



usługi społeczne dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim

Publikacja została opracowana w ramach projektu „Plan Realizacji Działań w ramach PT RPO WŁ na lata 2014-2020 na rok 2022”, podprojektu pn. „Funkcjonowanie regionalnych obserwatoriów terytorialnych”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, Osi priorytetowej XII Pomoc Techniczna, Działania XII.2 System realizacji.

Raport końcowy z realizacji umowy nr 4/RPOPT.ROIS/2021 na świadczenie usługi wykonania prac naukowo-badawczych celem przeprowadzenia badania naukowego pn. *Usługi społeczne dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim*.

Praca zbiorowa

Zespół badawczy:

Izabela Franckiewicz-Olczak (kierownik prac badawczo-naukowych)

dr Małgorzata Kostrzyńska (ekspert merytoryczny)

Karolina Szczepaniak

dr hab. Jakub Niedbalski

Aleksandra Podkońska

Magdalena Białuska

Ekspert merytoryczny po stronie Zamawiającego:

Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności

– Jakub Wilczek, Piotr Olech, dr Maciej Dębski

Zespół badawczy po stronie Zamawiającego:

Anna Bujwicka

Marta Beczkowska

Magdalena Błaszczyk

Kamila Brzezińska-Krakowiak

Maciej Tomczak

Edyta Żmurkow

Zdjęcie na okładce:

Magdalena Klimczak

Opracowanie, korekta graficzna, skład:

Firma Reklamowa GRAF MEDIA

www.grafmedia.com.pl

ISBN e-book PDF 978-83-963514-4-9

ISBN e-book EPUB 978-83-963514-5-6

ISBN e-book MOBI 978-83-963514-6-3

ISBN e-book HTML 978-83-963514-7-0

Publikacja bezpłatna

Wydawca:



Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Jednostka Organizacyjna

Samorządu Województwa Łódzkiego

ul. Snycerska 8, 91-302 Łódź

tel. 42 203 48 00, 42 203 48 01, fax 42 203 48 17

www.rcpslodz.pl

e-mail: info@rcpslodz.pl



Regionalne Obserwatorium Integracji Społecznej

tel. 42 203 48 40, 42 203 48 43, 42 203 48 34

analizyspoleczne.pl

© Copyright by Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi

Kopiowanie i rozpowszechnianie tylko z podaniem źródła

Druk publikacji współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Pomocy Technicznej RPO WŁ na lata 2014-2020

spis treści

Wstęp	4
Nota metodologiczna.	8
Cel badania, obszary i problemy badawcze.	8
Metody, techniki badawcze, badana zbiorowość	9
1. Inwentaryzacja usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim	13
Usługi schronienia	13
Usługi mieszkaniowe	26
Inne usługi.	34
Współpraca lokalna na rzecz wspierania osób bezdomnych	38
Usługi społeczne dla osób w kryzysie bezdomności w świetle dokumentów strategicznych.	42
2. Zakres i weryfikacja standardów usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim	74
2.1. Realizacja standardów obligatoryjnych w przypadku usług wystandaryzowanych	75
Czynniki sprzyjające realizacji usług zgodnie ze standardami obligatoryjnymi.	79
Czynniki niesprzyjające realizacji usług zgodnie ze standardami obligatoryjnymi.	80
Sposoby weryfikowania zgodności realizowanych usług ze standardami.	83
Przyczyny braku weryfikowania zgodności realizowanych usług ze standardami	86
Środki wykorzystywane w przypadku realizacji usług niezgodnie ze standardami	88
2.2. Realizacja standardów nieobligatoryjnych i usług ponadstandardowych	91
Usługi realizowane według standardów nieobligatoryjnych oraz ponadstandardowe	92
Czynniki sprzyjające realizacji usług w ramach standardów nieobligatoryjnych oraz ponadstandardowo	94
Czynniki uzasadniające brak realizacji usług w ramach standardów nieobligatoryjnych i ponadstandardowych	99
3. Dostęp do usług społecznych dla wybranych grup osób doświadczających bezdomności	104

4. Zmiany w funkcjonowaniu usług dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim podczas epidemii COVID-19	112
5. Stan deinstytucjonalizacji usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim	122
Profilaktyka instytucjonalizacji osób doświadczających bezdomności w województwie łódzkim	122
Dostęp do specjalnych ofert w ośrodkach pobytu	123
6. Potrzeby i bariery w obszarze świadczenia usług na rzecz osób w kryzysie bezdomności z perspektywy instytucji oferujących te usługi.	127
6.1. Potrzeby w obszarze świadczenia usług na rzecz osób w kryzysie bezdomności (z perspektywy instytucji)	127
Zmiany w zakresie zlecenia i finansowania usług.	129
6.2. Bariery w obszarze świadczenia usług na rzecz osób w kryzysie bezdomności (z perspektywy instytucji)	135
W zakresie schronienia	135
W zakresie usług mieszkaniowych (w tym wdrażania metody Najpierw Mieszkanie)	144
W zakresie usług dla osób zamieszkujących w miejscach niemieszkalnych	149
W zakresie świadczenia wsparcia na rzecz doświadczających bezdomności osób o specyficznych potrzebach	150
6.3. Inne bariery	151
W zakresie rozwijania współpracy lokalnej podmiotów świadczących usługi na rzecz osób w kryzysie bezdomności.	151
W zakresie finansowania usług	154
7. Mocne strony usług świadczonych na rzecz wychodzenia z bezdomności w województwie łódzkim	163
W zakresie schronienia.	163
W zakresie usług mieszkaniowych (w tym wdrażania metody Najpierw Mieszkanie)	163
W zakresie usług dla osób zamieszkujących w miejscach niemieszkalnych	164
W zakresie rozwijania innych usług	164
W zakresie zlecenia i finansowania usług.	165
W zakresie współpracy lokalnej podmiotów świadczących usługi na rzecz osób w kryzysie bezdomności	165
Inne mocne strony	167
8. Dobre praktyki w zakresie deinstytucjonalizacji usług na rzecz wychodzenia z bezdomności	170
8.1. Dobre praktyki na terenie województwa łódzkiego	170
8.2. Dobre praktyki spoza województwa łódzkiego	173

9. Wnioski z badania i rekomendacje w zakresie usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim	175
W zakresie schronienia	175
W zakresie usług mieszkaniowych (w tym metody Najpierw Mieszkanie)	178
W zakresie usług dla osób zamieszkujących w miejscach niemieszkalnych	181
W zakresie rozwijania innych usług	182
W zakresie zlecenia i finansowania usług	184
W zakresie świadczenia pomocy osobom o specyficznych potrzebach wsparcia	184
W zakresie rozwiązywania problemów w rozwoju współpracy lokalnej na rzecz osób w kryzysie bezdomności	185
W zakresie rozwiązywania problemów dotyczących wdrażania standardów	186
W zakresie rozwiązywania problemów związanych z wdrażaniem procesu deinstytucjonalizacji	187
W zakresie rozwiązywania problemów we wdrażaniu metody NM	189
Inne rekomendacje	190
10. Streszczenie raportu	192
Summary	199
11. Aneks	205
Bibliografia	212
Badania	212
Publikacje zwarte	213
Artykuły	213
Dokumenty Strategiczne	214
Ustawy rządowe	217

wstęp¹

Sposób postrzegania bezdomności ewoluuje w czasie. Można zaobserwować zmiany: z czysto formalno-prawnego ujmowania problematyki w kierunku bardziej społecznego, zróżnicowanego kontekstualnie charakteryzowania zjawiska. Nowelizacja Ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1990 r. Nr 87, poz. 506) dokonana w 2004 r. (Dz. U z dnia 15 kwietnia 2004 r.) doprecyzowuje definicje osoby bezdomnej. Nowe zapisy ustawy pozwalały uznać za osobę bezdomną:

osobę niezamieszkującą 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 i dowodach osobistych, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania.

Zatem osoba bezdomna to również taka, która z różnorodnych powodów, mniej lub bardziej zależnych od niej samej, nie ma możliwości zamieszkania w dotychczasowym miejscu swojego pobytu.

Niniejszy raport bazuje na ww. definicji obowiązującej na mocy ustawy oraz konceptualnej typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS², ze szczególnym uwzględnieniem następujących kategorii osób bezdomnych:

1. mieszkających w przestrzeni publicznej,
2. zakwaterowanych interwencyjnie,
3. zakwaterowanych w placówkach dla bezdomnych,
4. zakwaterowanych w schroniskach dla kobiet,
5. otrzymujących stałe, długoterminowe wsparcie (z powodu bezdomności),
6. przebywających w lokalach niezabezpieczonych,
7. mających opuścić instytucje zapewniające możliwość całonocnego pobytu (np. domy pomocy społecznej, szpitale, placówki penitencjarne).

W 2019 roku w ramach badania osób bezdomnych prowadzonego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wykazano, że w nocy z 13 na 14 lutego na terenie województwa łódzkiego znajdowało się 1 788 osób bezdomnych, w tym 338 kobiet oraz 1 450

¹ Na podstawie raportu M. Dębskiego, P. Olecha, J. Wilczka (Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności), *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*, RCPS w Łodzi, 2021.

² J. Doherty, H. Meert, B. Edgar, *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe*. Feantasa. European Observatory on Homelessness, 2004, s. 7 za: J. Wygnanska, *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego*, [w:] A. Siebiert, A. Meller, K. Kowalska, K. Ługowski, *Pomost o bezdomności bez lęku*, Pismo samopomocy, Gdańsk 2005, s. 5.

mężczyzn³. W tym samym roku w województwie łódzkim znajdowało się łącznie 199 miejsc w mieszkaniach chronionych, w tym 93 miejsca w mieszkaniach chronionych wspieranych. Liczba miejsc w ogrzewalniach dostępnych w województwie łódzkim wyniosła w 2019 roku 50, a w noclegowniach i w schroniskach dla osób bezdomnych 972 miejsca⁴.

Badanie, którego wyniki prezentuje poniższy raport, dotyczy usług dla osób w kryzysie bezdomności, które są świadczone w województwie łódzkim. Zrealizowane zostało na przełomie listopada i grudnia 2021 roku przez Biuro Badan Społecznych Question Mark na zlecenie Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi, w ramach projektu Plan Realizacji Działań w ramach PT RPO WŁ na lata 2014-2020 na rok 2021, podprojektu pn. „Funkcjonowanie regionalnych obserwatoriów terytorialnych”, współfinansowanego przez Unie Europejska ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, Osi priorytetowej XII Pomoc Techniczna, Działania XII.2 System realizacji.

Wśród usług kierowanych do osób w kryzysie bezdomności można wyróżnić kilka rodzajów:

1. usługi schronienia

Usługi schronienia stanowią podstawę polskiego systemu pomocy osobom w kryzysie bezdomności i są, w porównaniu z innymi analizowanymi usługami przeznaczonymi dla osób bezdomnych, najdokładniej opisane w polskim systemie prawnym. Art. 48 ustawy o pomocy społecznej⁵ stanowi, iż osoba lub rodzina *ma prawo do schronienia, pożywienia i niezbędnego ubrania, jeżeli jest tego pozbawiona*. Realizacja tego prawa stanowi świadczenie pomocy społecznej⁶ oraz jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym⁷ (wyjątkiem od tej ostatniej zasady jest wsparcie matek z dziećmi i kobiet w ciąży oraz interwencja kryzysowa, stanowiące zadania własne powiatu⁸).

2. usługi kierowane do osób zamieszkujących w miejscach niemieszkalnych, w tym usługi doraźne

Wsparcie dla osób zamieszkujących w miejscach niemieszkalnych realizowane jest w ramach tzw. streetworkingu. Jest on podstawowa usługa wsparcia świadczoną osobom bezdomnym pozostającym poza wsparciem instytucjonalnym i mieszkaniowym. Rolą streetworkingu jest zmniejszanie skali bezdomności ulicznej, uzupełnienie instytucjonalnego systemu wsparcia osób w kryzysie bezdomności oraz zwiększenie poziomu monitorowania i zmniejszenie zagrożeń występujących w środowisku osób bezdomnych.

³ Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach w roku 2018 oraz wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (13/14 lutego 2019), Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2019 – <https://www.gov.pl/attachment/5092b6f9-8961-41ca-9364-5912f56b0bdb>

⁴ Ocena zasobów pomocy społecznej Województwa Łódzkiego na 2019 rok, Wydział Badań i Analiz Regionalnego Centrum Polityki społecznej w Łodzi, Łódź, 2020.

⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593 z późn. zm.) <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf> [data dostępu: 16.12.2021]

⁶ Ibidem: Art. 36 pkt 2 lit. i-k u.p.s.

⁷ Ibidem: Art. 17 ust. 1 pkt 3 u.p.s.

⁸ Ibidem: Art. 19 pkt 11 i 12 u.p.s.

Z kolei w kontekście jednostkowym (tj. osoby doświadczającej bezdomności), celem streetworkingu jest zmniejszenie zagrożenia życia i zdrowia, motywowanie do zmiany trybu życia i redukcja szkód⁹.

3. usługi mieszkaniowe

Usługi mieszkaniowe to zespół oddziaływań polegających na zapewnieniu pobytu w mieszkaniu oraz świadczeniu usług w środowisku osoby wspieranej. Usługi dobierane są do potrzeb danej osoby i mają na celu pomoc w codziennym funkcjonowaniu, a także (m.in. w przypadku osób bezdomnych) reintegrację ze społecznością. W zakresie funkcjonalnym, w obszarze wspierania osób bezdomnych, mieszkania (i usługi świadczone wobec ich mieszkańców) mogą mieć następujący charakter¹⁰: reintegracyjno-treningowy, reintegracyjno-opiekunczy, reintegracyjno-prewencyjny oraz reintegracyjno-interwencyjny.

4. inne usługi kierowane do szerszego grona odbiorców, z których korzystają także osoby w kryzysie bezdomności – m.in. usługi z zakresu świadczeń socjalnych (dzielą się one na pieniężne i niepieniężne), usługi zdrowotne, czy usługi z zakresu aktywizacji społeczno-zawodowej.

Wspomniane powyżej typy usług świadczone są zarówno przez podmioty publiczne, jak i przez podmioty niepubliczne – w niektórych przypadkach w formie zadań zleconych przez podmioty publiczne, w innych jako działalność własna podmiotów niepublicznych.

Omawiane w niniejszym opracowaniu badanie objęło również kwestię deinstytucjonalizacji usług skierowanych do osób w kryzysie bezdomności. Koncepcja deinstytucjonalizacji usług społecznych, rozumiana jako proces przechodzenia od wsparcia instytucjonalnego do wsparcia lokalnego realizowanego w środowisku, odnosi się do fundamentalnych praw człowieka, związanych z godnością, wolnością, prywatnością czy równością. W obszarze rozwiązywania problemu bezdomności przez deinstytucjonalizację rozumie się proces zapobiegania oraz wychodzenia z bezdomności poprzez świadczenie usług w społecznościach lokalnych i ograniczanie pomocy instytucjonalnej. Deinstytucjonalizacja w odniesieniu do usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności obejmuje m.in.:

1. prewencje (profilaktykę) rozumiana jako zapobieganie bezdomności, a także przeciwdziałanie długoterminowemu pobytowi w instytucjach i ograniczanie udzielania schronienia w instytucjach na rzecz świadczenia usług społecznych w społeczności lokalnej np. mieszkaniowych, ośrodków wsparcia przeznaczonych dla mniej niż 30 osób, streetworkingu i innych usług outreach¹¹;

⁹ Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia badania pn. *Usługi społeczne dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim*.

¹⁰ J. Wilczek, *Krok po kroku – jak wdrażać usługi mieszkaniowe*, [w:] *Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym*, P. Olech, L. Wesierska-Chyc, J. Wilczek (red.), Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2019 https://drive.google.com/file/d/1Wj_ezWH0yNQClSYZ1c2tNcqRHWZfDxLl/view

¹¹ Usługi „outreach” (wyjście – sięganie – poza – do), czyli praca poza instytucjami, w środowisku przebywania osób potrzebujących wsparcia. Jest to innowacyjna forma pracy socjalnej. Metoda ta, poprzez swoje zindywidualizowanie, ukierunkowanie na zasoby i potrzeby osoby wspieranej, a także elastyczność i niezin-

2. zmiany w zakresie instytucjonalnego wsparcia w ośrodkach pobytu zapewniających schronienie, m.in. poprzez etapowe zmniejszanie do 30 liczby miejsc dla osób doświadczających bezdomności oraz wdrażanie wsparcia według kryteriów usług społecznych w społecznościach lokalnych, a także transformację interwencyjnych placówek oraz ośrodków pobytu zapewniających schronienie w rozwiązania mieszkaniowe;
3. świadczenie usług społecznych w społecznościach lokalnych dla osób wychodzących z bezdomności takich jak: mieszkania wspomagane w tym chronione, inne usługi mieszkaniowe w tym realizacja metody Najpierw Mieszkanie, ośrodki wsparcia poniżej 30 miejsc (realizujące wsparcie wg kryteriów usługi środowiskowej), asystentura, usługi opiekuńcze, konsultacje i poradnictwo specjalistyczne, terapia i mediacja.

stytucjonalizowanie, umożliwiła pomaganie ludziom dotychczas izolowanym społecznie, odrzucanym i niezauważanym. Pozwala na docieranie ze wsparciem do wielu zróżnicowanych grup społecznych, m.in. prostytutki, dzieci, młodzieży, narkomanów, osób w kryzysie bezdomności – w miejscach ich przebywania (ulicach, klubach, wybranych dzielnicach miast). Oprócz streetworkingu może być to np. partyworking, networking, medycy ulicy czy pedagogika ulicy.

nota metodologiczna¹²

Raport „Usługi społeczne dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim” przedstawia podsumowanie wyników ankiet internetowych (Computer-Assisted Web Interview – CAWI), wywiadów pogłębionych (Individual In-depth Interview – IDI) oraz wywiadów eksperckich przeprowadzonych techniką wywiadu grupowego (Focus Group Interview – FGI). Badanie zostało zrealizowane z przedstawicielami instytucji, które świadczą usługi na rzecz osób pozostających w kryzysie bezdomności: zarówno organizatorami, jak i realizatorami ww. usług w województwie łódzkim. Przez organizatora należy rozumieć jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązaną art. 16 ustawy o pomocy społecznej do zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej¹³, w tym na rzecz osób w kryzysie bezdomności. Organizatorami usług społecznych dla osób bezdomnych są miejskie, miejsko–gminne, gminne ośrodki pomocy społecznej, miejskie ośrodki pomocy rodzinie (w miastach na prawach powiatu), powiatowe centra pomocy rodzinie, centra usług społecznych. Realizatorami usług są organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy¹⁴, prowadzące działalność w zakresie pomocy osobom bezdomnym (w szczególności wymienione w prowadzonym przez wojewodę rejestrze miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia), które prowadzi: ogrzewalnie, noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych, schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, mieszkania chronione, mieszkania wspomagane, inne formy mieszkań świadczących usługi dla osób bezdomnych, podmioty świadczące usługi streetworkingu, podmioty świadczące usługi z zakresu pomocy doraźnej osobom bezdomnym (jadłodajnie, łaźnie, pralnie, punkty wydawania żywności, punkty wydawania odzieży, świetlice dla osób bezdomnych, punkty konsultacyjno-informacyjne i inne), podmioty świadczące usługi medyczne dla osób bezdomnych (mobilne i stacjonarne).

cel badania, obszary i problemy badawcze

Celem badania była charakterystyka usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim z uwzględnieniem perspektywy deinstytucjonalizacji systemu rozwiązywania problemu bezdomności.

¹² Na podstawie koncepcji badawczej opracowanej przez zespół Regionalnego Obserwatorium Integracji Społecznej oraz M. Dębskiego, P. Olecha, J. Wilczka (Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności).

¹³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64 poz. 593) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf> [data dostępu: 16.12.2021].

¹⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 Nr 96 poz. 873) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030960873/U/D20030873Lj.pdf> [data dostępu: 16.12.2021].

