach wsparcia (pracownicy z doświadczeniem).

06

Rozdział 6

Zarządzanie i koordynowanie procesem deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności

Kluczowe elementy zarządzania procesem deinstytucjonalizacji

Projektowanie i wdrażanie procesów deinstytucjonalizacji (DI) usług kierowanych do osób w kryzysie bezdomności i nim zagrożonych w wymiarze krajowym, regionalnym i lokalnym wymaga sprawnego zarządzania i koordynacji. Skuteczna deinstytucjonalizacja nie sprowadza się wyłącznie do zwiększenia liczby mieszkań – wymaga równoległej zmiany organizacyjnej, kadrowej, finansowej i kulturowej całego systemu. 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 oraz skoordynowania działań. Zasady deinstytucjonalizacji powinny znajdować odzwierciedlenie nie tylko w sposobie świadczenia usług, ale także w kulturze organizacyjnej oraz sposobie zarządzania instytucjami, organizacjami i zespołami. Nie jest możliwe skuteczne wdrażanie usług opartych na podmiotowości, wyborze

i samostanowieniu osób korzystających ze wsparcia w organizacjach prowadzonych w sposób nadmiernie hierarchiczny, paternalistyczny i oparty głównie na kontroli. Zarządzanie w procesie DI powinno wzmacniać współodpowiedzialność, otwartą komunikację, autonomię zespołów, uczenie się na doświadczeniach oraz udział kadry i osób z doświadczeniem bezdomności w podejmowaniu decyzji. Spójność pomiędzy wartościami DI a praktyką zarządzania powinna obejmować w szczególności sposób tworzenia procedur, organizację pracy, zarządzanie personelem, podejmowanie decyzji, rozwiązywanie konfliktów oraz ocenę jakości usług. Wymaga to odchodzenia od podejścia koncentrującego się na regulaminach, kontroli i wymaganiach organizacji na rzecz kultury opartej na relacjach, zaufaniu, prawach człowieka, refleksyjności i potrzebach osób korzystających ze wsparcia. Organizacja wdrażająca DI powinna sama działać zgodnie z wartościami, które chce realizować w relacji z osobami korzystającymi z usług.

■ **Plany deinstytucjonalizacji**

Operacyjne wdrażanie procesów deinstytucjonalizacji powinno być oparte na krajowych, regionalnych i przede wszystkim lokalnych planach, określających diagnozę wyjściową, cele, harmonogram, odpowiedzialność, budżet, wskaźniki, sposób przenoszenia zasobów oraz zarządzanie ryzykiem.

■ **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. Monitoring powinien skupiać się nie tylko na liczbie usług i osób, lecz także na rezultatach i jakości – zapobieganiu utracie mieszkania, czasie pobytu na ulicy i w placówkach, utrzymaniu mieszkania, autonomii, wyborze, bezpieczeństwie, komfortu życia i włączeniu społecznym. Ewaluacja powinna obejmować głos osób z doświadczeniem bezdomności, prowadzić do korekt działań i unikać nadmiernego obciążenia dokumentacją. Również działania wdrażające DI należy nieustannie wartościować, a ich realizatorzy muszą być gotowi do korekt i zmiany planów. Wskazane jest także monitorowanie losu osób wcześniej doświadczających bezdomności.

■ **Jakość, prawa i bezpieczeństwo**

Standardy i nadzór nad usługami powinny koncentrować się na poszanowaniu praw, autonomii, prywatności, ochronie przed przemocą, realnym wyborze i możliwości zgłaszania skarg. Ocena jakości powinna dotyczyć sposobu organizacji wsparcia, a nie tylko zgodności formalnej.

■ **Partnerstwo i współpraca**

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

■ **Międzysektorowość i interdyscyplinarność**

Przejsie z poziomu pomocy społecznej do całościowej i kompleksowej polityki społecznej wymaga międzysektorowości (sektory 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. Szczególnie ważna jest integracja usług społecznych, mieszkaniowych i zdrowotnych dla osób o wysokich i złożonych potrzebach.

■ **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”. Proces DI wymaga stabilnego, wieloletniego finansowania łączącego źródła europejskie, krajowe, regionalne i lokalne. Finansowanie projektowe powinno od początku zawierać plan trwałości. Przenoszenie strumieni finansowych z instytucji do usług mieszkaniowych i środowiskowych musi następować stopniowo, bez ograniczania istniejącego wsparcia przed utworzeniem realnych alternatyw.