Cele szczegółowe to:

1. Uzyskanie wielowymiarowej, zobiektywizowanej diagnozy usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności wraz z identyfikacją ich odbiorców, kluczowych interesariuszy odpowiedzialnych za rozwiązywanie problemu bezdomności i realizację usług społecznych w województwie łódzkim.
2. Ustalenie stanu realizacji procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim.
3. Identyfikacja potrzeb i barier oraz mocnych stron w odniesieniu do usług na rzecz rozwiązywania problemu bezdomności w województwie łódzkim.
4. Przygotowanie rekomendacji w zakresie przeciwdziałania problemom i deficytom w odniesieniu do usług na rzecz rozwiązywania problemu bezdomności w województwie łódzkim.

metody, techniki badawcze, badana zbiorowość

Proces badawczy uporządkowano wg trzech modułów:

Moduł I objął inwentaryzację usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim, tj. odnosił się do celów szczegółowych 1 i 2. Badanie w tym module realizowano z zastosowaniem metody ankietowej (CATI oraz CAWI) oraz analizy desk research.

W celu inwentaryzacji usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim zakładano realizację 375 ankiet (ankieta internetowa tzw. CAWI) we wszystkich 177 gminach województwa łódzkiego znajdujących się w 21 powiatach województwa łódzkiego oraz 3 miastach na prawach powiatu (Łódź, Piotrków Trybunalski i Skierniewicach). Badanie ankietowe zrealizowane zostało z przedstawicielami 3 kategorii respondentów: (1) organizatorów usług społecznych dla osób bezdomnych w poszczególnych gminach, (2) organizatorów usług społecznych dla osób bezdomnych w poszczególnych powiatach, (3) oaz wydziałów lokalowych w urzędach gmin.

Zakładano realizację próby wyczerpującej: badanie z reprezentantami każdej z wymienionych jednostek w każdej gminie/powiecie województwa łódzkiego. Ze względu na odmowy udziału w badaniu i inne trudności realizacyjne ostatecznie udało się zrealizować 248 ankiet, w oparciu o trzy odrębne kwestionariusze ankiety (zawierające odrębne zestawy pytań) kierowane osobno do: (1) ośrodków pomocy społecznej (N=123), (2) powiatowych centrów pomocy rodzinie (N=17), (3) gminnych wydziałów lokalowych (N=108). Ponieważ ostatnie ankiety (7) spłynęły po zakończeniu fazy terenowej, do większości zbiorczych analiz wykorzystano 241 ankiet.

Tabela 1. Próba założona i zrealizowana w ramach I modułu badania

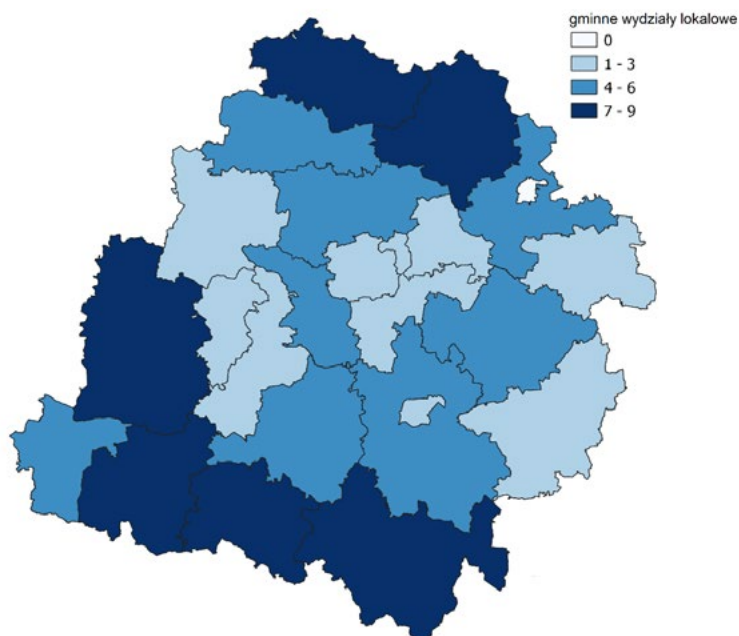
charakterystyka zbiorowości badanej	sposób doboru badanych	próba założona	próba zrealizowana
organizator usług: przedstawiciel MOPS lub MOPR	po 1 w każdej badanej gminie* (w tym 3 miasta na prawach powiatu: Łódź, Piotrków Trybunalskim i Skierniewicach)	177	123
organizator usług: przedstawiciel PCPR	po 1 w każdym badanym powiecie* (z wyłączeniem miast na prawach powiatu: Łódź, Piotrkowa Trybunalskiego i Skierniewic)	21	17
przedstawiciel wydziału lokalowego w urzędzie gminy	Po 1 w każdej badanej gminie* (w tym 3 miasta na prawach powiatu: Łódź, Piotrków Trybunalskim i Skierniewicach)	177	108

* zbiorowość badana rekrutowana była w gminach i powiatach województwa łódzkiego, zgodnie z zakresem badania

Źródło: Opracowanie własne.

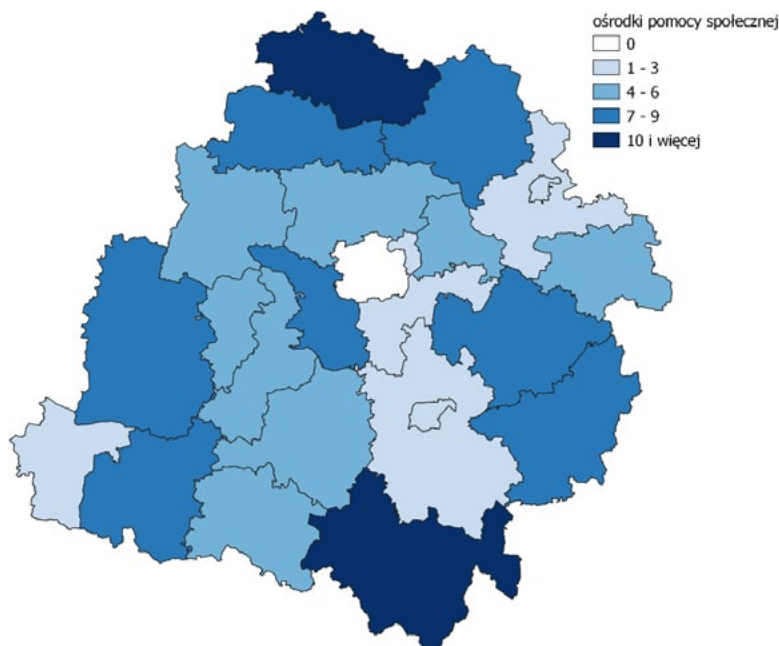
Badane osoby reprezentowały podmioty działające w ramach samorządów terytorialnych na terenie całego województwa łódzkiego. Rozkład respondentów w poszczególnych powiatach zaprezentowano na poniższych rysunkach.

Rysunek 1. Realizacja ankiety w gminnych wydziałach lokalowych w podziale na powiaty



Źródło: Opracowanie własne

Rysunek 2. Realizacja ankiety w ośrodkach pomocy społecznej w podziale na powiaty



Źródło: Opracowanie własne

Badanie terenowe poprzedzone było pilotażem¹⁵ każdego z trzech narzędzi. W ramach pilotażu respondenci sugerowali modyfikacje narzędzi, które zostały wprowadzone na potrzeby dalszej części badań.

Ankieta wypełniana on-line została rozesłana do respondentów mailowo. Następnie z badanymi instytucjami, które nie wypełniły ankiety wysłanej mailem, skontaktowano się telefonicznie z prośbą o jej wypełnienie i po raz kolejny rozesłano mailowo prośby o udział w badaniu z linkiem do ankiety.

Oprócz badań ankietowych w ramach modułu zrealizowano analizę desk research. Analizą objęto dokumenty strategiczne tj. krajowe dokumenty strategiczne, w tym Program pomocy osobom bezdomnym „Pokonać bezdomność”, badania dotyczące bezdomności prowadzone przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej; lokalne (wojewódzkie, powiatowe, gminne) dokumenty strategiczne, w tym strategie rozwiązywania problemów społecznych; dokumenty wykonawcze, akty prawne, rozporządzenia, uchwały podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Analizowano także dane statystyczne, w tym rejestr wojewody zawierający dane o miejscach, w których gminy województwa łódzkie-

¹⁵ Pilotaż badania polega na wykonaniu badania próbnego, którego celem jest sprawdzenie technicznych możliwości realizacji badania, w tym narzędzia (ankiety, scenariusza wywiadu) pod względem dopasowania do analizy badanego problemu, jego zrozumiałości, czasu trwania etc. oraz weryfikacja samego problemu badawczego i możliwości jego zbadania na zakładanej grupie osób uczestniczących w badaniu.

go udzielają tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach i ogrzewalniach, dane pochodzące z Centralnej Aplikacji Statystycznej, sprawozdania z ośrodków pomocy społecznej, sprawozdawczość placówek świadczących pomoc w postaci schronienia dla osób bezdomnych.

Moduł II objął pogłębienie problematyki badawczej dla wybranych 23 gmin, tj. dostarczył danych, służących realizacji celów szczegółowych 1, 2, 3 i 4. Badanie w tym module realizowano z zastosowaniem metody ankietowej (CATI oraz CAWI) oraz indywidualnych wywiadów pogłębionych.

W ramach modułu zakładano realizację 81 ankiet internetowych (CAWI) lub telefonicznych (CATI) z przedstawicielami 9 kategorii respondentów: realizatorów usług schronienia (w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz usług schronienia dla ofiar przemocy w rodzinie), usług mieszkaniowych, streetworkingu, usług doraźnych dla osób bezdomnych, izb wytrzeźwień, innych usług z zakresu pomocy społecznej, organizatorów usług społecznych dla osób bezdomnych w poszczególnych gminach województwa łódzkiego. Ostatecznie udało się zrealizować 43 ankiety. Ograniczona responsywność wynika z faktu, że część usług nie jest w regionie realizowana w ogóle lub jest świadczona w bardzo ograniczonym zakresie (informacje te uzyskano w ramach pierwszej części badania).

Ponadto zaplanowano i zrealizowano 50 indywidualnych wywiadów pogłębionych z udziałem 2 kategorii rozmówców: organizatorów usług społecznych dla osób bezdomnych w poszczególnych gminach województwa łódzkiego oraz realizatorów usług społecznych w poszczególnych gminach województwa łódzkiego. Podobnie, jak w przypadku ankiet, przed fazą terenową zrealizowano pilotaż, który został włączony do próby.

Ostatni, **III moduł** badania miał na celu wypracowanie rekomendacji w zakresie świadczenia usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności. Moduł ten bezpośrednio służył realizacji celu 4 badania. W ramach danego etapu badania zaplanowano i zrealizowano 4 panele eksperckie przeprowadzone w formie FGI (zogniskowanych wywiadów grupowych)¹⁶ on-line. W każdym z wywiadów brało udział od 6 do 10 osób, reprezentujących zarówno organizatorów jak i realizatorów usług w podziale na rodzaj gmin, odpowiednio: Miasto Łódź, gminy miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie. Rolą uczestników paneli była weryfikacja wniosków z badania i sformułowanie rekomendacji.

¹⁶ FGI (Focus Group Interview) to skoncentrowana wokół określonego tematu dyskusja prowadzona przez moderatora w grupie celowo dobranych osób.

1. inwentaryzacja usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim

usługi schronienia

Pierwszy segment inwentaryzacji dotyczył podstawy polskiego systemu pomocy osobom w kryzysie bezdomności, czyli usług schronienia. Na mocy art. 48 Ustawy o pomocy społecznej¹⁷ to świadczenie pomocy społecznej jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym. Wyjątkiem od tej zasady jest wsparcie matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz interwencja kryzysowa – są to zadania własne powiatu¹⁸.

Ze względu na powyższy fakt wyniki niniejszej analizy będą prezentowane w podziale na dwie grupy respondentów:

1. organizatorów usług schronienia z gmin i miast na prawach powiatu (ośrodki pomocy społecznej i ośrodki pomocy rodzinie), oraz
2. organizatorów usług schronienia z powiatów (powiatowe centra pomocy rodzinie).

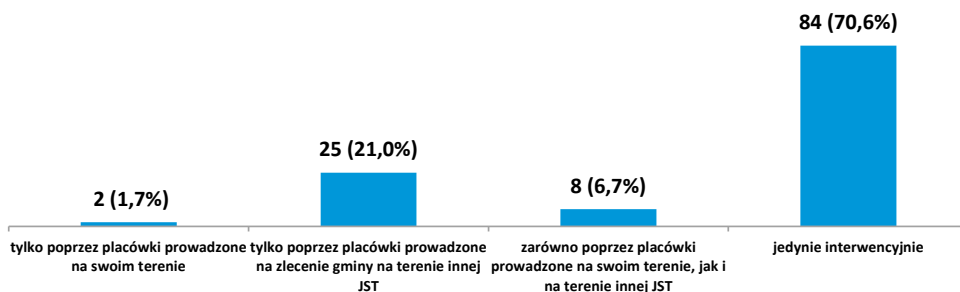
Na terenie większości (109 tj. 88,6 %) spośród objętych analizą 119 gmin województwa łódzkiego nie są prowadzone na stałe placówki oferujące usługi schronienia dla osób doświadczających bezdomności. Wśród nich dominowały liczebnie gminy (84 tj. 70,6%) realizujące w sposób interwencyjny zadania wynikające z ustawy, związane ze świadczeniem usług schronienia. Gdy na ich terenie identyfikowane są osoby, które wymagają wsparcia w ramach danego typu usługi społecznej, poszukiwany jest odpowiedni realizator, a następnie podpisywany jest z nim kontrakt. Zdecydowanie mniejszą zbiorowość (25 gmin, 21,0%) stanowiły gminy, na terenie których w ogóle nie funkcjonowały podmioty świadczące usługi schronienia, ale które zalecały ich prowadzenie na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego.

Zaledwie 10 gmin (8,4%) zapewniało usługi schronienia poprzez placówki prowadzone na swoim terenie, w tym 8 spośród nich zlecało prowadzenie takich placówek zarówno na swoim terenie jak i na obszarze innych jednostek samorządu terytorialnego. Zestawienie ww. informacji zawarto na poniższym wykresie.

¹⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64 poz. 593) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf> [data dostępu: 16.12.2021]

¹⁸ M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek (Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności) *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*, RCPS w Łodzi, 2021, s. 43.

Wykres 1. Sposoby zapewniania usług schronienia przez gminę



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety z przedstawicielami OPS (N = 119)

Łącznie 33 gminy (27,7% spośród wszystkich gmin biorących udział w badaniu) zlecały prowadzenie usług schronienia innej jednostce samorządu terytorialnego. Zlecenia dotyczyły prowadzenia: ogrzewalni, noclegowni, schroniska dla osób bezdomnych, schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i innych placówek noclegowych. Realizowane były zarówno na terenie gmin sąsiadujących ze zlecającą jak i odleglejszych.

Wśród badanych powiatów większość, podobnie jak badane gminy, zapewniała usługi schronienia wyłącznie interwencyjnie (12 z przebadanych 17; 0,70 udziału). Żaden powiat (spośród 17, które wzięły udział w badaniu) nie miał placówki schronienia na swoim terenie. Zaledwie jeden (0,06) zlecał prowadzenie takiej placówki innej jednostce samorządu terytorialnego. Realizatorem tego zlecenia był ośrodek interwencji kryzysowej z sąsiedniego powiatu. Powiat, na terenie którego prowadzony był rzeczony ośrodek, nie został jednak objęty badaniem (odmówił wzięcia udziału w badaniu lub nie mógł tego zrobić, gdyż znajduje się poza województwem łódzkim).

Wykres 2. Sposoby zapewniania usług schronienia przez powiaty



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety z przedstawicielami PCPR (N = 17). Opcja „żadne z powyższych” została dodana do kafeterii na prośbę respondentów.

Zarówno przedstawiciele Ośrodków Pomocy Społecznej jak i Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie zapytano o to, czy dostęp do poszczególnych rodzajów placówek schronienia jest adekwatny do liczby osób w kryzysie bezdomności, na terenie ich jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 2. Ocena adekwatności liczby poszczególnych form schronienia względem liczby osób bezdomnych w gminach i powiatach Wł – liczba (i udział %) odpowiedzi przedstawicieli OPS

	Czy w gminach Wł brakuje danych form schronienia dla osób dośw. bezdomności?	
	tak	nie
ogrzewalnia	35 (29,4%)	84 (70,6%)
noclegownia	35 (29,4%)	84 (70,6%)
schronisko dla osób bezdomnych	28 (23,5%)	91 (76,5%)
schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi	29 (24,4%)	90 (75,6%)
dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży	42 (35,3%)	77 (64,7%)
ośrodek interwencji kryzysowej	40 (33,6%)	79 (66,4%)
specjalistyczny ośrodek dla ofiar przemocy	49 (41,2%)	70 (58,8%)
inna placówka noclegowa	28 (23,5%)	91 (76,5%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety z przedstawicielami OPS (N = 119)

Tabela 3. Ocena adekwatności liczby poszczególnych form schronienia względem liczby osób bezdomnych w powiatach Wł – liczba (i udział) odpowiedzi przedstawicieli PCPR

	Czy w gminach Wł brakuje danych form schronienia dla osób dośw. bezdomności?	
	tak	nie
dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży	6 (0,35)	7 (0,41)
ośrodek interwencji kryzysowej	5 (0,29)	9 (0,53)
specjalistyczny ośrodek wsparcia dla ofiar przemocy	6 (0,35)	7 (0,41)
inna placówka noclegowa	10 (0,59)	6 (0,35)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety z przedstawicielami PCPR (N = 17)

usługi kierowane do osób zamieszkujących w miejscach niemieszkalnych

Drugi segment inwentaryzacji dotyczy usług skierowanych do osób żyjących w miejscach niemieszkalnych i przestrzeniach publicznych. Przez usługi tego rodzaju rozumie się:

- a. streetworking – to praca społeczna poza instytucjami, w środowisku przebywania klientów, jest to podstawowa usługa wsparcia świadczona osobom bezdomnym pozostającym poza wsparciem instytucjonalnym i mieszkaniowym;
- b. usługi pomocy doraźnej – usługi dzienne kierowane do osób w kryzysie bezdomności, które pozostają poza wsparciem instytucjonalnym, ale także do osób korzystających z usług schronienia nieczynnych w porze dziennej (noclegownie, ogrzewalnie).

Do placówek świadczących usługi doraźne należą:

- jadłodajnie;
- łaźnie;
- pralnie;
- punkty wydawania żywności;
- punkty wydawania odzieży;
- świetlice dla osób bezdomnych;
- punkty konsultacyjno-informacyjne;
- punkty pomocy medycznej;
- inne placówki doraźnego wsparcia.

Zasady realizacji streetworkingu oraz świadczenia większości spośród usług pomocy doraźnej nie są uregulowane zapisami ustaw. Ich standardy zostały za to określone w ramach modelu Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności¹⁹.

Zadania związane *stricte* z bezdomnością przypisane są gminom. Z tego powodu pytania o usługi dla osób żyjących w miejscach niemieszkalnych skierowano wyłącznie do organizatorów gminnych.

W ocenie przedstawicieli OPS wśród osób w kryzysie bezdomności przebywających na terenie zdecydowanej większości przebadanych gmin, tj. 81 (68,1%) nie stwierdzono osób żyjących w miejscach niemieszkalnych. Ich obecność dostrzeżono w 27 gminach (22,7%). W 11 gminach nie dysponuje się wiedzą o tym, czy na ich terenie znajdują się jakieś osoby żyjące w miejscach niemieszkalnych.

Usługi wsparcia doraźnego

W stosunkowo niewielu, spośród gmin, w których nie przebywają lub nie wiadomo czy przebywają osoby zamieszkujące miejsca niemieszkalne, dostępne były usługi pomocy doraźnej, z których korzystać mogą także osoby w kryzysie bezdomności. Deklaracje dotyczące świadczenia usług doraźnych, podziałe na rodzaje wspomnianych usług – rozkładają się w następujący sposób:

¹⁹ M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek (Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności), *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*, s. 56 i s. 58.

Tabela 4. Liczba gmin świadczących usługi wsparcia, z których korzystać mogą osoby w kryzysie bezdomności – wielokrotny wybór

Nazwa usługi	Liczb gmin	Odsetek gmin
Jadłodajnia	3	3,3
Łaźnia	1	1,1
pralnia (w formie usługi społecznej, nie komercyjnej)	0	0,0
punkt wydawania żywności	12	13,0
punkt wydawania odzieży	6	6,5
świetlica dla osób bezdomnych	1	1,1
punkt konsultacyjno-informacyjny	11	12,0
izba wytrzeźwień	1	1,1
żadne z powyższych	68	73,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (*N = 92)

* N – gminy w których nie występują osoby zamieszkujące miejsca niemieszkalne oraz w których nie wiadomo o występowaniu osób zamieszkujących w miejscach niemieszkalnych

Przeważająca większość spośród wyżej wymienionych gmin (68; 73,9%) nie oferuje na swoim terenie żadnej usługi wsparcia wymienionej w tabeli 3.

Natomiast spośród wymienionych usług najpowszechniejsze były punkty wydawania żywności oraz punkty konsultacyjno-informacyjne – dostępne na terenie kolejno 12 (13,0%) i 11 (12,0%) gmin.

6 gmin (6,5%) miało zaś na swoim terenie punkty wydawania odzieży, a 3 gminy (3,3%) – jadłodajnie. Łaźnia, świetlica dla osób bezdomnych oraz izba wytrzeźwień znajdowała się tylko w jednej gminie.

Żadna gmina nie prowadziła pralni w formie usługi społecznej (niekomercyjnej).

Liczba osób zamieszkujących miejsca niemieszkalne

Gminy, które zadeklarowały na swoim terenie obecność osób żyjących w miejscach niemieszkalnych (27; 22,7% wszystkich gmin biorących udział w badaniu) zapytano o liczbę tych osób.

Liczba zamieszkujących miejsca niemieszkalne w poszczególnych gminach wahała się między 1 a 10 osób. Najwięcej gmin – po 8 – odpowiedziało, że na ich terenie znajdowały się jedna lub 2 takie osoby.

4 gminy przyznały, że nie były w stanie stwierdzić, ile takich osób na ich terenie przebywa.

Zatem łącznie – na terenie wszystkich 27 gmin – w miejscach niemieszkalnych żyły w momencie realizacji badania co najmniej 62 osoby.

Należy jednak podkreślić, że w badaniu nie wzięła udziału Łódź, w której również żyją osoby w miejscach niemieszkalnych. Dane uzyskane od przedstawicieli tamtejszego ośrodka pomocy społecznej z pewnością wyraźnie podniosłyby omawiane wartości.

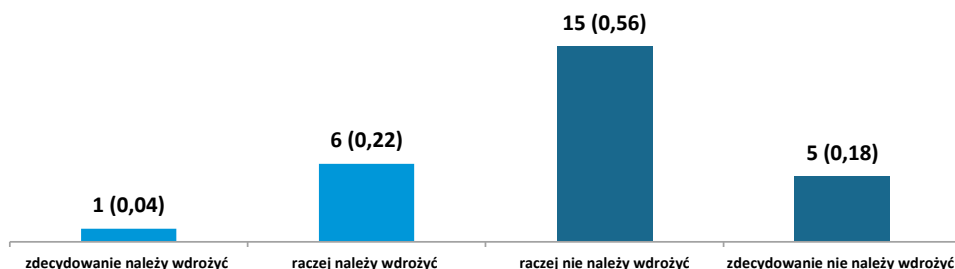
Streetworking

Należy zauważyć, że na terenie przebadanych gmin, w których znajdowały się osoby zamieszkujące miejsca niemieszkalne, nie były świadczone usługi streetworkingu.

Wynika to z zadeklarowanego przeświadczenia przedstawicieli gmin o braku zapotrzebowania na prowadzenie streetworkingu. Łącznie 20 gmin z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych (0,74 z nich) odpowiedziało bowiem, że *zdecydowanie* lub *raczej* nie było potrzeby wdrażać na ich terenie tego rodzaju wsparcia.

Dla porównania zaledwie 7 gmin (0,26) oceniło, że należałoby wdrożyć usługę streetworkingu.

Wykres 3. Zapotrzebowanie na usługę streetworkingu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 27)

* N – gminy, w których występują osoby zamieszkujące miejsca niemieszkalne

Co jednak ważne nie jest tak, że streetworking był niedostępny na terenie całego województwa. Usługa ta funkcjonowała w mieście Łodzi, które – co zaznaczono wcześniej – nie wzięło udziału w badaniu.

Inne niż streetworking działania typu „outreach”

Choć na terenie przebadanych gmin nie były świadczone usługi streetworkingu, to w 3 spośród nich (0,11 gmin z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych) w środowisku osób w kryzysie bezdomności prowadzone były inne działania typu „outreach”, tzn. działania poza instytucjami, bezpośrednio wśród osób potrzebujących wsparcia.

Dwukrotnie zadeklarowano, że usługi te gmina prowadziła samodzielnie; również dwukrotnie, że prowadziły je podmioty niepubliczne bez zlecenia gminy (w pytaniu o podmioty prowadzące usługi „outreach” możliwy był wielokrotny wybór).

Żadna z powyższych gmin nie była jednak w stanie wskazać liczby osób, które w 2020 roku z tych usług skorzystały.

Usługi doraźne

Gminy, w których żyły osoby w miejscach niemieszkalnych, zapytano nie tylko o usługę streetworkingu oraz o inne działania typu „outreach”, ale także o poszczególne usługi doraźne, tj.:

- usługę w formie jadłodajni;
- usługę w formie łaźni;
- usługę w formie pralni (społecznej, nie komercyjnej);
- usługę w formie punktów wydawania żywności;
- usługę w formie punktów wydawania odzieży;
- usługę w formie świetlicy dla osób bezdomnych;
- usługę w formie punktów konsultacyjno-informacyjnych;
- usługę w formie izb wytrzeźwień.

Usługa w formie jadłodajni

Usługi w formie jadłodajni prowadzone były na terenie 6 gmin (0,22 gmin z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych) – w każdej funkcjonował jeden tego typu lokal.

2 jadłodajnie prowadzone były przez gminę samodzielnie, 3 przez podmioty niepubliczne na zlecenie gminy, jedna zaś działała bez zlecenia gminy.

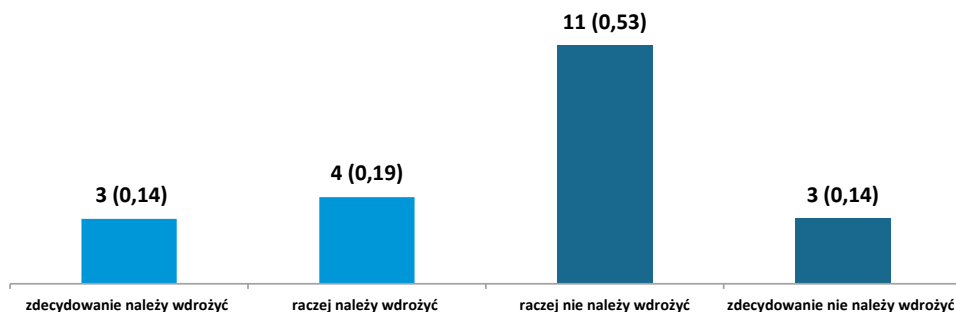
Łącznie z tych jadłodajni skorzystało w 2020 roku co najmniej 520 osób (nie tylko bezdomnych) – dokładne oszacowanie tej wartości nie jest możliwe, gdyż 2 gminy nie udzieliły miarodajnej odpowiedzi.

Odsetek osób bezdomnych korzystających z jadłodajni w roku 2020 był w poszczególnych gminach bardzo zróżnicowany. Niektórzy przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego deklarowali, że na ich terenie bezdomni nie korzystali z jadłodajni, gdy w innych odsetek ten osiągał wartość 60,0% użytkowników.

Większość przedstawicieli gmin prowadzących na swoim terenie jadłodajnie uznało, że ich liczba odpowiadała zapotrzebowaniu wynikającemu z liczby osób zamieszkujących miejsca niemieszkalne. Tylko w jednej gminie uznano, że jedna jadłodajnia to zbyt mało w stosunku do zapotrzebowania.

Gminom z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych, na terenie których nie były prowadzone jadłodajnie (21), zadano pytanie o ewentualne wdrożenie tego typu usługi.

Wykres 4. Zapotrzebowanie na usługę w formie jadłodajni



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 21)

* N – gminy z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych, w których usługa jadłodajni nie była prowadzona

W większości przypadków przedstawiciele gmin (14) uważali, że nie należy wdrażać na ich terenie usługi jadłodajni.

Innego zdania było natomiast 7 gmin, które *raczej* lub *zdecydowanie* wdrożyłyby na swoim terenie usługę jadłodajni.

Usługa w formie łaźni

Kolejną badaną usługą była pomoc świadczona w formie łaźni, która okazała się dostępna na terenie tylko jednej gminy mierzącej się z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych (0,04 udziału w tej grupie gmin).

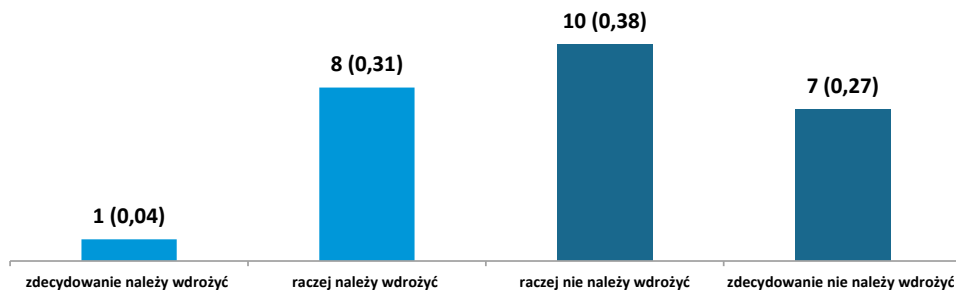
Łaźnia ta była prowadzona przez podmioty niepubliczne bez zlecenia gminy.

O ile przedstawiciel gminy nie był w stanie wskazać, ile osób skorzystało z tej łaźni w 2020 roku, a co za tym idzie – jaki odsetek wśród jej użytkowników stanowili wtedy bezdomni, o tyle stwierdził, że jedna łaźnia była wystarczająca w stosunku do zapotrzebowania wynikającego z liczby osób zamieszkujących miejsca niemieszkalne.

Gminy z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych, na terenie których usługa w formie łaźni nie była prowadzona (26), w większości nie widziały potrzeby jej wdrażania – 17 z nich odpowiedziało, że *raczej* lub *zdecydowanie* nie należy tego robić.

Z kolei 9 gmin uważało, że usługę łaźni *raczej* lub *zdecydowanie* należałoby wdrożyć na ich terenie.

Wykres 5. Zapotrzebowanie na usługę w formie łaźni



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 26)

* N – gminy z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych, w których usługa łaźni nie była prowadzona

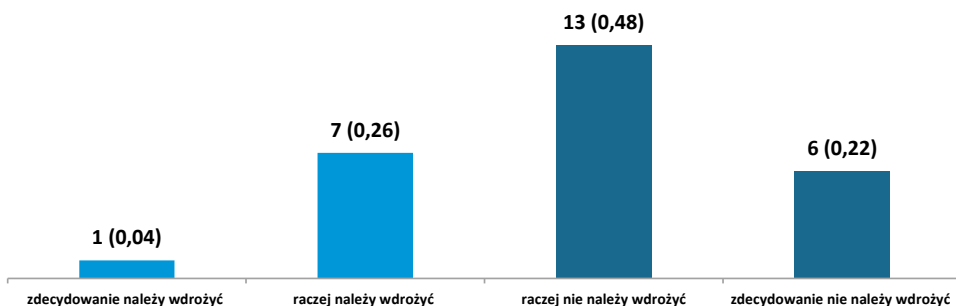
Usługa w formie pralni społecznej

Gminy, w których mieszkały osoby w miejscach niemieszkalnych (27), nie świadczyły usług w formie pralni społecznej.

Zdaniem badanych brak pralni nie stanowił dla gmin większego problemu. Zaledwie 8 przedstawicieli gmin, w których żyły osoby w miejscach niemieszkalnych uważało, że należy wprowadzić tego typu usługę społeczną na ich terenie.

Pozostałe 19 gmin nie widziało takiej potrzeby.

Wykres 6. Zapotrzebowanie na usługę w formie pralni społecznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 27)

* N – gminy z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych, w których usługa pralni nie była prowadzona

Usługa w formie punktów wydawania żywności

Usługi w formie punktu wydawania żywności były prowadzone na terenie 15 gmin w których żyły osoby zamieszkujące miejsca niemieszkalne (0,56 udziału w tej grupie gmin).

Na terenie wszystkich analizowanych gmin działało łącznie co najmniej 18 punktów wydawania żywności. Przy czym, o ile w 11 gminach funkcjonował jeden tego typu punkt, w dwóch 2, a w jednej 3, o tyle jedna gmina nie dysponowała w momencie realizacji badania wiedzą na temat liczby funkcjonujących na jej terenie punktów wydawania żywności.

Większość punktów było prowadzonych przez podmioty niepubliczne – zarówno na zlecenie, jak i bez zlecenia gminy. Natomiast 3 gminy prowadziły punkty samodzielnie.

Łącznie z punktów wydawania żywności skorzystało w 2020 roku co najmniej 2 489 osób – liczba ta była jednak w praktyce zapewne wyższa, gdyż 7 gmin udzieliło odpowiedzi niemiarodajnej.

Podobnie, jak w przypadku jadłodajni, również odsetek osób bezdomnych wśród użytkowników punktów wydawania żywności w poszczególnych gminach był zróżnicowany, osiągając wartość nawet 70%. Przy czym, 6 gmin nie potrafiło oszacować tej wartości.

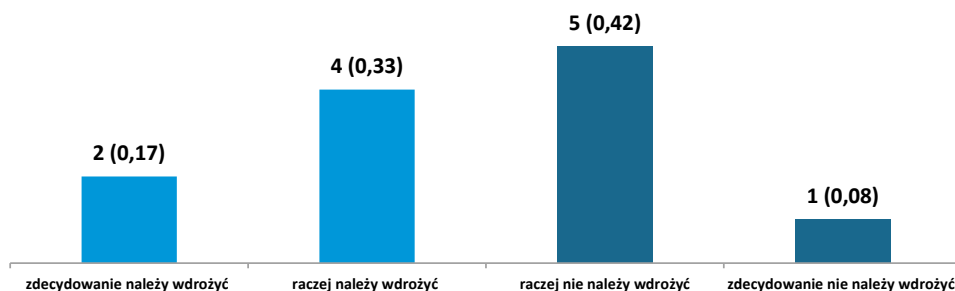
Zdecydowana większość przedstawicieli gmin – 12 spośród 15 – uważała, że liczba punktów wydawania żywności była odpowiednia w stosunku do zapotrzebowania wynikającego z liczby osób zamieszkujących miejsca niemieszkalne.

2 badanych było zdania, że punktów wydawania żywności jest zbyt mało w stosunku do potrzeb.

Przedstawiciel jednej gminy nie potrafił jednoznacznie ocenić tego zagadnienia.

Badani z pozostałych gmin, które – mimo obecności osób żyjących w miejscach niemieszkalnych – nie prowadziły na swoim terenie punktu wydawania żywności (12), dzilili się na pół, jeśli chodzi o przekonanie co do potrzeby wdrożenia lub nie usługi na ich terenie.

Wykres 7. Zapotrzebowanie na usługę w formie punktów wydawania żywności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 12)

* N – gminy z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych, w których usługa punktu wydawania żywności nie była prowadzona

Usługa w formie punktów wydawania odzieży

Punkty wydawania odzieży prowadzone były na terenie 8 gmin z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych (0,30 udziału w tej grupie gmin).

Na terenie 4 gmin działał jeden punkt wydawania odzieży, na terenie 3 gmin – 2 punkty, a na terenie jednej gminy – 3 punkty. Zatem łącznie funkcjonowało 11 tego typu miejsc.

Punkty te były prowadzone przede wszystkim przez podmioty niepubliczne bez zlecenia gminy – 5 gmin wskazało właśnie taką odpowiedź. 3 gminy prowadziły punkty samodzielnie; 2 zaś zlecały ich prowadzenie podmiotom niepublicznym (w pytaniu o sposób prowadzenia usługi możliwy był wielokrotny wybór).

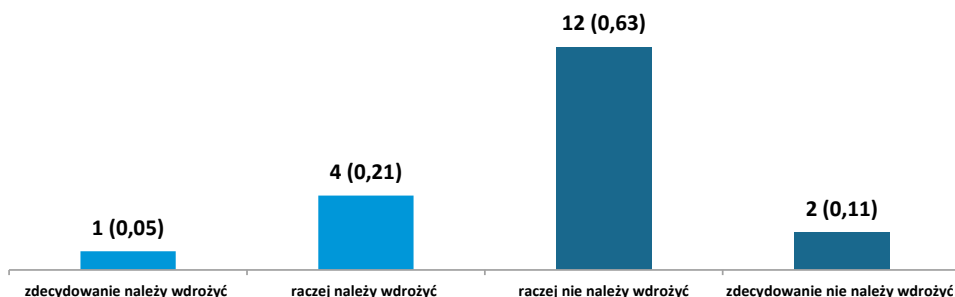
Łącznie z punktów wydawania odzieży skorzystały w 2020 roku co najmniej 103 osoby – dokładne oszacowanie liczby użytkowników nie jest możliwe, gdyż 4 gminy odpowiedziały, że nie mają wiedzy na ten temat.

Odsetek osób bezdomnych wśród użytkowników punktów wydawania odzieży w poszczególnych gminach w roku 2020 był zróżnicowany. Przy czym, były takie gminy, gdzie wyłącznymi odbiorcami były osoby bezdomne. 4 gminy nie potrafiły oszacować tej wartości.

6 gmin uważało, że liczba punktów wydawania odzieży była odpowiednia w stosunku do zapotrzebowania wynikającego z liczby osób zamieszkujących miejsca niemieszkalne. Natomiast 2 gminy stwierdziły, że liczba ta była niewystarczająca.

Wśród gmin z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych, które nie prowadziły na swoim terenie punktu wydawania odzieży (19) wyraźna większość – tj. 14 z nich – nie widziało potrzeby wdrażania takiej usługi.

Wykres 8. Zapotrzebowanie na usługę w formie punktów wydawania odzieży



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 19)

* N – gminy z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych, w których usługa punktu wydawania odzieży nie była prowadzona

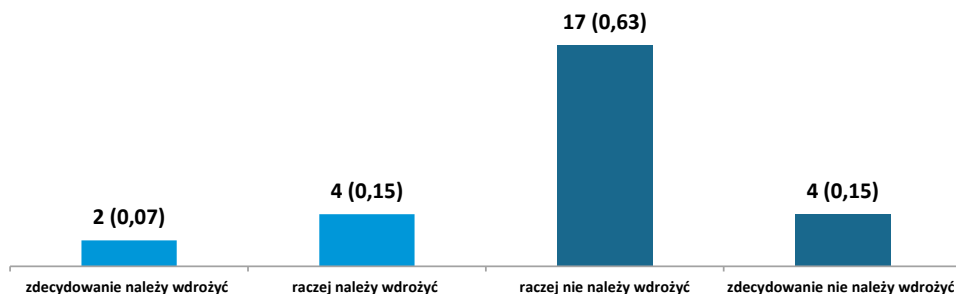
Usługa w formie świetlic dla osób bezdomnych

Jeśli chodzi o świetlicę dla osób bezdomnych, w żadnej gminie, w której żyją osoby w miejscach niemieszkalnych (27), nie świadczy się tego typu usługi (podobnie jak w przypadku pralni społecznych).