■ **Wspieranie, przygotowanie i rozwój kadr**

Kluczowym elementem procesu deinstytucjonalizacji jest trwałe inwestowanie w osoby zarządzające oraz pracowników realizujących bezpośrednie wsparcie. Przygotowanie kadr nie może ograniczać się do pojedynczych szkoleń, lecz powinno stanowić zaplanowany proces obejmujący rozwój kompetencji, formację opartą na wartościach DI, wsparcie wdrożeniowe, superwizję, pracę zespołową oraz zmianę kultury organizacyjnej.

Szczególnego wsparcia wymagają pracownicy placówek instytucjonalnych przygotowujący się do nowych ról w usługach świadczonych w lokalnych społecznościach, w tym w asystenturze, streetworkingu, pracy socjalnej, doradztwie mieszkaniowym i zespołach wsparcia środowiskowego. Proces ten powinien pomagać w przechodzeniu od zarządzania placówką, regulaminem i miejscami pobytu do pracy opartej na relacji, autonomii, wyborze, współodpowiedzialności i towarzyszeniu osobie w niezależnym życiu.

Rozwój kadr powinien obejmować także przeciwdziałanie przeciążeniu i wypaleniu zawodowemu, zapewnienie odpowiedniej liczby pracowników i specjalistów oraz tworzenie nowych specjalizacji i ścieżek rozwoju zawodowego. Deinstytucjonalizacja powinna być przedstawiana pracownikom jako proces podnoszenia kompetencji, jakości usług i znaczenia pracy społecznej, a nie jako zagrożenie dla zatrudnienia.

Rozwój odpowiedzialnych i wyspecjalizowanych ról w usługach środowiskowych powinien iść w parze ze wzmacnianiem statusu zawodowego, prestiżu, stabilności zatrudnienia i odpowiednich warunków wynagradzania pracowników.

■ 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*), ale także całego systemu usług świadczonych w lokalnych społecznościach. Potrzebne jest w szczególności trwałe umocowanie w systemie takich usług jak streetworking, asystentura, doradztwo mieszkaniowe, wsparcie w utrzymaniu mieszkania, mobilne zespoły interdyscyplinarne oraz wsparcie ekspertów przez doświadczenie. Te formy wsparcia powinny posiadać jasno określone cele, zakres, zasady realizacji, standardy jakości, sposób finansowania oraz miejsce w lokalnym systemie pomocy i integracji społecznej. Zmiany powinny także określać odpowiedzialność poszczególnych poziomów administracji publicznej za planowanie, koordynowanie i finansowanie usług, umożliwiać ich łączenie z systemem mieszkalnictwa, ochrony zdrowia, zatrudnienia i wymiaru sprawiedliwości oraz zapewniać ciągłość wsparcia niezależnie od okresowego finansowania projektowego. Celem zmian prawnych nie powinno być tworzenie kolejnych sztywnych kategorii usług, lecz zapewnienie stabilnych ram dla elastycznego, zindywidualizowanego i środowiskowego wsparcia, dostosowanego do potrzeb i wyborów osoby.

■ 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. Udział osób z doświadczeniem bezdomności powinien być dostępny, odpowiednio wspierany i – gdy ma charakter pracy lub stałego zaangażowania eksperckiego – wynagradzany. Należy rozwijać role ekspertów przez doświadczenie, praktyków wspierających i innych pracowników z doświadczeniem bezdomności.

■ Edukacja, komunikacja społeczna i przeciwdziałanie stygmatyzacji

Deinstytucjonalizacja wymaga nie tylko zmiany organizacji usług, lecz także zmiany społecznego i instytucjonalnego sposobu myślenia o bezdomności. Bezdomność nie jest wyborem, lecz często sytuacją braku realnego wyboru – dostępu do mieszkania, bezpiecznego miejsca pobytu, dochodu, odpowiednich usług oraz wsparcia społecznego i zdrowotnego. Stygmatyzacja, wykluczenie i dyskryminacja dodatkowo ograniczają możliwość korzystania z praw i wychodzenia z kryzysu.