Co więcej, większość z przedstawicieli badanych gmin – dokładnie 21 (0,78 udziału) – nie uważa, by usługę tę należało na ich terenie wdrożyć.

Potrzebę wdrożenia tej usługi widziało zaledwie 6 gmin (0,22).

Wykres 9. Zapotrzebowanie na usługę w formie świetlicy dla osób doświadczających bezdomności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 27)

* N – gminy z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych, w których usługa świetlic dla osób bezdomnych nie była prowadzona

Usługa w formie punktów konsultacyjno-informacyjnych

Usługi w formie punktów konsultacyjno-informacyjnych prowadzone były na terenie 11 spośród 27 gmin, w których żyją osoby w miejscach niemieszkalnych.

Na terenie tych gmin funkcjonowało co najmniej 9 punktów konsultacyjno-informacyjnych. Na terenie 5 gmin znajdował się jeden tego typu punkt, na terenie 2 gmin – 2 punkty. Z kolei 4 gminy nie potrafiły podać dokładnej liczby punktów konsultacyjno-informacyjnych.

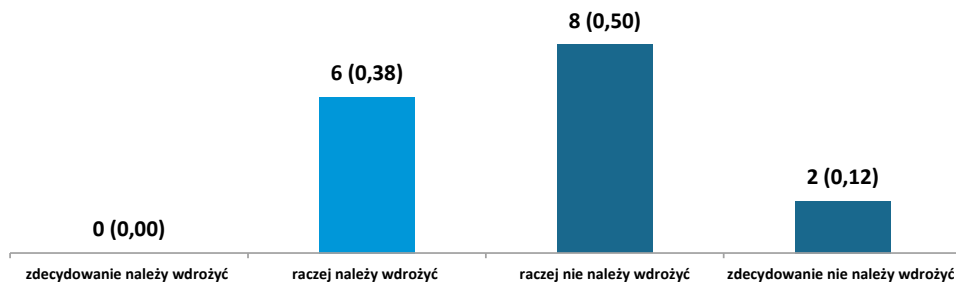
Gminy najczęściej prowadziły te punkty samodzielnie – takiej odpowiedzi udzieliło 9 z nich.

Ze względu na brak wiedzy przedstawicieli gmin, nie da się oszacować liczby osób, które w 2020 skorzystały z usługi w formie punktu informacyjno-konsultacyjnego.

8 gmin uważało, że liczba punktów informacyjno-konsultacyjnych odpowiadała zapotrzebowaniu wynikającemu z liczby osób zamieszkujących miejsca niemieszkalne. 3 gminy nie potrafiły tego ocenić.

Spśród 16 gmin z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych, na terenie, których nie funkcjonowały punkty informacyjno-konsultacyjne, 10 twierdzi, że nie ma potrzeby wdrażania takiej usługi.

Wykres 10. Zapotrzebowanie na usługi w formie punktów informacyjno-konsultacyjnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 16)

* N – gminy z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych, w których usługa punktu informacyjno-konsultacyjnego nie była prowadzona

Usługa w formie izb wytrzeźwień

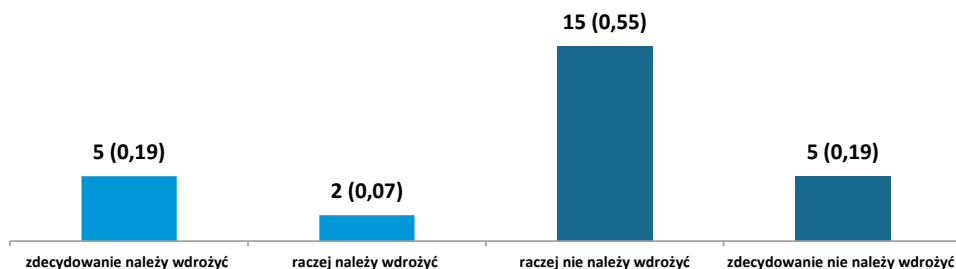
Na terenie 27 gmin, w których żyją osoby w miejscach niemieszkalnych, nie były prowadzone izby wytrzeźwień.

Przy czym wynika to z faktu, że gminy liczące mniej niż 50 tys. mieszkańców nie mają ustawowego obowiązku prowadzenia tego typu usług – w przebadanej grupie 26 gmin zaliczało się właśnie do tej kategorii.

Natomiast pozostała gmina prowadzenie izby wytrzeźwień zlecała poza swoim terenem.

Brak izby wytrzeźwień na terenie gminy na ogół nie był postrzegany przez ankietowanych jako problem. Aż 20 z 27 gmin odpowiedziało, że nie ma potrzeby ich uruchomienia.

Wykres 11. Zapotrzebowanie na usługi w formie izb wytrzeźwień



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 27)

* N – gminy z problemem zamieszkiwania miejsc niemieszkalnych, w których usługa izby wytrzeźwień nie była prowadzona

usługi mieszkaniowe

Usługi mieszkaniowe to „zespół oddziaływań polegających na zapewnieniu pobytu w mieszkaniu oraz świadczeniu w środowisku osoby korzystającej usług dobranych do potrzeb tej osoby, mających na celu wsparcie w codziennym funkcjonowaniu, a także (m.in. w przypadku osób bezdomnych) w celu reintegracji ze społecznością”²⁰.

Na usługi mieszkaniowe składają się przede wszystkim:

- a. określone w Ustawie o pomocy społecznej mieszkania chronione oraz
- b. zdefiniowane w wytycznych do Celu Tematycznego nr 9 EFS/EFRR na lata 2014-2020 mieszkania wspomagane²¹.

Organizatorem, zarówno usługi mieszkania chronionego, jak i wspomagane, może być gmina i/lub powiat. Z tego też powodu wyniki prezentowane w tej części analizy – tak jak w segmencie pierwszym – będą przedstawiane w podziale na dwie grupy respondentów:

1. organizatorów usług mieszkaniowych z gmin i miast na prawach powiatu (ośrodki pomocy społecznej i ośrodki pomocy rodzinie) oraz
2. organizatorów usług mieszkaniowych z powiatów (Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie).

Co więcej segment ten zostanie uzupełniony o informacje dotyczące gminnych zasobów mieszkań komunalnych i najmu socjalnego. Respondentami, którzy udzielili tych informacji byli pracownicy wydziałów lokalowych urzędów gmin i miast.

Mieszkania chronione prowadzone samodzielnie przez jednostki samorządu terytorialnego na swoim terenie

10 spośród przebadanych 119 gmin (8,4%) prowadziło samodzielnie na swoim terenie usługi w formie mieszkań chronionych.

Liczba takich mieszkań w poszczególnych gminach wahała się od jednego do 32. Łącznie było ich co najmniej 42 (jedna gmina nie potrafiła podać konkretnej liczby).

Z mieszkań tych mogło skorzystać łącznie co najmniej 72 osoby (jedna gmina nie potrafiła wskazać dokładnej liczby dostępnych miejsc).

W praktyce w 2020 roku z mieszkań chronionych prowadzonych przez gminy samodzielnie na swoim terenie skorzystało łącznie 40 osób.

Odszetek osób w kryzysie bezdomności wśród użytkowników mieszkań chronionych był zróżnicowany. W części gmin w ogóle nie przyznano tej kategorii osób mieszkań, gdy w innych były to wyłącznie osoby bezdomne.

²⁰ J. Wilczek, *Krok po kroku – jak wdrażać usługi mieszkaniowe?*; za M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek (Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności), *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*, s. 60.

²¹ M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek (Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności), *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego, RCPS w Łodzi, 2021, s. 61.*

Tylko jeden spośród 17 przebadanych powiatów (0,06 udziału) prowadził samodzielnie na swoim terenie usługi w formie mieszkań chronionych.

Na terenie tego powiatu znajdowało się jedno mieszkanie chronione, które mogło przyjąć 10 osób.

Mimo to w 2020 roku z tego mieszkania nie skorzystała ani jedna osoba.

Mieszkania chronione, których prowadzenie zostało zleczone

Spośród gmin (119) i powiatów (17), które wzięły udział w badaniu, żadna jednostka samorządu terytorialnego nie zleciła podmiotom niepublicznym prowadzenia usługi w formie mieszkania chronionego na swoim terenie.

Analogicznie wyglądała sytuacja ze zlecaniem prowadzenia mieszkań chronionych poza terenem danej jednostki samorządu terytorialnego w ramach umów z innymi samorządami lub umów z podmiotami niepublicznymi.

Mieszkania chronione prowadzone na terenie jednostki samorządu terytorialnego bez jej zlecenia

Na terenie jednej gminy jedno mieszkanie chronione prowadzone było przez podmioty niepubliczne bez zlecenia gminy. Gmina nie dysponuje jednak informacjami o liczbie dostępnych w tym mieszkaniu miejsc, ani o liczbie osób – w tym osób bezdomnych – które w 2020 roku z tych miejsc skorzystały.

Teoretycznie takich przypadków mogła być jednak nieco więcej, gdyż 3 spośród 119 badanych przedstawicieli gmin odpowiedziało, że nie wiedzą, czy na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego były prowadzone mieszkania chronione bez jej zlecenia. Jeśli chodzi o powiaty, to żaden z nich nie odpowiedział, czy na jego terenie prowadzone były usługi w formie mieszkań chronionych bez zlecenia.

Mieszkania wspomagane prowadzone samodzielnie na swoim terenie

Jedynie 3 spośród 119 zbadanych gmin samodzielnie prowadziły usługi w formie mieszkań wspomaganych na swoim terenie.

Łącznie w 2 z tych 3 gmin znajdowało się 30 mieszkań wspomaganych, w których mogły zamieszkać 44 osoby (jedna gmina nie wskazała tej liczby).

W praktyce w 2020 roku z mieszkań tych skorzystało w sumie zaledwie 11 osób – w jednej z gmin mieszkania były nieużywane.

Jedna z gmin, w których mieszkania wspomagane były w 2020 roku zamieszkałe, nie potrafiła wskazać, jaki odsetek wszystkich korzystających stanowiły wtedy osoby w kryzysie bezdomności. W drugiej, niemal połowę (45%) użytkowników stanowiły osoby bezdomne.

W przypadku powiatów 2 z nich (z przebadanych 17) prowadziły samodzielnie na swoim terenie usługi w formie mieszkań wspomaganych.

W jednym z tych powiatów znajdowały się 3 mieszkania, w których dostępnych było łącznie 21 miejsc. Drugi z omawianych powiatów nie podał konkretnej liczby prowadzonych mieszkań wspomaganych.

W 2020 roku zamieszkałe były tylko mieszkania w jednym z powiatów. Skorzystało z nich 6 osób – wszystkie były osobami wychodzącymi z kryzysu bezdomności.

Mieszkania wspomagane, których prowadzenie zostało zlecone

Tylko jedna gmina (z przebadanych 119) zlecała podmiotom niepublicznym prowadzenie usługi w formie jednego mieszkania wspomaganego na swoim terenie.

W mieszkaniu tym dostępne były 2 miejsca. W 2020 roku z nikt z nich jednak nie skorzystał.

Tak samo jak w przypadku gmin, tylko jeden powiat (z przebadanych 17) zlecał podmiotom niepublicznym prowadzenie usługi w formie mieszkań wspomaganych.

Powiat ten nie podał jednak informacji, ile mieszkań było prowadzonych w ramach tego zlecenia.

Powiat podał za to liczbę dostępnych miejsc – było ich 12. W 2020 roku skorzystało z nich 6 osób, z czego wszyscy lokatorzy byli osobami wychodzącymi z kryzysu bezdomności.

Tylko jedna gmina zlecała prowadzenie jednego mieszkania wspomaganego poza swoim terenem.

W mieszkaniu tym dostępne były 2 miejsca, jednak w 2020 roku nikt z nich nie skorzystał.

Żaden powiat nie zlecał prowadzenia usług w formie mieszkania wspomaganego poza swoim terenem.

Mieszkania wspomagane prowadzone na terenie jednostki samorządu terytorialnego bez jej zlecenia

W jednej ze 119 przebadanych gmin usługi w formie mieszkań wspomaganych prowadzone były przez podmioty niepubliczne bez zlecenia gminy. Wskazana gmina nie podała, ile dokładnie było na jej terenie takich mieszkań. Podała za to informację, że mogły one pomieścić 4 osoby. W 2020 roku z tych miejsc skorzystały 3 osoby, z czego żadna nie była osobą bezdomną.

Teoretycznie jednak takich gmin mogło być nieco więcej, gdyż 5 odpowiedziało, że nie wiedzą, czy taka sytuacja ma u nich miejsce czy nie.

Analogicznie wyglądała sytuacja wśród badanych powiatów – w jednym z przebadanych 17 prowadzone były usługi w formie mieszkań wspomaganych przez podmioty niepubliczne bez zlecenia powiatu; 5 powiatów nie wiedziało zaś, czy taka praktyka ma miejsce czy nie.

Inne – niż mieszkania wspomagane i chronione – usługi mieszkaniowe

W 11 gminach (9,2% wszystkich przebadanych gmin) prowadzone były usługi mieszkaniowe inne niż mieszkania wspomagane i chronione. Gminy prowadziły te usługi samodzielnie.

W ich ramach działało łącznie co najmniej 56 mieszkań. W praktyce liczba ta mogła być jednak większa, ponieważ 5 gmin nie wskazało wielkości posiadanych w tym zakresie zasobów.

W przypadku powiatów inne usługi mieszkaniowe były zjawiskiem marginalnym. Tylko jedna taka jednostka samorządu terytorialnego (z przebadanych 17) prowadziła samodzielnie na swoim terenie dwa mieszkania.

Ocena oferty usług mieszkaniowych

Adekwatność oferty usług mieszkaniowych względem liczby osób w kryzysie bezdomności na danym terenie została poddana ocenie przez badanych przedstawicieli gmin i powiatów.

Ocena odnosiła się do usług mieszkaniowych dla osób bezdomnych pełniących 4 funkcje:

1. reintegracyjno-treningową – pełni ją wsparcie osób wychodzących z bezdomności, które przebywały w placówkach dla osób bezdomnych. Celem wsparcia jest wypracowanie z osobami bezdomnymi umiejętności związanych z samodzielnym korzystaniem z lokalu mieszkalnego i ich reintegracja ze społecznością (ang. *transitional housing* – mieszkania przejściowe);
2. reintegracyjno-opiekuńczą – pełni ją wsparcie osób częściowo niesamodzielnych, polegające na świadczeniu środowiskowych usług opiekuńczych i reintegracji zgodnie z możliwościami psychofizycznymi danej osoby (często z możliwością pobytu na czas nieokreślony);
3. reintegracyjno-prewencyjną – pełni ją wsparcie osób wykluczonych mieszkaniowo, mające na celu profilaktykę bezdomności i reintegrację ze społecznością (ang. *rapid rehousing* – szybkie zapewnienie ponownego zamieszkania);
4. reintegracyjno-interwencyjną – pełni ją wsparcie osób w skrajnych formach bezdomności (najczęściej ulicznej), z zaburzeniami psychicznymi i uzależnionych, a w dalszej kolejności reintegracji ze społecznością zgodnie z możliwościami psychofizycznymi danej osoby (ang. *housing first* – najpierw mieszkanie).

Tabela 5. Ocena adekwatności liczby usług mieszkaniowych dla osób w kryzysie bezdomności względem liczby osób bezdomnych w gminach Wł – liczba (i udział %) odpowiedzi przedstawicieli gmin

Funkcja	Zdecydowanie nie brakuje	Raczej nie brakuje	Raczej brakuje	Zdecydowanie brakuje
Reintegracyjno-treningowa	34 (28,6%)	48 (40,3%)	27 (22,7%)	10 (8,4)
Reintegracyjno-opiekuńcza	34 (28,5%)	45 (37,8%)	31 (26,1%)	9 (7,6%)
Reintegracyjno-prewencyjna	34 (28,5%)	45 (37,8%)	31 (26,1%)	9 (7,6%)
Reintegracyjno-interwencyjna	37 (31,1%)	42 (35,3%)	29 (24,4%)	11 (9,2%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS

Gminy na ogół dobrze oceniały adekwatność swojej oferty mieszkaniowej dla osób w kryzysie bezdomności względem zapotrzebowania.

Tabela 6. Ocena adekwatności liczby usług mieszkaniowych dla osób w kryzysie bezdomności względem liczby osób bezdomnych w powiatach Wł – liczba (i udział %) odpowiedzi przedstawicieli PCPR

Funkcja	Zdecydowanie nie brakuje	Raczej nie brakuje	Raczej brakuje	Zdecydowanie brakuje	Trudno ocenić
Reintegracyjno-treningowa	2 (0,12)	4 (0,24)	4 (0,24)	1 (0,06)	6 (0,34)
Reintegracyjno opiekuńcza	2 (0,12)	2 (0,12)	5 (0,29)	1 (0,06)	7 (0,41)
Reintegracyjno-prewencyjna	2 (0,12)	2 (0,12)	3 (0,18)	1 (0,06)	9 (0,52)
Reintegracyjno-interwencyjna	2 (0,12)	2 (0,12)	1 (0,06)	1 (0,06)	11 (0,64)

Źródło Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami PCPR (N = 17)

Z kolei przedstawiciele powiatów nie potrafili jednoznacznie ocenić swojej oferty w zakresie usług mieszkaniowych.

Dalsza część inwentaryzacji usług mieszkaniowych dotyczy zasobów mieszkalnictwa komunalnego oraz najmu socjalnego. **Co za tym idzie dane przedstawione poniżej zostały opracowane na podstawie 105 odpowiedzi uzyskanych od przedstawicieli gminnych oraz miejskich wydziałów lokalowych.**

Dostępność mieszkań komunalnych

95 gmin (90,5%), które wzięły udział w ankiecie dotyczącej mieszkalnictwa komunalnego i najmu socjalnego, dysponowało mieszkaniami komunalnymi. Jedynie 10 gmin (9,5%) nie miało tego typu nieruchomości.

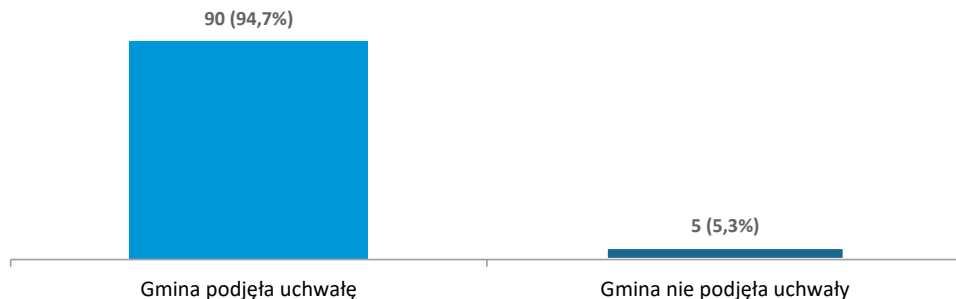
Zasób mieszkań komunalnych w poszczególnych gminach był bardzo zróżnicowany. Niektóre z jednostek dysponowały zaledwie jednym lub dwoma takimi mieszkaniami, inne zaś kilkoma. W jednym przypadku gmina zarządzała kilkudziesięcioma tysiącami.

W związku z tym wszystkie 95 gmin dysponowało łącznie 67 799 mieszkaniami komunalnymi.

Gminy znacznie różniły się od siebie nie tylko pod względem wielkości posiadanych zasobów mieszkań komunalnych, ale także pod względem czasu oczekiwania na takie mieszkania. W momencie realizacji badania wahał się on bowiem od miesiąca do nawet kilku lat (w gminie, w której okres oczekiwania jest najdłuższy, na mieszkanie komunalne czekało się aż 10 lat).

W przytłaczającej większości gmin (90), które dysponowały mieszkaniami komunalnymi podjęto uchwały regulujące warunki najmu tego rodzaju mieszkań.

Wykres 12. Uchwała regulująca warunki najmu mieszkań komunalnych

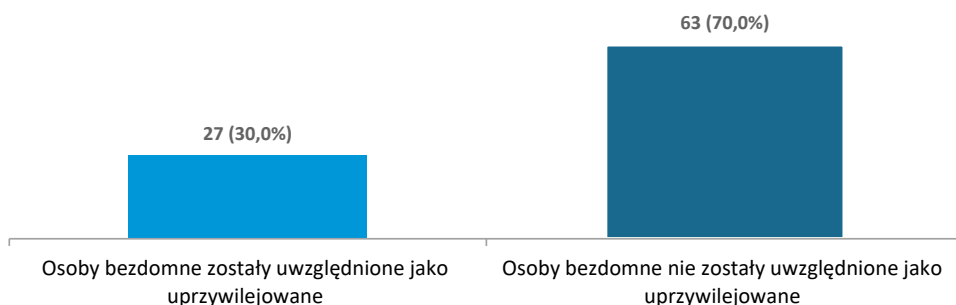


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 2 z przedstawicielami GWL (N = 95)

* N – gminy dysponujące mieszkaniami komunalnymi

Jednakże jedynie w 27 gminach osoby bezdomne zostały wymienione w tej uchwale jako grupa, której przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu komunalnego na czas nieokreślony (np. poprzez przyznawanie tym osobom dodatkowych punktów).

Wykres 13. Uwzględnienie w uchwale osób doświadczających bezdomności jako grupy uprzywilejowanej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 2 z przedstawicielami GWL (N = 90)

* N – gminy dysponujące mieszkaniami komunalnymi, które podjęły uchwałę regulującą warunki najmu tego typu mieszkań

W przypadku 10 gmin uchwała nie wskazywała kryteriów, które osoba bezdomna musi spełnić, by skorzystać z pierwszeństwa najmu.

Najczęściej uwzględnianymi w obowiązujących uchwałach kryteriami są:

1. posiadanie statusu mieszkańca oraz
2. posiadanie dochodów.

Każde z tych kryteriów – z osobna – znalazło się w uchwałach 8 gmin.

Uchwały 4 gmin wymagają z kolei od osoby w kryzysie bezdomności, aby posiadała ona historię korzystania z placówek, takich jak np. schronisko. Uchwały 3 gmin preferują do przyznania możliwości najmu mieszkania komunalnego osoby, które pozostają w sytuacji bezdomności określonej w art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej. Uchwała jednej gminy

wymaga realizowania indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności, kontraktu socjalnego lub innego podobnego dokumentu od osób w kryzysie bezdomności ubiegających się o najem mieszkania komunalnego.

W 5 gminach uchwały wskazywały natomiast kryteria niewymienione w ankiecie, wśród których znalazły się:

- kryterium dochodowe;
- kryterium rekomendacji od Ośrodka Pomocy Społecznej;
- kryterium bycia ofiarą klęsk żywiołowych, pożarów, katastrof itd.;
- kryterium orzeczenia sądu.

Tabela 7. Kryteria skorzystania przez osobę bezdomną z pierwszeństwa najmu mieszkania komunalnego – liczba (i udział %) odpowiedzi przedstawicieli gmin

Kryterium	Liczba gmin	Procent gmin (%)
brak, nie ma żadnych określonych kryteriów odnoszących się do osób bezdomnych	10	37,0
pozostawanie w sytuacji bezdomności określonej w art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej	3	11,1
posiadanie statusu mieszkańca Państwa gminy (np. konieczność posiadania ostatniego zameldowania na terenie Państwa gminy)	8	29,6
posiadanie dochodów	8	29,6
posiadanie historii korzystania z pomocy placówek (jak np. schronisko)	4	14,8
realizowanie indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności, kontraktu socjalnego lub innego podobnego dokumentu	1	3,7
przyczyną bezdomności nie może być eksmisja z miejsca zamieszkania spowodowana nieuiszczeniem czynszu	0	0,0
inne kryterium – jakie?	5	18,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 2 z przedstawicielami GWL (*N = 27)

* N – gminy, w których uchwała regulująca warunki najmu mieszkań komunalnych stawia na uprzywilejowanej pozycji osoby w kryzysie bezdomności

W przypadku gmin, w których uchwała przyznaje osobom bezdomnym pierwszeństwo najmu mieszkań komunalnych (27), średni czas oczekiwania na mieszkanie przez taką osobę wahał się między miesiącem a nawet 4 latami.

W gminach, gdzie uchwała nie przyznaje pierwszeństwa bezdomnym (63), będąc taką osobą czeka się natomiast średnio od miesiąca do kilku lat.

Co jednak ważne wiele z tych gmin odpowiedziało, że w gronie oczekujących na mieszkanie komunalne w ogóle nie było osób w kryzysie bezdomności.

Nieco mniej gmin, które dysponowały lokalami komunalnymi, miało podjęte uchwały regulujące warunki najmu socjalnego – było ich 74 przy 21, które takich uchwał nie podjęły.

W 32 spośród 74 gmin na mocy uchwał przyznano osobom bezdomnym pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego (w tym, poprzez przyznawanie tym osobom dodatkowych punktów w ocenie składanych wniosków).

W przypadku 11 gmin uchwały nie określały żadnych kryteriów wobec osób bezdomnych.

Także w 11 gminach w treści uchwał znalazł się zapis określający jako jedno z kryteriów posiadanie statusu mieszkańca gminy.

Uchwały 10 gmin wymagały posiadania stałych dochodów. Uchwały 5 gmin – posiadania historii korzystania z placówek, takich jak np. schroniska. Uchwały 4 gmin – pozostawiania w sytuacji bezdomności określonej w art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej. Uchwała jednej gminy – realizowania indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności, kontraktu socjalnego lub innego podobnego dokumentu.

W uchwałach 6 gmin zawarto natomiast kryterium niewymienione w ankiecie.

Wśród tych kryteriów wskazano:

- kryterium dochodowe;
- kryterium rekomendacji od Ośrodka Pomocy Społecznej;
- kryterium bycia ofiarą klęsk żywiołowych, pożarów, katastrof itd.;
- kryterium orzeczenia sądu.

Tabela 8. Kryteria skorzystania przez osobę bezdomną z pierwszeństwa najmu socjalnego – liczba (i udział %) odpowiedzi przedstawicieli gmin

Kryterium	Liczba gmin	Procent gmin (%)
brak, nie ma żadnych określonych kryteriów odnoszących się do osób bezdomnych	11	34,4
pozostawianie w sytuacji bezdomności określonej w art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej	4	12,5
posiadanie statusu mieszkańca Państwa gminy (np. konieczność posiadania ostatniego zameldowania na terenie Państwa gminy)	11	34,4
posiadanie dochodów	10	31,3
posiadanie historii korzystania z pomocy placówek (jak np. schronisko)	5	15,6
realizowanie indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności, kontraktu socjalnego lub innego podobnego dokumentu	1	3,1
przyczyną bezdomności nie może być eksmisja z miejsca zamieszkania spowodowana nieuiszczeniem czynszu	0	0,0
inne kryterium – jakie?	6	18,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 2 z przedstawicielami GWL (*N = 32)

* N – gminy, w których uchwała regulująca warunki najmu socjalnego stawia na uprzywilejowanej pozycji osoby w kryzysie bezdomności

Niezależnie jednak od podjęcia lub nie przez gminy uchwał przyznających osobom w kryzysie bezdomności pierwszeństwa najmu socjalnego, średni czas oczekiwania na lokal pozostawał bez zmian – wahał się od miesiąca do nawet kilku lat.

Na terenach przebadanych gmin nie były prowadzone inne niż dodatki mieszkaniowe programy dopłat do wynajmu mieszkań na rynku prywatnym dla osób bezdomnych.

inne usługi

Oprócz usług bezpośrednio skierowanych do osób w kryzysie bezdomności, istnieją jeszcze usługi społeczne adresowane do zdecydowanie szerszego grona odbiorców, z których jednak osoby bezdomne również mogą korzystać – zarówno jeśli chodzi o zapobieganie bezdomności, jak i radzenie sobie z problemami, które nie są właściwe wyłącznie osobom w kryzysie bezdomności (takimi, jak np. choroba czy brak zatrudnienia).

Należą do nich m.in.:

- usługi z zakresu pomocy społecznej;
- usługi z zakresu świadczeń zdrowotnych i usługi medyczne;
- usługi aktywizacji zawodowej;
- usługi aktywizacji społecznej;
- usługi asystowania.

To właśnie powyższym usługom, zbiorczo nazwanym tutaj jako „inne”, poświęcony jest niniejszy segment inwentaryzacji usług dla osób w kryzysie bezdomności.

Dane do tego segmentu opracowano na podstawie odpowiedzi, jakich udzielili pracownicy Ośrodków Pomocy Społecznej i Ośrodków Pomocy Rodzinie, które wzięły udział w badaniu [N = 119].

Skala usług pomocy społecznej

W 2020 roku w województwie łódzkim:

- objęto zasiłkiem stałym lub/i okresowym co najmniej **272 osoby** w kryzysie bezdomności (12 przedstawicieli gmin nie potrafiło podać liczby);
- co najmniej **20 osób** w kryzysie bezdomności skierowano do domów pomocy społecznej (jeden przedstawiciel gminy nie potrafił podać liczby);
- sprawiono osobom bezdomnym co najmniej **16 pogrzebów** (2 przedstawicieli gmin nie potrafiły podać liczby).

Skala usług z zakresu świadczeń opieki zdrowotnej i usług medycznych

W 2020 roku w województwie łódzkim:

- co najmniej 8 osób zostało objętych prawem do świadczeń opieki zdrowotnej z tytułu objęcia indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności (12 przedstawicieli gmin nie potrafiło podać liczby);

3. co najmniej **67 osób** w kryzysie bezdomności zostało objętych prawem do świadczeń opieki zdrowotnej z tytułu zarejestrowania się w PUP jako osoba bezrobotna (27 przedstawicieli gmin nie potrafiło podać liczby);
4. co najmniej **57 osób** w kryzysie bezdomności zostało objętych prawem do świadczeń opieki zdrowotnej z tytułu decyzji wójta/ burmistrza/ prezydenta w trybie art. 54 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (11 przedstawicieli gmin nie potrafiło podać liczby).

Tylko w 3 gminach (2,5% wszystkich gmin biorących udział w badaniu) funkcjonował dokument (procedura postępowania, porozumienie, partnerstwo lub równorzędny) regulujący współpracę służby zdrowia z pomocą społeczną w sprawach osób bezdomnych (w szczególności w zakresie ratownictwa medycznego i opieki szpitalnej).

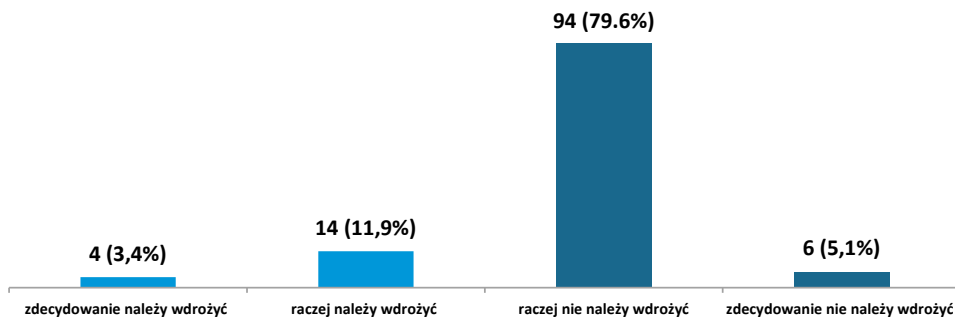
Tylko jedna gmina (z przebadanych 119) samodzielnie realizowała programy, projekty i/lub innego typu działania obejmujące usługi medyczne przeznaczone dla osób w kryzysie bezdomności, w formie stacjonarnej lub mobilnej (przychodnie, punkty pomocy ambulatoryjnej i karetki dla osób bezdomnych, zespoły streetworkingu medycznego). Liczba ta mogła być jednak nieznacznie wyższa – 11 badanych przedstawicieli gmin odpowiedziało bowiem, iż nie dysponowało wiedzą na temat takich działań.

Przedstawiciel gminy samodzielnie realizującej wspomniane działania w obszarze opieki medycznej osób w kryzysie bezdomności nie podał informacji o dokładnej liczbie osób, które skorzystały z tych programów w 2020 roku. Oceniał jednak, że liczba tych programów była adekwatna w stosunku do liczby osób bezdomnych wymagających wsparcia medycznego.

Zdecydowana większość pozostałych gmin nie uważała, by programy obejmujące usługi medyczne adresowane do osób bezdomnych należało wdrożyć na ich terenie – 100 spośród nich nie widziało takiej potrzeby.

Przeciwnego zdania było zaledwie 18 gmin.

Wykres 14. Zapotrzebowanie na programy obejmujące usługi medyczne dla osób bezdomnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (*N = 118)

* N – gminy, które nie prowadziły samodzielnie programów, projektów i/lub innego typu działań, obejmujących usługi medyczne skierowane do osób w kryzysie bezdomności

Skala usług z zakresu aktywizacji zawodowej

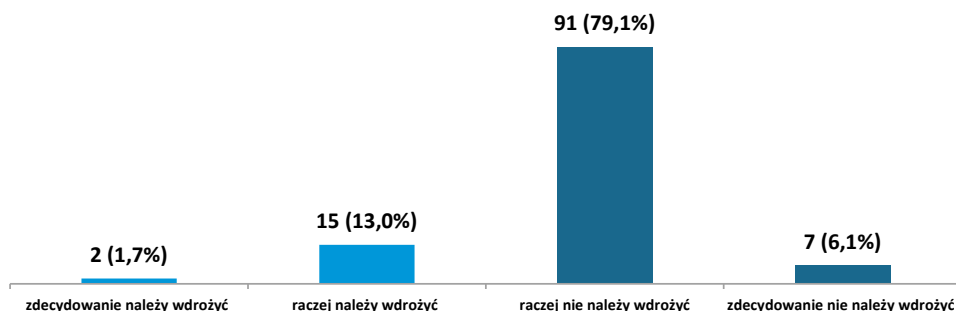
Na terenie 4 spośród 119 gmin prowadzone były usługi aktywizacji zawodowej w formie centrum integracji społecznej (po jednym w gminie), z których mogły korzystać osoby bezdomne. Wszystkie były prowadzone samodzielnie przez jednostki.

W opinii odpowiadających przedstawicieli gmin, liczba centrów odpowiadała zapotrzebowaniu wynikającemu z liczby osób bezdomnych.

Większość gmin (98), które nie prowadziły usług aktywizacji w formie klubu i/lub centrum integracji społecznej, była zdania, że nie ma potrzeby ich wdrażania na ich terenie.

Kluby i/lub centra integracji społecznej były natomiast uznane za potrzebne przez przedstawicieli 17 gmin.

Wykres 15. Zapotrzebowanie na Kluby i/lub Centra Integracji Społecznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (*N = 115)

* N – gminy, które nie prowadziły usług aktywizacji zawodowej w formie centrum integracji społecznej

Wyraźnie powszechniejsze – choć ciągle rzadkie w odniesieniu do całego województwa – były usługi aktywizacji zawodowej w formie zatrudnienia wspieranego (w tym prac społecznie pożytecznych) z których mogły korzystać osoby bezdomne. Usługi te były prowadzone na terenie 26 spośród 119 badanych gmin.

Wszystkie te gminy prowadziły usługi samodzielnie.

W 2020 roku w 22 gminach w gronie osób korzystających z aktywizacji zawodowej w formie zatrudnienia wspieranego nie było ani jednej osoby w kryzysie bezdomności.

Przedstawiciel tylko jednej gminy był zdania, iż liczba usług w formie zatrudnienia wspomaganego jest zdecydowanie zbyt mała w porównaniu do liczby osób bezdomnych żyjących na terenie tej gminy.

Co więcej, badani z 3 gmin uznali nawet, iż liczba omawianego typu usług zdecydowanie przekracza zapotrzebowanie.

Zdecydowana większość respondentów z gmin prowadzących usługi w formie zatrudnienia wspomaganego (17) twierdziło jednak, iż ich liczba jest adekwatna, tzn. odpowiada faktycznym potrzebom. Wśród badanych przedstawicieli gmin 5 osób nie miało zaś na ten temat wyrobionego poglądu.

Tylko w 3 gminach (spośród 119 badanych) prowadzone były usługi aktywizacji zawodowej w formie zatrudnienia w podmiotach ekonomii społecznej, z których korzystać mogą osoby w kryzysie bezdomności.

W jednej gminie usługi te były prowadzone samodzielnie; w 2 gminach przez podmioty niepubliczne bez zlecenia.

Wśród badanych gmin 2 miały na swoim terenie jeden podmiot ekonomii społecznej; przedstawiciel jednej gminy nie dysponował wiedzą, na temat liczby takich podmiotów. Badani z 2 gmin nie byli w stanie podać informacji o tym, jaki odsetek wśród użytkowników takich podmiotów stanowiły w 2020 roku osoby w kryzysie bezdomności. W jednej gminie ani jedna osoba bezdomna z nich nie skorzystała.

W każdej spośród 3 gmin różnie oceniano się adekwatność liczby podmiotów ekonomii społecznej w stosunku do zapotrzebowania wynikającego z liczby osób bezdomnych:

- w jednej gminie liczba podmiotów postrzegana jest jako odpowiednia;
- w jednej gminie liczba podmiotów postrzegana jest jako raczej zbyt mała;
- w jednej gminie liczba podmiotów postrzegana jest jako zdecydowanie zbyt mała.

Na terenie 2 spośród badanych 119 gmin prowadzone były również inne (w formie innej niż wymienione wyżej) usługi aktywizacji zawodowej, z których mogą skorzystać osoby w kryzysie bezdomności.

Obie gminy prowadziły te usługi samodzielnie w ramach działań Ośrodka Pomocy Społecznej (na mocy porozumienia z Powiatowym Urzędem Pracy) i Urzędu gminy (w ramach Programu Wychodzenia z Bezdomności i Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu).

Skala usług z zakresu aktywizacji społecznej

Na terenie 3 spośród badanych 119 gmin prowadzone były programy, projekty i/lub innego typu działania obejmujące usługi aktywizacji społecznej, z których korzystać mogą osoby bezdomne.

Programy te były prowadzone samodzielnie przez gminy.

Korzystanie z programów obejmujących usługi aktywizacji społecznej okazało się zjawiskiem marginalnym w przypadku osób bezdomnych: w 2 gminach w 2020 roku nie skorzystała z nich ani jedna taka osoba; w jednej gminie osoby bezdomne stanowiły zaś zaledwie 1,3% wszystkich użytkowników.

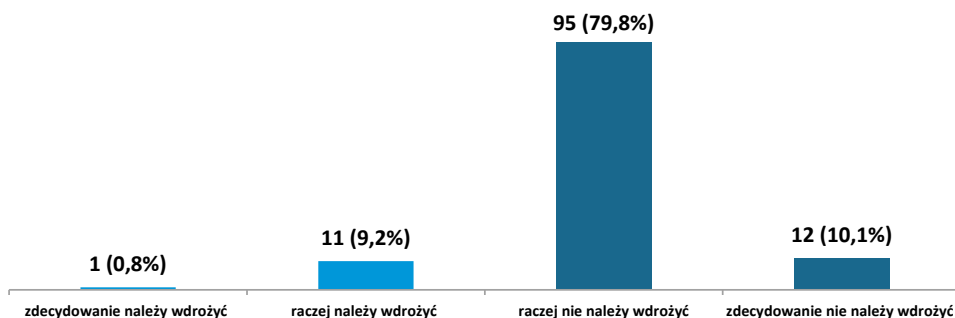
Być może z powyższego powodu jedna z powyższych gmin uważała, iż liczba tych programów zdecydowanie przekracza zapotrzebowanie wynikające z liczby osób w kryzysie bezdomności. 2 pozostałe były natomiast zdania, że liczba ta była adekwatna.

Na terenie 119 gmin, które wzięły udział w badaniu, nie były prowadzone programy, projekty i/lub innego typu działania obejmujące usługi asystowania, z których mogą korzystać osoby w kryzysie bezdomności.