Plany i działania z zakresu DI powinny obejmować systematyczną edukację kadr, osób zarządzających, osób odpowiedzialnych za polityki publiczne, społeczności lokalnych i mediów. Edukacja powinna przełamywać stereotypy dotyczące

przyczyn bezdomności, używania substancji, „gotowości mieszkaniowej” oraz możliwości niezależnego życia osób ze złożonymi lub wysokimi potrzebami wsparcia. Komunikacja powinna opierać się na prawach człowieka, godności, sprawczości i niestygmatyzującym języku oraz wyjaśniać cele, korzyści i rezultaty DI. W działaniach edukacyjnych i komunikacyjnych powinny uczestniczyć osoby z doświadczeniem bezdomności. Szczególnego znaczenia nabierają: rzetelna informacja, dialog i mediacja w społecznościach, w których rozwijane są usługi mieszkaniowe, a także reagowanie na uprzedzenia, dyskryminację i sprzeciw wynikający ze stereotypów.

■ Rezultaty i efekty

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

- trwałym zmniejszeniu liczby osób doświadczających chronicznej bezdomności;
- redukcji kosztów systemowych (zdrowie, interwencje kryzysowe, służby porządkowe);
- zwiększeniu poziomu włączenia społecznego i zawodowego;
- poprawie jakości życia i poczucia bezpieczeństwa osób.

System powinien być rozliczany przede wszystkim z rezultatów dla osób i społeczności, w tym:

- zapobiegania utracie mieszkania oraz ograniczenia bezdomności ulicznej i chronicznej;
- skrócenia pobytu w rozwiązaniach interwencyjnych i zwiększenia utrzymania mieszkań;
- wzrostu autonomii, bezpieczeństwa, zdrowia, jakości życia i włączenia społecznego;
- ograniczenia stygmatyzacji i dyskryminacji osób doświadczających bezdomności oraz zwiększenia społecznej akceptacji dla usług mieszkaniowych i środowiskowych;
- ograniczenia nawrotów bezdomności.

Efekty kosztowe powinny być analizowane jako rezultat wtórny, a nie główny cel.

■ 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, przy zachowaniu wspólnych standardów jakości i odpowiedzialności publicznej. To z kolei wymaga budowania i wspierania trwałych i stabilnych 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 istnieje możliwość zorganizowania systemu tzw. „jednego okienka”, czyli przestrzeni, w której 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 też ośrodki pomocy społecznej czy urzędy gmin), jak i organizacji pozarządowych (realizujących zadania informacyjne i koordynacyjne oraz zapewniających usługi 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 treści. Oczywiście nadal rekomendowane jest prowadzenie punktu lub punktów informacyjnych, zgodnie z koncepcją „jednego okienka”, zbierających całość danych o dostępnych usługach środowiskowych. Podczas gdy jednocześnie każdy interesariusz systemu wsparcia prowadzi działania informacyjne oraz wsparcie w zakresie dostępu do usług. W dużych gminach rekomendowane jest także prowadzenie ogólnodostępnej, regularnie aktualizowanej platformy internetowej prezentującej pełną ofertę usług, warunki dostępu i dane kontaktowe.

Koncepcja „jednego okienka” to miejsce realizujące funkcje informacyjne, konsultacyjne oraz ułatwiające i umożliwiające 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.

Podstawowym ogniwem informacji i konsultacji są pracownicy działający „w pierwszej linii” – poczynając od streetworkerów/streetworkerek i innych osób prowadzących usługi *outreach*, poprzez pracowników/pracowniczki socjalnych/socjalne, a skończywszy na asystentach/asystentkach, opiekunach/opiekunkach czy innych pracownikach/pracowniczkach działających zarówno środowiskowo, jak i instytucjonalnie. Dużo bardziej złożona jest sytuacja w obszarze profilaktyki bezdomności – tam kluczowymi członkami kadry pierwszej linii będą osoby pracujące 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, publiczne platformy usług, aplikacje, infolinie, plakaty, ulotki czy inne nośniki informacji. System informacyjny powinien jednocześnie wykraczać poza pomoc czy politykę społeczną i być realizowany i zintegrowany z ogólną informacją kierowaną do wszystkich mieszkańców, a także stanowić część całościowej komunikacji samorządu lokalnego (np. centra kontaktowe dla mieszkańców). Informacja powinna być prosta, przystępna, aktualna i zintegrowana z ogólną komunikacją samorządu, a jednocześnie docierać aktywnie do osób pozostających poza systemem wsparcia.

Koordynacja 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 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. Symultanicznie 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 obciążenia.