Brak programów obejmujących usługi asystowania na ogół nie był postrzegany przez gminy jako problem. Aż 107 z nich uważało, iż *raczej* lub *zdecydowanie* nie należy ich wdrażać na ich terenie.

Potrzebę wdrożenia usług asystowania dla osób bezdomnych dostrzegło 12 gmin, w tym tylko jedna w sposób *zdecydowany*.

Wykres 16. Zapotrzebowanie na usługi asystowania dla osób doświadczających bezdomności



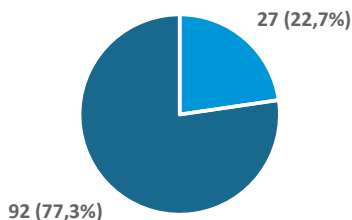
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (*N = 119)

* N – gminy, które nie prowadziły programów, projektów i/lub innego typu działań obejmujących usługi asystowania

współpraca lokalna na rzecz wspierania osób bezdomnych

27 gmin (spośród przebadanych 119) prowadziło formalną współpracę (w formie partnerstwa lokalnego, innej formy porozumienia) z przynajmniej jednym podmiotem świadczącym usługi osobom w kryzysie bezdomności.

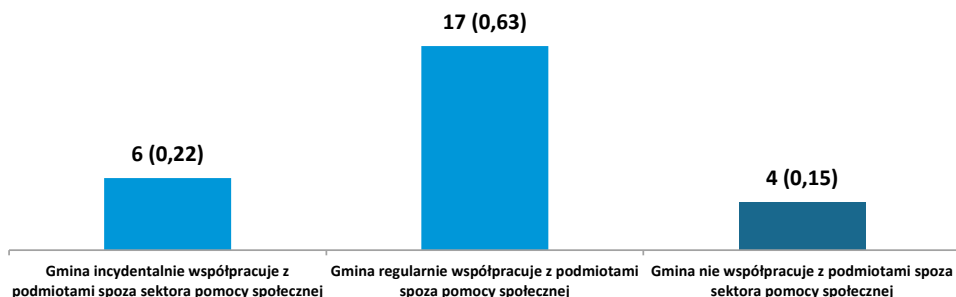
Wykres 17. Prowadzenie formalnej współpracy z przynajmniej jednym podmiotem świadczącym usługi osobom w kryzysie bezdomności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 119)

W 23 gminach współpraca ta obejmowała również podmioty spoza sektora pomocy społecznej (publiczne i/lub niepubliczne) – w 17 miała ona charakter regularny; w 6 zaś – incydentalny.

Wykres 18. Formalna współpraca z podmiotami spoza sektora pomocy społecznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (*N = 27)

* N – gminy, które prowadziły formalną współpracę z przynajmniej jednym podmiotem świadczącym usługi osobom w kryzysie bezdomności

Podmiotami zaangażowanymi w formalną współpracę na rzecz wspierania osób w kryzysie bezdomności w największej liczbie gmin – w obu przypadkach w 17 z nich – były: ośrodki pomocy społecznej oraz policja.

10 gmin – to druga najpowszechniejsza sytuacja – współpracowało w sposób formalny z organizacjami pozarządowymi działającymi głównie na rzecz osób w kryzysie bezdomności.

W 6 gminach prowadzona była formalna współpraca z organizacjami pozarządowymi, które działają w różnych obszarach; w 5 gminach – z instytucjami z obszaru służby zdrowia; w 4 gminach – ze strażą miejską.

Jedna gmina współpracowała w sposób formalny z podmiotem, który nie został uwzględniony w ankiecie – ze schroniskiem dla osób bezdomnych.

Wykres 19. Podmioty zaangażowane w formalną współpracę na rzecz wspierania osób doświadczających bezdomności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (*N = 27)

* N – gminy, które prowadziły formalną współpracę z przynajmniej jednym podmiotem świadczącym usługi osobom w kryzysie bezdomności

W zdecydowanej większości przypadków rolę lidera w formalnej współpracy na rzecz osób w kryzysie bezdomności pełnił ośrodek pomocy społecznej – tak było w aż 18 gminach.

W 3 gminach rolę lidera pełniła policja; także w 3 gminach – organizacja pozarządowa działająca głównie na rzecz osób w kryzysie bezdomności; w 2 gminach – organizacja pozarządowa działająca w różnych obszarach; w jednej gminie – straż miejska.

W żadnej gminie liderem nie była instytucja z obszaru służby zdrowia, ani organizacja niewymieniona w ankiecie.

Wykres 20 Podmioty pełniące funkcje lidera w formalnej współpracy na rzecz wspierania osób doświadczających bezdomności

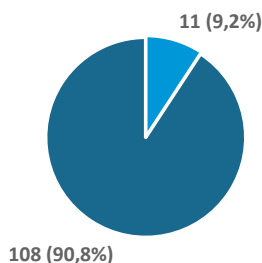


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 27)

* N – gminy, które prowadziły formalną współpracę z przynajmniej jednym podmiotem świadczącym usługi osobom w kryzysie bezdomności

Wyraźnie mniej powszechna była nieformalna współpraca gmin z podmiotami świadczącymi usługi dla osób w kryzysie bezdomności – praktykuje ją zaledwie 11 ze 119 przebadanych gmin.

Wykres 21. Prowadzenie nieformalnej współpracy z przynajmniej jednym podmiotem świadczącym usługi osobom doświadczającym bezdomności

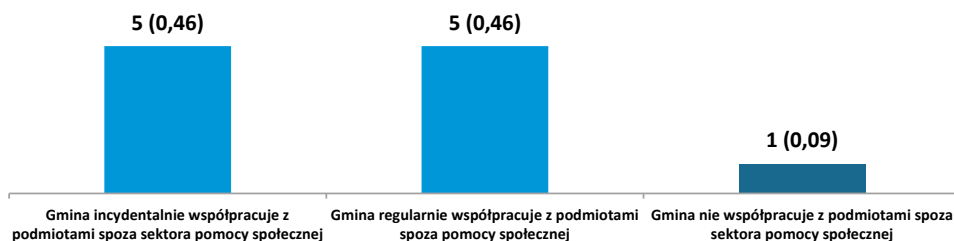


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 119)

W 10 gminach współpraca ta obejmowała podmioty spoza sektora pomocy społecznej (publiczne i/lub niepubliczne): w 5 gminach miała ona charakter regularny; również w 5 – jedynie incydentalny.

Jedna gmina nie współpracowała z podmiotami z sektorami spoza pomocy społecznej.

Wykres 22. Nieformalna współpraca z podmiotami spoza sektora pomocy społecznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (*N = 11)

* N – gminy, które prowadziły nieformalną współpracę z przynajmniej jednym podmiotem świadczącym usługi osobom w kryzysie bezdomności

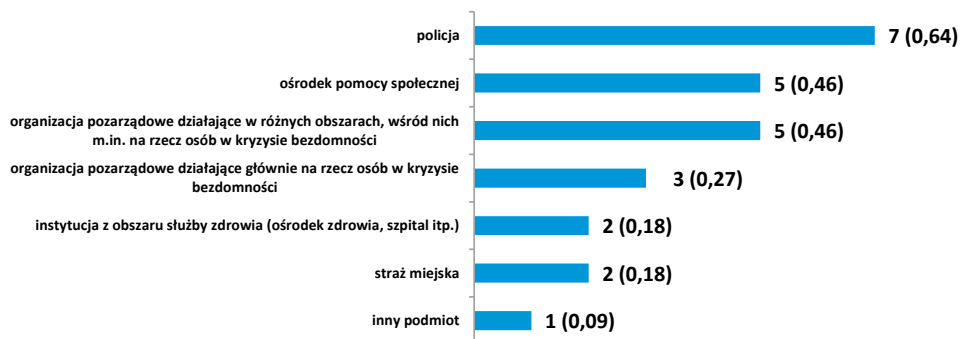
Najwięcej gmin – 7 z nich – w sposób nieformalny współpracowało na rzecz wspierania osób w kryzysie bezdomności z policją.

Podmiotami zaangażowanymi w taką współpracę w 5 gminach – to druga najpopularniejsza sytuacja – były organizacje pozarządowe działające w różnych obszarach oraz ośrodki pomocy społecznej.

W 3 gminach prowadzona była nieformalna współpraca z organizacjami pozarządowymi działającymi głównie na rzecz osób w kryzysie bezdomności; w 2 gminach – z instytucjami z obszaru służby zdrowia oraz ze strażą miejską.

Jedna gmina nieformalnie współpracowała z podmiotem niewymienionym w ankiecie – ze strażą ochrony kolei.

Wykres 23. Podmioty zaangażowane w nieformalną współpracę na rzecz wspierania osób doświadczających bezdomności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 11)

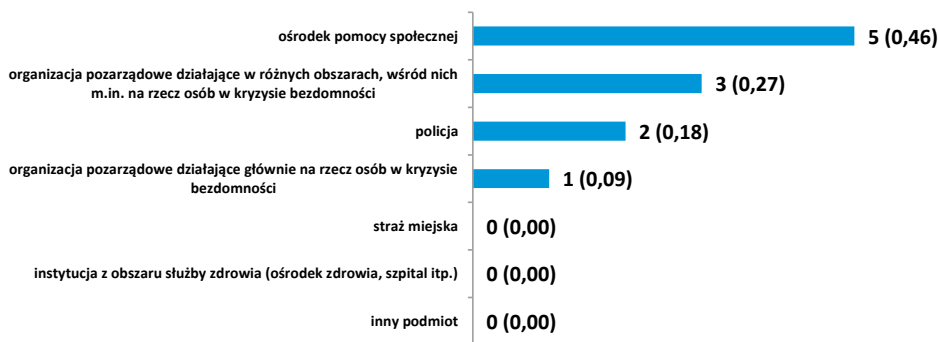
* N – gminy, które prowadziły nieformalną współpracę z przynajmniej jednym podmiotem świadczącym usługi osobom w kryzysie bezdomności

Liderem nieformalnej współpracy w największej liczbie gmin – w 5 z nich – był ośrodek pomocy społecznej.

W 3 gminach rolę lidera pełniła organizacja działająca w różnych obszarach; w 2 gminach – policja; w jednej gminie – organizacja działająca głównie na rzecz osób w kryzysie bezdomności.

Pozostałe podmioty nie były liderami w żadnej gminie.

Wykres 24. Podmioty pełniące funkcję lidera w nieformalnej współpracy na rzecz wspierania osób w kryzysie bezdomności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (*N = 11)

* N – gminy, które prowadziły nieformalną współpracę z przynajmniej jednym podmiotem świadczącym usługi osobom w kryzysie bezdomności

24 gminy (22,2% wszystkich przebadanych gmin) zawarły umowę lub porozumienie z inną jednostką samorządu terytorialnego na świadczenie usług osobom w kryzysie bezdomności.

We wszystkich tych gminach umową lub porozumieniem objęte były usługi schronienia (i/lub usługi schronienia z usługami pielęgnacyjnymi).

W 6 gminach umowa lub porozumienie obejmowała również usługi wydawania żywności, a w jednej gminie – usługi wydawania podstawowych środków czystości.

usługi społeczne dla osób w kryzysie bezdomności w świetle dokumentów strategicznych

W analizie źródeł zastanych – zwłaszcza strategii rozwoju oraz rozwiązywania problemów społecznych z poziomu lokalnego – poddane analizie zostały zagadnienia, ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu bezdomności:

- ujmowania (również w warstwie językowej) zjawiska bezdomności oraz identyfikacja odbiorców (doświadczających bezdomności);
- identyfikacji usług społecznych nakierowanych na rozwiązywanie problemu bezdomności (usługi schronienia; usługi kierowane do osób zamieszkujących w miejscach niezamieszkałych (m.in. streetworking; usługi z zakresu pomocy doraźnej; izby wytrzeźwień); usług mieszkaniowych (mieszkania chronione, mieszkania wspomagane, inne formy pomocy mieszkaniowej kierowane do osób bezdomnych), pro-

gram Najpierw Mieszkanie); oraz innych usług (świadczenia pieniężne, zdrowotne; projekty / programy dedykowanym grupom społecznie wrażliwym, głównie doświadczającym bezdomności);

- określenia na ile działania nakierowane na rozwiązywanie problemu bezdomności były interwencyjne / aktywizujące / profilaktyczne – szczególnie zagrożonym wykluczeniem oraz pozostającym w kryzysie bezdomności;
- identyfikacji programów / szkoleń oraz warunków podnoszenia kwalifikacji pracowników ośrodków pomocy, zwłaszcza pracujących z osobami w kryzysie bezdomności);
- określenie korespondowania strategii z innymi dokumentami wyższego / horyzontalnego szczebla m.in. wojewódzkich; państwowych; europejskich; tematycznych: dotyczących rozwiązywania problemów społecznych, zjawiska bezdomności;
- ocena instytucjonalizacji i deinstytucjonalizacji – charakter świadczonego / proponowanego wsparcia;
- ocena współpracy i partnerstwa między podmiotami.

Obszary te, oprócz „zmapowania” problemu bezdomności w strategiach, pozwalały przyrzeć się dokumentom w kontekście deinstytucjonalizacji usług, a zwłaszcza ich przełożenia na warunki lokalne. Tym samym, starano się określić, na ile projektowane i wdrażane wsparcie dla osób doświadczających bezdomności uwzględnia usługi świadczone zgodnie z zaleceniami deinstytucjonalizacji.

bezdomność i domność

Jedną z bardziej skrajnych form wykluczenia społecznego jest pozostawanie w kryzysie bezdomności. Sama bezdomność, jest zjawiskiem skomplikowanym i złożonym, o czym świadczy m.in. mnogość definicji. Definicje, tworzone przez przedstawicieli różnych nauk oraz instytucji – czy te bardziej potoczne, formalno – prawne czy stawiające na społeczny, kulturowy wymiar problemu, operacjonalizują to czym zjawisko (problem społeczny) jest. Na poziomie dyskursu wyznaczają kto będzie uważany za bezdomnego czy bezdomną, jak będzie rozumiana etiologia problemu, jego skala, i jak projektowana polityka – jakie działania zapobiegania, rozwiązywania powinny być projektowane / są projektowane dla kogo, oraz przez kogo. Definicje, zatem kierują uwagę na to jak problem powinien być rozwiązywany – jak skonstruowany system zapobiegania oraz potem wsparcia; jakie podmioty powinny być zaangażowane w przeciwdziałanie problemowi oraz na jakich zasadach. Czy bezdomność będzie ujmowana „tylko” jako „problem” na poziomie pomocy społecznej czy szerszej polityki społecznej.

To jaką przyjmujemy definicję bezdomności będzie miało odzwierciedlenie m.in. i w projektowanych strategiach czy dokumentach, które mają na celu wyznaczenie kierunków zapobiegania i rozwiązywania problemu – dla kogo będzie skierowane i jak projektowane wsparcie. W *Analiza deskresearch i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia i usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze*

szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego²², wskazano na kilka typologii bezdomności. Każda z nich ukazuje inny wymiar analizowanego zjawiska, przez co wielowymiarowość problematyki – bezdomność jawna i ukryta, „potencjalna”; schroniskowa oraz pozaschroniskowa; przejściowa / tymczasowa, epizodyczna, a trwała; płytka a głęboka. Natomiast mianownikiem jest rodzaj wykluczenia mieszkaniowego i w związku z tym doświadczenie kryzysu.

Na bezdomność danej osoby wpływ mogą mieć czynniki takie jak: trudna sytuacja mieszkaniowa, utrudniony dostęp do rynku pracy, długotrwałe bezrobocie, ubóstwo, pozabawienie mieszkania (eksmisja), brak miejsca do mieszkania po opuszczeniu różnego typu instytucji (np. po powrocie z zakładu karnego, opuszczenia domu dziecka, powrocie ze szpitala psychiatrycznego) połączony z brakiem lub niewystarczającą integracją społeczną. Poza tym przyczyną znalezienia się w kryzysie bezdomności mogą być również: przemoc domowa, dysfunkcje rodzinne czy rozpad rodziny²³ – a zatem ciągi zdarzeń w życiu jednostki, w konsekwencji których ktoś może stracić bądź w ogóle nie mieć dostępu do miejsca zapewniającego bezpieczną realizację swoich potrzeb życiowych.

Aby jednak zawęzić pole poszukiwań podczas analizy *desk reseach*, koncentrujemy się na Europejskiej Typologii ETHOS w kategoriach 1-4 oraz częściowo 7 i 8, oraz ustawowej definicji bezdomności oraz osoby bezdomnej, która określa:

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 i dowodach osobistych, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania²⁴.

²² M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek (Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności), *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego, RCPS w Łodzi, 2021.*

²³ Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu

²⁴ Dz. U z dnia 15 kwietnia 2004 r.

Tabela 9. Typologia bezdomności i wykluczenia społecznego ETHOS

Kategoria koncepcyjna		Typ operacyjny		Definicja operacyjna
Bez dachu nad głową	1	Mieszkanie w miejscach publicznych	1.1 1.2	„Spanie pod chmurką” Podopieczni streetworkerów
	2	Przebywanie w noclegowni i/lub z koniecznością spędzenia kilku godzin w ciągu dnia w miejscach publicznych	2.1 2.2	Placówki bezpośredniego dostępu np. garkuchnie, punkty pomocy medycznej Zaaranżowane na jedną lub kilka nocy (np. w tanim hotelu)
Bez miejsca zamieszkania	3	Schroniska dla bezdomnych zakwaterowanie tymczasowe	3.1	Schronisko krótkiego pobytu
			3.2	Zakwaterowanie tymczasowe (bez określonego czasu pobytu)
			3.3	Zakwaterowanie tymczasowe (z określonym czasem pobytu)
			3.4	Zakwaterowanie tymczasowe (dłuższy pobyt)
	4	Schronienie dla kobiet	4.1 4.2	Zakwaterowanie w schronisku Wspierane mieszkalnictwo
5	Zakwaterowanie dla uchodźców i imigrantów	5.1	Ośrodki recepcyjne	
		5.2 5.3	Zakwaterowanie dla repatriantów Zakwaterowanie dla migrujących pracowników	
6	Opuszczający instytucje	6.1 6.2	Instytucje penitencjarne/karne Szpitale i instytucje opiekuńcze	
		7	Specjalistyczne zakwaterowanie wspierane	7.1
7.2	Wspierane mieszkania zbiorowe			
7.3	Foyer (ośrodki dla młodzieży)			
7.4	Zakwaterowanie dla nieletnich rodziców			
Niezabezpieczone zakwaterowanie	8	Bez umowy najmu	8.1	Zamieszkujący czasowo u rodziny lub przyjaciół (nie z wyboru) (dane dot. mieszkalnictwa i dane z instytucji pomocy społecznej)
			8.2	Zamieszkiwanie w pomieszczeniu z niestandardową umową najmu lub podnajmu (z wyłączeniem squattingu)
	9	Z nakazem eksmisji	9.1 9.2	Lokatorzy z nakazem eksmisji Lokatorzy z nakazem zwrotu mienia
10			Zagrożenie przemocą	10.1

Kategoria koncepcyjna		Typ operacyjny		Definicja operacyjna
Nieodpowiednie zakwaterowanie	11	Konstrukcje tymczasowe	11.1	Domy na kółkach/przyczepy kempingowe (nie będące zakwaterowaniem wakacyjnym)
			11.2	Nielegalne zajmowanie przestrzeni (np. romowie, podróżnicy, cyganie)
			11.3	Nielegalne zajmowanie budynków czyli squatting
	12	Mieszkania substandardowe	12.1	Zamieszkane lokale nie nadające się do zamieszkania według ustawowego standardu krajowego
	13	Skrajne przeludnienie	13.1	Osoby zamieszkujące poniżej krajowej normy skrajnego przeludnienia

Natomiast z powyższej przedstawionej tabeli Typologii bezdomności i wykluczenia społecznego ETHOS: **mieszkanie w miejscach publicznych** ('spanie pod chmurką', podopieczni streetworkerów); **przebywanie w noclegowni i/lub z koniecznością spędzenia kilku godzin w ciągu dnia w miejscach publicznych** (placówki bezpośredniego dostępu np. garkuchnie, punkty pomocy medycznej; zaaranżowane na jedną lub kilka nocy (np. w tanim hotelu); **schroniska dla bezdomnych/ zakwaterowanie tymczasowe** (schronisko krótkiego pobytu, zakwaterowanie tymczasowe (bez określonego czasu pobytu), zakwaterowanie tymczasowe (z określonym czasem pobytu), zakwaterowanie tymczasowe (dłuższy pobyt); **schronienie dla kobiet** (zakwaterowanie w schronisku, wspierane mieszkalnictwo); **specjalistyczne zakwaterowanie wspierane** (wspierane mieszkania, wspierane mieszkania zbiorowe Foyer (ośrodki dla młodzieży), zakwaterowanie dla nieletnich rodziców); **bez umowy najmu** (zamieszkujący czasowo u rodziny lub przyjaciół (nie z wyboru); (dane dot. mieszkalnictwa i dane z instytucji pomocy społecznej), zamieszkiwanie w pomieszczeniu z niestandardową umową najmu lub podnajmu (z wyłączeniem squattingu).