Koordynacja 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. Także usługi integracyjne, a szczególnie usługi mieszkaniowe, powinny być realizowane z uwzględnieniem niskoprogowego dostępu – na przykład w metodzie Najpierw Mieszkanie (*Housing First*) czy w podejściu opartym o mieszkalność (*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 oraz zawierać uspołnione i czytelne procedury. Procedury nie powinny tworzyć jednego administracyjnego „wąskiego gardła”, wymagać wielokrotnego powtarzania diagnozy ani powodować utraty wsparcia przy przejściu między usługami; potrzebne jest aktywne towarzyszenie i przekazywanie odpowiedzialności za wsparcie.

Zapewnienie ciągłości i dostępności usług

Koordinacja lokalnego systemu powinna zapewniać ciągłość wsparcia niezależnie od nieobecności konkretnej osoby wspierającej, zmian kadrowych lub zakończenia pojedynczego projektu. Konieczne są mechanizmy zastępowalności, przekazywania informacji, dyżurów i reagowania kryzysowego. W zależności od lokalnych potrzeb, system powinien umożliwiać kontakt i uzyskanie adekwatnej pomocy przez 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu, bez konieczności organizowania każdej usługi jako odrębnej usługi całodobowej.

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 procesami 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 dotyczyłby 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.

Role kluczowych podmiotów na poszczególnych poziomach wdrażania modelu

Wdrażanie deinstytucjonalizacji wymaga czytelnego podziału odpowiedzialności oraz współpracy poziomu krajowego, regionalnego, powiatowego i lokalnego. Podstawowym poziomem organizowania usług powinna być gmina, natomiast usługi powinny być rozwijane i świadczone w społeczności lokalnej. Poziomy regionalny i krajowy powinny tworzyć odpowiednie warunki, wspierać samorządy oraz wyrównywać różnice w dostępności usług.

Poziom krajowy

Na poziomie krajowym administracja rządowa powinna odpowiadać za wyznaczanie kierunków polityki, koordynację międzyresortową oraz tworzenie prawnych i finansowych warunków rozwoju usług mieszkaniowych i środowiskowych. Powinna także określać ogólne standardy jakości, monitorować rezultaty oraz wspierać rozwój kadr i systemu usług.

Poziom wojewódzki i regionalny

Administracja rządowa w województwie powinna monitorować wykonywanie zadań publicznych i wspierać spójność działań podejmowanych w regionie.

Samorząd województwa, w szczególności regionalny ośrodek polityki społecznej, powinien pełnić funkcję regionalnego centrum kompetencji i wsparcia wdrażania modelu. Do jego roli należy diagnozowanie potrzeb i dostępności usług, wspieranie gmin i powiatów, sieciowanie podmiotów, rozwój kadr, doradztwo wdrożeniowe oraz upowszechnianie dobrych praktyk. Szczególnego wsparcia wymagają małe gminy, które nie posiadają własnych wyspecjalizowanych zasobów.

Poziom powiatowy

Powiat powinien uzupełniać działania gmin w obszarach wymagających usług specjalistycznych lub współpracy ponadlokalnej, w szczególności wobec osób opuszczających pieczę zastępczą, osób z niepełnosprawnościami oraz osób wymagających kompleksowego wsparcia.

Poziom lokalny

Gmina powinna być podstawowym podmiotem odpowiedzialnym za diagnozowanie potrzeb, planowanie, organizowanie, finansowanie i koordynowanie lokalnego systemu usług. Powinna zapewniać rozwój zasobów mieszkaniowych, profilaktyki bezdomności i usług środowiskowych, budować partnerstwa lokalne oraz monitorować jakość i rezultaty wsparcia.

Podmioty realizujące usługi

Instytucje publiczne, organizacje pozarządowe i inne podmioty powinny świadczyć usługi zgodnie z zasadami i wartościami DI. Powinny być traktowane nie tylko jako wykonawcy poszczególnych zadań, lecz także jako partnerzy współtworzący lokalny i regionalny system wsparcia.

Poziom krajowy powinien tworzyć warunki systemowe, poziom regionalny wspierać rozwój usług i budowanie potencjału samorządów, powiatowy uzupełniać lokalny system wsparcia usługami specjalistycznymi, natomiast gmina powinna organizować i koordynować lokalny system usług we współpracy z organizacjami społecznymi i pozostałymi partnerami.