Wedle nich osoba doświadczająca bezdomności może albo: nie zamieszkiwać w lokalu mieszkalnym (rozumianym wedle przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy) oraz nie być zameldowaną na pobyt stały (w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych), lub nie zamieszkiwać, ale być zameldowaną na pobyt stały w miejscu, w którym nie ma możliwości zamieszkania. Osoby doświadczające kryzysu bezdomności mogą „mieszkać” w miejscach publicznych; przebywać – w noclegowniach / schroniskach i w miejscach publicznych; zamieszkiwać bez umowy najmu; korzystać ze specjalistycznych placówek (schroniska / zakwaterowania tymczasowe / zakwaterowanie specjalistyczne wspierane); również w przypadku kobiet mieszkać w schroniskach czy wspieranym mieszkalnictwie. Doświadczanie bezdomności może mieć różne odsłony.

deinstytucjonalizacja w obszarze rozwiązywania problemu bezdomności, jako kierunek

Procesy deinstytucjonalizacji świadczonego wsparcia, a więc ewolucja modelu świadczenia pomocy oraz dbania o potrzeby różnych grup, m.in. społecznie wrażliwych w kierunku środowiskowym oraz zindywidualizowanym, pojawiają się jako wytyczne od poziomu międzynarodowych polityk, po poziom państwowy.

Deinstytucjonalizacja, wydaje się, wpisywać w kontekst zmiany paradygmatu świadczenia wsparcia różnym grupom, sposobu włączania społecznego i rozumienia integracji, oraz zmiany sposobu działania instytucji. A można ją rozumieć jako proces:

(1) zapobiegania zarówno niepotrzebnemu umieszczaniu, jak i przetrzymywaniu w instytucjach;

(2) znajdowania i tworzenia stosownych alternatyw w społeczności lokalnej dla kwaterowania, terapii, szkolenia, edukacji i rehabilitacji osób, które nie muszą przebywać w instytucjach oraz

(3) poprawy warunków życia i terapii dla osób potrzebujących opieki instytucjonalnej.

To podejście jest oparte na zasadzie, że ludzie mają prawo przebywać w środowisku jak najmniej restryktywnym i prowadzić życie tak normalne i niezależne jak tylko jest to możliwe²⁵.

Opiera się na odchodzeniu od izolowania, marginalizowania, i co za tym idzie nadawaniu dodatkowego piętna określonym osobom doświadczającym kryzysów. W polskim systemie pomocy społecznej początków deinstytucjonalizacji, według Szmagałskiego, można upatrywać w regulacjach prawnym, które zaczęły pojawiać się w latach dziewięćdziesiątych²⁶.

W kontekście niniejszej *desk research*, dokonanej na potrzeby badania, analizie poddane zostaną dokumenty strategiczne z poziomu lokalnego – z uwzględnieniem świadczonych usług społecznych w województwie łódzkim osobom doświadczającym bezdomności. Tym samym chcemy przedstawić obraz zjawiska bezdomności, jaki pojawia się w tych dokumentach. Staramy się w analizie odnieść do szerszego tła zarówno procesu deinstytucjonalizacji – głównie jak projektowane działania nakierowane na problemy doświadczających bezdomności, również jej zapobiegania, korespondują z zaleceniami tego modelu.

Analizie w ramach niniejszego *deskresearch* zostały poddane:

- 24 Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych gmin oraz miast województwa łódzkiego²⁷;

²⁵ J. Szmagałski, *Deinstytucjonalizacja w pomocy społecznej – zadania dla pracy socjalnej*, [w:] *Praca socjalna z osobami zmarginalizowanymi w środowisku lokalnym – doświadczenia polskie i norweskie*, red. M. Bielska-Łach, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2010, s. 33.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Dobrane strategią, korespondują z wybranymi gminami do części jakościowej badania.

- 6 Strategii Rozwoju (miast lub gminy);
- 3 Strategie rozwiązywania Problemów Społecznych powiatowe (pabianicki, wierszowski oraz piotrkowski);
- 3 Dokumenty strategiczne z poziomu wojewódzkiego dotyczące rozwoju województwa oraz polityki społecznej;
- 1 Miejski program wychodzenia z bezdomności.

Schemat analizy *desk research* to kontekst deinstytucjonalizacji oraz bezdomności, analiza dokumentów strategicznych ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu „bezdomności” w strategiach – natomiast w aneksie zamieszczono tabele: z wymienionymi dokumentami, programami, do których odwoływały się twórcy analizowanych strategii; schemat celów strategicznych i szczegółowych w analizowanych strategiach rozwiązywania problemów społecznych; cytaty i wzmianki o bezdomności, zjawisku bezdomności, bezdomnych, osobach bezdomnych, jakie pojawiły się w analizowanych strategiach.

Tabela 10. Materiały i źródła objęte analizą *desk research*

8
1. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Brzeziny na lata 2015-2020
2. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Gidle na lata 2018-2023
3. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Kleszczów na lata 2021-2025
4. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Kutno na lata 2016-2022
5. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2021 -2030 (Ksawerów)
6. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w mieście Łodzi na lata 2015-2020
7. Polityka Społeczna 2020+ dla Miasta Łodzi – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych
8. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla gminy Nowe Ostrowy na lata 2014-2020
9. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Pątnów na lata 2013-2020
10. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2021-2030
11. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Pabianic na lata 2014-2020
12. Miejska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2021-2031 (Radomsko)
13. Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Skierniewice na lata 2021-2030
14. Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Strzelce Wielkie na lata 2021-2027
15. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla gminy Wieluń na lata 2014-2023
16. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016 -2020 (gmina Zadzim)

17. Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta i gminy Złoczew na lata 2017-2023
18. Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Zduńska Wola na lata 2021-2030
19. Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2021-2030 (Pabianicki)
20. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Wieruszowskim na lata 2021-2027
21. Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014-2020 (Piotrkowski)
22. Program wychodzenia z bezdomności i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w mieście Kutno na lata 2020-2025
Strategie rozwoju miast/gmin województwa łódzkiego
1. Strategia Rozwoju Gminy Buczek lata 2015-2020
2. Strategia Rozwoju Gminy Drużbice na lata 2016-2025
3. Strategia Rozwoju Gminy Góra Świętej Małgorzaty na lata 2015-2022
4. Strategia Rozwoju Gminy Kodrąb na lata 2015-2023
5. Strategia Rozwoju Gminy Wieruszów na lata 2015-2020
6. Raport o stanie Gminy Sulejów za 2020 r.
Programy poziomu województwa i krajowego
1. Wojewódzka Strategia w zakresie Polityki Społecznej 2020, Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi, Łódź 2017.
2. Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007-2020
3. Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030
4. Analiza deskresearch i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego, M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności.
5. Program Wspierający Rozwiązywanie Problemu Bezdomności, MRPiPS, Warszawa, grudzień 2015.
6. Pokonać Bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym, MRiPS, Warszawa, styczeń 2021.
7. Strategia Rozwoju Usług Społecznych – polityka publiczna 2021-2035.
8. Krajowy Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021-2027 z perspektywą do roku 2030.
9. Deklaracji 2020 w sprawie pryncypiów rozwiązywania problemu bezdomności w Polsce, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności. 1-4 grudnia 2020 r.

Inne: artykuły, strony internetowe

1. J. Szmagałski, Deinstytucjonalizacja w pomocy społecznej – zadania dla pracy socjalnej, [w:] Praca socjalna z osobami zmarginalizowanymi w środowisku lokalnym – doświadczenia polskie i norweskie, red. M. Bielska-Łach, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2010, s. 30-44.
2. <https://www.deinstytucjonalizacja.info/>

Źródło: opracowanie własne

Szereg dokumentów²⁸ wprowadza oraz rozwija zagadnienie deinstytucjonalizacji – jej historii w planie międzynarodowym oraz europejskim; dobrych praktyk związanych ze zmianą modelu w kierunku środowiskowego oraz zindywidualizowanego; kierunków pożądanego rozwoju. Również w kontekście Polski i kursów w jaki polityka oraz pomoc społeczna powinna być prowadzona, a w przypadku niniejszego badania głównie związanych z rozwiązaniami skupionymi wokół zjawiska bezdomności.

Szczególnie istotnymi dokumentami z poziomu krajowego, które wskazują na odcho-
dzenie od wsparcia instytucjonalnego i jako kierunek wyznaczają deinstytucjonalizację w kontekście formowania polityki społecznej są: *Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*, rozszerzone w o *Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021-2027 z perspektywą do roku 2030*; wskazana w *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju* oraz *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*; *Umowa Partnerstwa w latach 2014-2020* oraz *Umowa Partnerstwa w latach 2021-2027*; *Strategii Rozwoju Usług Społecznych, etap pierwszy – okres programowania: 2021-2040*, natomiast z poziomu województwa łódzkiego *Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego*²⁹. W kontekście zjawiska bezdomności m.in. *Program Wspierający Rozwiązywanie Problemu Bezdomności*, czy aktualny *Pokonać bezdomność. Program Pomocy osobom bezdomnym*.

Sam proces deinstytucjonalizacji, jak wspomniano, może dotyczyć różnych zjawisk (nie tylko bezdomności), jednak w jej przypadku wskazywane, są 3 obszary w ramach których należy projektować działania, by kompleksowo ujmować problem. Są to działania profilaktyczne; zmiany w zakresie instytucjonalnego wsparcia oraz wdrażania i realizowania usług w społecznościach lokalnych (w środowisku zdeinstytucjonalizowanym):

1. *Prewencja (profilaktyka) rozumiana jako zapobieganie bezdomności, a także przeciwdziałanie długoterminowemu pobytowi i zapewnianiu schronienia w instytucjach:*
 - *Różnorodne formy wsparcia ukierunkowane na przejście osób doświadczających bezdomności z interwencyjnych placówek tj. ogrzewalnia i noclegownia*

²⁸ M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek (Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności), *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego, RCPS w Łodzi, 2021.*

²⁹ Ibidem, s. 14-23.

do usług społecznych świadczonych w społeczności lokalnej m.in. mieszkania wspomagane w tym chronione, inne usługi mieszkaniowe w tym metoda Najpierw Mieszkanie, ośrodki wsparcia poniżej 30 miejsc (realizujące wsparcie wg kryteriów usługi środowiskowej), streetworking, inne usługi „outreach” realizowane w przestrzeni pobytu osób.

- *Różnorodne formy wsparcia ukierunkowane na bezpośrednie przejście osób w kryzysie bezdomności ulicznej do usług społecznych świadczonych w społeczności lokalnej m.in. streetworking, inne usługi „outreach” realizowane w środowisku pobytu osób w bezdomności, mieszkania wspomagane w tym chronione, inne usługi mieszkaniowe w tym metoda Najpierw Mieszkanie, ośrodki wsparcia poniżej 30 miejsc (realizujące wsparcie wg kryteriów usługi środowiskowej).*
 - *Różnorodne formy wsparcia ukierunkowane na zapobieganie bezdomności i umieszczeniu w instytucjach całodobowego pobytu dla osób w kryzysie bezdomności w tym m.in. zapobieganie bezdomności osób zagrożonych eksmisją lub wysiedleniem, zapobieganie bezdomności osób doświadczających przemocy, zapobieganie bezdomności osób opuszczających instytucje tj. zakłady karne, szpitale czy placówki opiekuńczo-wychowawcze.*
2. *Zmiany w zakresie instytucjonalnego wsparcia w ośrodkach pobytu:*
- *Etapowe zmniejszanie liczby osób doświadczających bezdomności w ośrodkach pobytu zapewniających schronienie tj. noclegownie, schroniska, schroniska z usługami opiekuńczymi, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży do 30 oraz zmiany w zakresie sposobu realizacji wsparcia według kryteriów usług społecznych w społecznościach lokalnych.*
 - *Transformacja interwencyjnych placówek oraz ośrodków pobytu zapewniających schronienie tj. noclegownie, schroniska, schroniska z usługami opiekuńczymi, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w rozwiązaniu mieszkaniowe tj. mieszkania wspomagane w tym chronione i inne usługi mieszkaniowe.*
3. *Realizacja usług społecznych w społecznościach lokalnych dla osób wychodzących z bezdomności:*
- *Różnorodne formy wsparcia ukierunkowane na proces wychodzenia z bezdomności oraz przejścia od wsparcia instytucjonalnego do usług społecznych w społecznościach lokalnych w tym m.in. mieszkania wspomagane w tym chronione, inne usługi mieszkaniowe w tym metoda Najpierw Mieszkanie, ośrodki wsparcia poniżej 30 miejsc (realizujące wsparcie wg kryteriów usługi środowiskowej), asystentura, usługi opiekuńcze, konsultacje i poradnictwo specjalistyczne, terapia i mediacja³⁰.*

³⁰ Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia badania pn. *Usługi społeczne dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim*, s. 7-8.

Jak wskazano w kontekście deinstytucjonalizacji wsparcia dla osób doświadczających bezdomności największe znaczenie mają usługi związane z mieszkaniami wspomagany-
mi, w tym chronionymi; asystentura, praca socjalna czy usługi opiekuńcze; inne wskazane
jak konsultacje i poradnictwo specjalistyczne, terapia i mediacja oraz placówki wsparcia
dziennego; usługi streetworkerskie. Natomiast w kontekście prewencji: usługi jak rodzinne
domy pomocy, usługi świadczone w małych ośrodkach wsparcia czy w domach pomocy
społecznej, usługi w systemie wsparcia rodziny i pieczy zastępczej w postaci placówek opie-
kuńczo-wychowawczych³¹.

Poniższe dokumenty, ważne z perspektywy orientowania polityki społecznej na rozwią-
zywanie zjawiska bezdomności skupione są wokół obszarów profilaktyki, działań skiero-
wanych dla osób w kryzysie bezdomności m.in. rozwój usług mieszkalnych (jak mieszka-
nia wspomagane czy treningowe). Nie we wszystkich o deinstytucjonalizacji mówione jest
wprost, jednak propozycje sugerują ten kierunek. Tym samym, dokumenty te, wyznaczają
standardy dla projektowania polityk społecznych niższego szczebla, w kwestii świadczenia
wsparcia dla osób pozostających w kryzysie bezdomności.

Warto rozpocząć od przywołania *Deklaracji 2020 w sprawie pryncypiów rozwiązywania
problemu bezdomności w Polsce* stworzoną przez Federację na rzecz Rozwiązywania Pro-
blemu Bezdomności. Prace nad deklaracją były prowadzone przez podmioty zaangażowa-
ne w rozwiązywanie problemu bezdomności, natomiast pryncypia oraz priorytety zawarte
w dokumencie, docelowo mają stać się drogowskazem dla systemu świadczenia pomocy
osobom bezdomnym i być podstawą dla decydentów do projektowania modelu wsparcia.
Określając największe problemy związane z projektowaniem wsparcia i reintegracją, zwią-
zane m.in. z łamaniem praw osób będących w kryzysie bezdomności, również oceniając
obecny system wsparcia (i jego bariery), silnym kulturowo – społecznym naznaczeniem
zjawiska (stereotypy), a więc piętnowaniem osób doświadczających bezdomności, w De-
klaracji zostały wyodrębnione pryncypia, które powinny leżeć u podstaw skonstruowania
takiego modelu. W kolejności opisanej: *poszanowanie praw osób w kryzysie bezdomności;*
inkluzywna definicja bezdomności (uwzględniająca szeroki kontekst ETHOS); deinstytucjo-
nalizacja usług; derejonizacja pomocy; rozwój streetworkingu; wiedza oparta na dowo-
dach (rozwój rzetelnych badań nad zjawiskiem); koordynacja działań; destygmatyzacja
*bezdomności*³².

W *Strategii Rozwoju Usług Społecznych*³³ rekomendacje dotyczące rozwiązywania pro-
blemu zjawiska bezdomności, to **profilaktyka** (głównie skupione na grupie osób zagro-
żonych eksmisją (wczesne wsparcie w postaci usług świadczonych w mieszkaniach oraz
wypracowanie procedur pozyskiwania przez środki pomocy społecznej wiedzy o postępo-
waniach eksmisyjnych) oraz na zwiększaniu społecznej świadomości dotyczącej zagadnie-

³¹ *Analiza desk...*, s. 20.

³² *Deklaracja 2020. W sprawie pryncypiów rozwiązywania problemu bezdomności w Polsce.* Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności.

³³ *Strategia Rozwoju Usług Społecznych – Etap pierwszy okres programowania 2021-2035*, s. 67-73.

nia bezdomności (m.in. kampanie społeczne przeciwdziałania stereotypom); **rozwój usług społecznych na rzecz osób w kryzysie bezdomności** (działania skupione na rozwoju usług związanych z mieszkalnictwem treningowym i wspomaganiem –m.in. związane z opracowaniem gminnych programów uwzględniających tego typu usług wsparcie oraz wprowadzenie kompleksowych systemów łączących usługi świadczone w mieszkaniach wspomaganych z innymi usługami dostępnymi w danej gminie (również przez zintensyfikowanie włączania podmiotów publicznych oraz prywatnych w realizację celów polityki społecznej); **wsparcie osób doświadczających bezdomności** (włączanie osób doświadczających bezdomności oraz wykluczonych mieszkaniowo w tworzenie i kształtowanie polityki społecznej; poprawa instrumentów polityki społecznej; zintegrowanie dostępnych usług). W tej strategii jest pisane wprost o kierowaniu polityki rozwoju usług społecznych na deinstytucjonalizację.

Dwoma programami, które również włączyliśmy w ramy analizy są te Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRiPS) – aktualny *Pokonać Bezdomność 2020*, oraz poprzedni *Program Wspierający Rozwiązywanie Problemu Bezdomności z 2015* – z kierunkami rozwoju polityki rozwiązywania problemu bezdomności. Są to zatem programy o charakterze uzupełniającym i wspierającym oraz mają stanowić instrument motywujący do wdrażania nowych metod pracy z osobami w kryzysie bezdomności, programów aktywizujących oraz wsparcia mieszkaniowego³⁴. W aktualnym *Pokonać Bezdomność 2020* w ramach poszczególnych 4 wyodrębnionych modułów zaproponowano działania dotyczące różnych obszarów związanych z rozwiązywaniem problemu bezdomności. Są to działania **profilaktyczne** dedykowane dla osób zagrożonych (poszerzanie dostępu do usług społecznych jak praca socjalna, wsparcie terapeutyczne; prowadzenie zajęć, warsztatów), **działania aktywizujące oraz interwencyjne** dotkniętych oraz dotknięte kryzysem bezdomności (rozwój infrastruktury: streetworkingu, punktów interwencyjnych, punktów pomocy doraźnej, asystentura, wspieranie programu Najpierw Mieszkanie; udzielania wsparcia prawnego etc.), wsparcie **dedykowane podmiotom – placówkom** na dostosowywanie do standardów oraz **wdrażanie nowych rozwiązań** dla osób doświadczających bezdomności oraz ulepszających model wspierania. Pomimo, że literalnie nie pojawia się odniesienie do zjawiska deinstytucjonalizacji, to jednak warto zauważyć, że obecna odnosi się do usług w metodzie Najpierw Mieszkanie (housing first) będącej podstawowym narzędziem deinstytucjonalizacji usług publicznych w obszarze bezdomności.