Bibliografia

Dębski M., Michalska A. (red.), *Podręcznik streetworkera bezdomności*, PFWB, Gdańsk 2012.

Edgar B., Doherty J., Meert H. (red.), *Ending Homelessness: A Handbook for Policy Makers*, FEANTSA, Bruksela 2010.

Goffman E., *Instytucje totalne. O pacjentach szpitali psychiatrycznych i mieszkańcach innych instytucji totalnych*, GWP, 2011.

Grewiński M. (red.), *Ogólnopolska diagnoza w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych*, MRPiPS, Warszawa 2023.

Hopper E. K., Bassuk E. L., Olivet J., *Shelter from the Storm: Trauma-Informed Care in Homelessness Services Settings*, „The Open Health Services and Policy Journal”, 2010, t. 3.

Jaskulski P., Kowalewski M., *Profilaktyka bezdomności w gminach – raport z badania ogólnopolskiego*, w: *Pokonać Bezdomność 2023. Deinstytucjonalizacja usług, profilaktyka w gminach, badania populacji*, praca zbiorowa, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2023, s. 167–192.

Kostrzyńska M., Olech P., Suchenek-Maksiak K., Strączyński J., *Usługi streetworkingu w obszarze bezdomności. Raport z badania*, w: J. Wilczek (red.), *Pokonać bezdomność 2022. Ku deinstytucjonalizacji*, OFRPB, Zabrze 2022.

Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie placówek zapewniających tymczasowe schronienie osobom bezdomnym*, Warszawa 2021.

Please N., *Najpierw mieszkanie w Europie – poradnik*, tłum. J. Wilczek, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2020.

Stenka R., Olech P., Browarczyk Ł. (red.), *Podręcznik Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności*, PFWB, Gdańsk 2014.

Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA), *SAMHSA's Concept of Trauma and Guidance for a Trauma-Informed Approach*, HHS Publication No. (SMA) 14-4884, Rockville, MD 2014.

Szadura-Urbańska E., Olech P. (red.), *Podręcznik – Model Najpierw Mieszkanie – rekomendacje wdrażania*, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Wrocław 2022.

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

Tsemberis S., Gulcur L., Nakae M., *Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals with a Dual Diagnosis*, „American Journal of Public Health”, 2004, t. 94, nr 4.

Tsemberis S., Nelson G., Aubry T., *Housing First for People with Severe Mental Illness Who are Homeless: A Review of the Research and Findings from the At Home/Chez Soi Demonstration Project*, „Canadian Journal of Psychiatry”, 2015, t. 60, nr 11.

Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2022.

Housing-led Policy Statement, FEANTSA, Bruksela 2025.

Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Aktualizacja 2021–2027. Polityka publiczna z perspektywą do roku 2030, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2021.

Mental Health & Homelessness across Europe: Calling for Comprehensive, Sustainable & Inclusive Strategies, FEANTSA, Bruksela 2023.

OECD Toolkit to Combat Homelessness, OECD, Paryż 2024.

Ogólnopolskie Badanie Liczby Osób Bezdomnych – Edycja 2024, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2024.

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.

Pokonać bezdomność 2022. Ku deinstytucjonalizacji, red. J. Wilczek, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2022.

Pokonać Bezdomność 2023. Deinstytucjonalizacja usług, profilaktyka w gminach, badania populacji, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2023.

Recognising the Link Between Trauma and Homelessness, FEANTSA, Bruksela 2017.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

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

Strategia Rozwoju Usług Społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2022.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733) wraz z późniejszymi zmianami.

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

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.

Spis tabel i rysunków

Tabela 1. Zmiany proponowane w modelu.

Tabela 2. Przewodnik po typologii ETHOS.

Tabela 3. Modele usług mieszkaniowych – porównanie podejść i założeń.

Tabela 4. Liczba osób w kryzysie bezdomności objętych wsparciem mieszkaniowym w latach 2016-2022.

Tabela 5. Zakres wsparcia i funkcje społecznych usług mieszkalnictwa wspieranego.

Tabela 6. Ścieżki wdrażania rozwiązań mieszkaniowych w zależności od wielkości gminy.

Tabela 7. Ścieżki rozwoju organizacji pozarządowych w kierunku usług mieszkaniowych z usługami wsparcia.

Rysunek 1. Schematyczna mapa modelu deinstytucjonalizacji usług.