Programy MRiPS (na który m.in. powoływano się w analizowanych strategiach gminnych) funkcjonującym wcześniej był *Program Wspierający...*³⁵. Na poziomie wyznaczania kierunków, również miał wpisywać się w szerszy kontekst rozwiązywania problemu bezdomności zgodnie z europejskimi rekomendacjami, gdzie bezdomność powinna być:

³⁴ *Pokonać bezdomność. Program Pomocy osobom bezdomnym*, Warszawa, styczeń 2021, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, s. 3.

³⁵ *Program Wspierający Rozwiązywanie Problemu Bezdomności*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2015.

traktowana jako szerszy problem polityki społecznej – nie tylko pomocy społecznej³⁶. Pomimo, że hasło „deinstytucjonalizacja” nie zostało użyte w przywołanym dokumencie, to twórcy wpisują go w *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*. Cele szczegółowe dotyczą działań takich jak **popieszenie systemu usług integracji** społecznej dedykowanych doświadczającym bezdomności; **usprawienie systemu interwencji** oraz **ochrony zdrowia i życia**; oraz **zmiana standardów ogrzewalni**, noclegowni oraz schronisk. Brak natomiast wzmianek m.in. o programie Najpierw Mieszkanie czy o działaniach prewencyjnych, przeciwdziałających „wypadnięciu z systemu”.

strategie – bez domny(a) jako niewidoczny(a)

W Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030 hasło „deinstytucjonalizacja”³⁷ pojawia się kilkakrotnie w kontekście modelu świadczenia wsparcia i usług społecznych świadczonych lokalnie. „Bezdomność” dwa razy. Raz gdy wspomniane są grupy narażone na wykluczenie społeczne – osoby w kryzysie bezdomności. Również w celu strategicznym: *Obywatelskie społeczeństwo równych szans*, w celu operacyjnym 2.3. *Ograniczenie skali ubóstwa i wykluczenia społecznego*, gdzie wspomniane zostają m.in.: działania które powinny zostać podjęte w celu ograniczania skali ubóstwa i wykluczenia: sposób ich realizacji (usługi społeczne świadczone w formach zdeinstytucjonalizowanych (ośrodki wsparcia, mieszkania chronione); sposób pracy; wzmocnienie poczucia godności oraz podmiotowości osób z grup wrażliwych społecznie; poprawa dostępności do przestrzeni społecznej. Natomiast w kontekście osób w kryzysie bezdomności:

Konieczne będzie także podejmowanie skutecznych działań mających na celu wyjście z bezdomności i uzależnienia osób nimi dotkniętych, co umożliwi reintegrację społeczną tych grup. Rozwiązywaniu problemów społecznych mieszkańców służyć powinny też innowacje społeczne, takie jak np. gospodarstwo opiekuńcze czy dom wielopokoleniowy. Istotną rolę we wspieraniu integracji społecznej i zawodowej osób ubogich i narażonych na wykluczenie społeczne, w tym na obszarach zdegradowanych i rewitalizowanych, powinny odgrywać podmioty ekonomii społecznej i organizacje pozarządowe oraz Lokalne Grupy Działania. Rozwój sektora ekonomii społecznej i solidarnej przyczyni się do wzrostu roli tego sektora w gospodarce i w rozwiązywaniu problemów społecznych.

Na poziomie językowym i kierunkowania polityki społecznej pojawia się wątek deinstytucjonalizacji, m.in. ulokalniania, włączania w działania na rzecz grup wrażliwych różnych podmiotów, upodmiotawianie osób z grup wrażliwych czy rozszerzania usług dedykowanych tym grupom.

³⁶ Ibidem, s. 2.

³⁷ *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030*.

W Strategii rozwoju Województwa Łódzkiego 2020, problem bezdomności był poruszony w filarze drugim – Spójność Społeczna, gdzie celem strategicznym jest *Aktywne społeczeństwo obywatelskie, z dobrym dostępem do usług publicznych, sprzyjające włączeniu społecznemu grup wykluczonych*, w celu operacyjnym 6: *Reintegracja społeczna grup wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym*³⁸. Osoby bezdomne zostały „włączone” w kategorię grup wykluczonych oraz zagrożonych wykluczeniem.

Strategiczne kierunki działań w tym celu operacyjnym:

- Przeciwdziałanie ubóstwu ekonomicznemu
 - przeciwdziałanie wyuczonej bezradności
 - wspieranie dzieci i młodzieży z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej
- Reintegracja zawodowa oraz przeciwdziałanie dyskryminacji i wykluczeniom społecznym
 - rozwój i upowszechnianie ekonomii społecznej
 - aktywizacja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym
 - zapobieganie i przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego.

W ramach strategicznych kierunków, działania uwzględniają obszar zapobiegania, aktywizację i tworzenie infrastruktury wspomagającej integrację, m.in.:

- wspieranie programów szkoleń kursów (tematycznie dla różnych grup zagrożonych o różnej tematyce -od profilaktyki po działania nakierowane na osoby już doświadczających kryzysów);
- wspieranie programów oraz inicjatyw aktywizujących (np. wyrównujących szanse);
- wspieranie ekonomii społecznej;
- tworzenie infrastruktury (centrów i klubów integracji społecznej, zakładów aktywizacji zawodowej, warsztatów terapii zajęciowej, tworzenia infrastruktury wsparcia dostarczającej profesjonalnych usług doradczych sieci współpracy, ośrodków szkoleniowo – rehabilitacyjnych).

W kontekście bezdomności natomiast *wspieranie działań i programów skierowanych do bezdomnych, w tym programów wychodzenia z bezdomności*³⁹.

Poziom strategii wojewódzkich ma ogólny charakter, a obszar związany ze społeczeństwem obywatelskim wyznaczeniem kierunków działań w obszarze wykluczenia społecznego i włączenia, jest tylko jednym z obszarów.

Bardziej rozbudowana analiza i projektowane kierunki działań dedykowane poszczególnym „problemom” społecznym mają wyraz w *Wojewódzkiej Strategii w zakresie Polityki Społecznej 2020*⁴⁰, gdzie pojawiają się podrozdział z proponowanymi działaniami w obszarze rozwiązywania problemu bezdomności. Obszary obejmują działania monitorujące zjawisko, aktywizujące oraz włączające doświadczających bezdomności, projektowe oraz usprawniają-

³⁸ *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007-2020*, s. 77-92.

³⁹ *Ibid.*, s. 92.

⁴⁰ *Wojewódzkiej Strategii w zakresie Polityki Społecznej 2020*.

ce np. ofertę wsparcia czy infrastrukturę. Cel nadrzędny względem zjawiska bezdomności został doszczegółowiony przez trzy obszary oddziaływań skupione wokół: **profilaktyki oraz wychodzenia z bezdomności** (bieżące badanie, monitoring oraz prowadzenie diagnozy zjawiska bezdomności w województwie oraz wprowadzanie modeli w zakresie przeciwdziałania bezdomności), **usługi społecznych / społecznych / programów reintegracyjnych** (poprawa jakości świadczonych usług i infrastruktury, z działaniami partycypacyjnymi i upodmiotawiającymi osoby doznające bezdomności i uwzględniające ich potrzeby) oraz **interwencje** (wzmocnienie i usprawnienie systemu interwencji, ochrony zdrowia i życia osób bezdomnych, z decentralizowaniem działań i uwzględnianiem całego regionu).

strategie rozwiązywania problemów społecznych – gminne oraz miejskie

Strategie rozwiązywania problemów społecznych, to dokumenty, których tworzenie należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.). Mają one charakter wieloletnich dokumentów planistycznych, projektujących sposoby „pracy” nad danym problemem społecznym (a więc diagnozę sytuacji; prognozę w zakresie zmian, określenie celów i sposobu ich realizacji; nadanie ram finansowych oraz określenie wskaźników realizacji działań) celem profilaktyki oraz docelowo lepszej integracji grup społecznie wrażliwych, a więc wyznaczania kierunków polityki społecznej jakie przyjmuje dana jednostka terytorialna.

Wdrażane na poziomie miasta, powiatu, regionu czy kraju powinny korespondować z innymi programami / strategiami / planami z różnych poziomów (od lokalnego, po wpisywanie się w kontekst krajowy, a nawet europejski czy międzynarodowy w zakresie zarządzania kierunkami zmian), by zachować spójność oraz zaktualizowane działania, aplikowane w danym, lokalnym kontekście, z uwzględnieniem jego specyfiki. Są to albo strategie ogólnego charakteru, albo dokumenty skupione na określonym zjawisku czy problemie i jego rozwiązywaniu. Innymi dokumentami, które stanowią podstawę powstałych strategii, to akty prawne, różnych strategiach, różnego szczebla od odwoływania się do Konstytucji RP, po ustawy i regulacje dotyczące specyficznych zagadnień⁴¹. Do dokumentów strategicznych, do których najczęściej odwołują się twórcy analizowanych, to:

⁴¹ Katalog wymienianych w poszczególnych dokumentach, m.in.:

1. Dokumenty akty;
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2009 r. poz. 946),
3. art. 17 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876)
4. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133),
5. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821 z późn.zm.),
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 426 z późn. zm.),
7. Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2020 r. poz. 685); .
8. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1492),
9. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 322 z późn. zm.),

- dokumenty z poziomu międzynarodowego (m.in. Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030);
- dokumenty z poziomu europejskiego (m.in. Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu; Polityka Spójności Unii Europejskiej na lata 2021-2027; Europejski program walki

-
10. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r. poz. 218 z późn. zm.),
 11. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1409),
 12. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 176),
 13. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 875),
 14. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057),
 15. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23 z późn. zm.),
 16. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35),
 17. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1472),
 18. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 322),
 19. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111),
 20. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 808 z późn. zm.),
 21. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 z późn. zm.),
 22. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359), 21. ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 53 z późn. zm.),
 23. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266 z późn. zm.),
 24. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.),
 25. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2020 r. poz. 568),
 26. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 284 z późn. zm.),
 27. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie Gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611),
 28. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2020 r. poz. 508),
 29. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1398 z późn. zm.),
 30. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2018 r. poz. 969),
 31. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 295 z późn. zm.),
 32. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2020 r. poz. 1327),
 33. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818),
 34. Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1348),
 35. Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „za życiem” (Dz. U. z 2020 r. poz. 1329),
 36. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r. poz. 2407),
 37. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz. U. z 2018 r. poz. 1061), 37. ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833 z późn. zm.)
 38. Ustawa z dnia 8 stycznia 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

z ubóstwem; Europejska strategia zatrudnienia, Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, Europejska Strategia w Sprawie Niepełnosprawności 2010 – 2020 i in.);

- dokumenty z poziomu krajowego (m.in. Strategia Rozwoju Kraju 2020; Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Narodowy Program Zdrowia, Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Krajowy Program Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu, Krajowy Program przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie; Krajowy program przeciwdziałania narkomanii na lata 2011-2016; Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020 i in.);
- z poziomu lokalnego, to strategii rozwoju: województwa, powiatu, czy gminy, również wcześniejsze strategii rozwiązywania problemów społecznych danej gminy i powiatu (m.in. Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020; Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030; Wojewódzki Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011 – 2015, Strategia Wojewódzka w Zakresie Polityki Społecznej na lata 2007-2020; oraz z poziomu gminnego i danego powiatu).

bezdomność w obszarach problemowych oraz schematach celów strategicznych

Analizowane dokumenty dotyczyły gmin oraz miast, gdzie liczba mieszkańców oscylowała między ok 4,5 tysiąca do prawie 700 tys., czyli strategii miasta Łodzi. Strategie są skierowane dla ludzi i miejsc, rozwiązywaniu zdiagnozowanych problemów, jednak należy pamiętać, że są to rzeczywistości bardzo odmienne społecznie. Różni je historia miejsca; demografia; gospodarka i warunki np. zatrudnienia etc. Z innymi problemami, infrastrukturą, zasobami do rozwiązywania problemów i ich wielowymiarowością boryka się niewielka gmina popegeerska⁴², z innymi miasto wielkości Łodzi, gdzie osób doświadczających bezdomności jest ponad 891, a miasto ma powierzchnię ok. 293 km². Szereg czynników wpływa na rozpoznawanie, diagnozowanie, zapobieganie czy późniejsze projektowanie działań. Również należy pamiętać, że ilość osób doświadczających bezdomności w danym mieście, gminie są znacznie różne (są takie gminy, w których zjawisko bezdomności nie występuje w ogóle⁴³ lub są tylko dwie-trzy osoby bezdomne).

Strategie zazwyczaj obejmują część wprowadzającą w kontekst miejsca, streszczają/diagnostują sytuację społeczną również zasoby w regionie – np. infrastrukturę mieszkaniową, czy społeczno-kulturalną (placówki i ich działalność). Sprawozdają ze wsparcia społecznego i działalności ośrodków pomocy społecznej, oraz liczby i rodzajów beneficjentów (co obrazuje z jakimi bólami boryka się dana gmina czy miasto). Niektóre sprawozdają ze zrealizowanych projektów, programów dedykowanych dla różnych grup. Analizowane

⁴² Gdzie np. w kontekście bezdomności – osób doświadczające bezdomności, klasycznie rozumianych, może praktycznie nie być, ponieważ istnieje infrastruktura wsparcia lokalnego, sąsiedzkiego, i zawsze znajdzie się ktoś, kto pozwoli pomieszkać w pomieszczeniu gospodarczym, a zarobić można z sezonowej pracy dorywczej.

⁴³ Przynajmniej w klasycznym rozumieniu.

strategie są zróżnicowane jeżeli chodzi o kompleksowość ujmowania problemów społecznych, używany język do opisu danego problemu (np. w żadnej nie ma wzmianki o osobach pozostających w kryzysie bezdomności czy doświadczających bezdomności, doznających bezdomności etc. pojawiają się określenia „osoby bezdomne”, „osoba bezdomna”, „bezdomny”) i jego rozwiązywania. Wydaje się, że dominujący jest komponent sprawozdawczy – relacjonujący z ilości przydzielonych np. świadczeń socjalnych osobom w kryzysie bezdomności, a więc postrzegający osoby przez pryzmat bycia beneficjentem pomocy społecznej.

Co wydaje się dobrą praktyką – mieszczącą się w ramach idei partycypacji społecznej – na potrzeby kilku strategii były prowadzone konsultacje społeczne wśród mieszkańców na temat opinii dotyczącej zagadnień społecznych, czy jak w przypadku Piotrkowa Trybunalskiego również badanie wśród najważniejszych podmiotów (instytucji i placówek, rad osiedli) dotyczące obszarów problemowych w gminie czy mieście. Ich omówienie stanowiło część strategii (być może i było uwzględnione jako przesłanka do późniejszego projektowania polityki społecznej). Natomiast, we wszystkich badaniach, w opinii badanych mieszkańców, problem bezdomności jest marginalny i niezauważalny⁴⁴. Może być związane z małą ilością osób doświadczających bezdomności w danym miejscu, a więc ich niewidocznością w skali miasta czy gminy.

Najczęściej pojawiające się obszary w strategiach, to te związane z demografią, kulturą i oświatą, rynkiem pracy i gospodarką, obszarem zdrowia, oraz te związane ze zdiagnozowanymi obszarami wymagającymi planowanych działań: wspieranie rodziny, wsparcie osób z niepełnosprawnością, zdrowie psychiczne, profilaktyka i rozwiązywanie problemów uzależnień (głównie) od substancji (alkoholu); przeciwdziałanie przemocy w rodzinie; integracja seniorów; promocja zatrudnienia, reintegracja zawodowa i społeczna osób podlegających wykluczeniu społecznemu; wsparcie osób z problemem ubóstwa; problem przestępczości. W pięciu strategiach pojawia się natomiast wyodrębnione zjawisko bezdomności jako osobny podrozdział.

Tabela załączona w aneksie, przedstawia schematy celów strategicznych, szczegółowych oraz operacyjnych poszczególnych analizowanych gmin oraz miast – w takim schemacie w jakim pojawiały się w dokumentach. Tym samym starano się odtworzyć logikę projektowania poszczególnych strategii. Pominęto wspomnianie o np. kierunkach podejmowanych działań, diagnozach czy prognozach, które pojawiały się w strategiach jeżeli nie dotyczyły bezdomności. Ukazują one jak poszczególne problemy społeczne przez samorządy są ujmowane, jak diagnozowane oraz jakie działania podejmowane, by owym zapobiegać lub przeciwdziałać. Poza tym projektując cele strategiczne wokół określonych zagadnień można mieć wgląd również w to z jakimi problemami borykała / boryka się dana gmina / miasto w ciągu ostatnich lat oraz jakie ma wyobrażenie dotyczące ich rozwiązywania.

⁴⁴ Na przykład we wszystkich, na pytanie pojawiające się w gminie / mieście problemy społeczne – bezdomność wskazywało 1-2% badanych. Niekiedy nawet na poziomie kafeterii odpowiedzi nie była uwzględniana.

Uwaga została skupiona na bezdomności – a zatem na diagnozowaniu problemu i opowiadaniu na niego, jak ujmowana w strategiach jest problematyka bezdomności i czy w ogóle, również na poziomie kierunkowania działań gminy. Wówczas, gdy zagadnienie bezdomności na którymś poziomie (czy to celu strategicznego, szczegółowego, operacyjnego) się pojawia i jest ono pogłębione przez np. wzmiankę o proponowanych podejmowanych działaniach, kierunkach czy wskaźnikach – te informacje zostały zamieszczone.

Na poziomie strategii rozwiązywania problemów społecznych powiatowych w ogóle nie pojawia się wprost zjawisko bezdomności. W analizowanych trzech cele strategiczne są skupione wokół:

- wsparcia rodziny, dzieci oraz pieczy zastępczej;
- wsparcia osób z niepełnosprawnościami i ich aktywizacji;
- wsparcia osób starszych i ich włączania;
- problemu bezrobocia i promocji zatrudnienia;
- ograniczeniu zjawiska przemocy czy wykluczenia społecznego.

W strategiach rozwiązywania problemów społecznych gmin oraz miast najczęściej wyodrębnionymi w celach strategicznych są zagadnienia wymienione poniżej:

- rodzina (np. promowanie macierzyństwa i dzieciności; wspieranie rodzin w prawidłowym funkcjonowaniu; wsparcie dzieci oraz młodzieży; przeciwdziałanie przemocy w rodzinie; wspieranie pieczy zastępczej) – 16 strategii;
- problem uzależnień (wsparcie osób oraz rodzin; zapobieganie oraz przeciwdziałanie problemom uzależnień; budowa systemu wsparcia) – 8 strategii;
- wykluczenie społeczne i marginalizacja (np. poprawa jakości życia mieszkańców z grup wrażliwych; rozwój ekonomii społecznej; tworzenie zatrudnienia; wspieranie i integrowanie) – 6 strategii;
- bezrobocie i zatrudnienie, promowanie przedsiębiorczości – 8 strategii;
- osoby starsze (działania aktywizujące oraz włączające osoby w wieku emerytalnym, integracja ze społecznością; opieka zdrowotna, rehabilitacja) – 6 strategii;
- osoby niepełnosprawne (aktywizujące oraz zabezpieczające; opieka zdrowotna; promowanie wchodzenie na rynek pracy) – 6 strategii;
- profesjonalizacja sektora wsparcia lub usprawnienie, zbudowanie dobrze prosperującego i wielowymiarowego, rozwój infrastruktury, wdrożenie aktywnej polityki społecznej – 6 strategii;
- rozwój sektora obywatelskiego i promocja integracji w gminie – 4 strategii;
- poprawa bezpieczeństwa publicznego – 2 strategii;
- współpraca, partnerstwa: między organizacjami pozarządowymi, podmiotami lokalnymi i samorządowymi – 2 strategii;
- opieka nad bezdomnymi zwierzętami – 1 strategia;
- zdrowie psychiczne – 1 strategia.

Cele szczegółowe oraz kierunki działań w części strategii są bardziej syntetyczne, natomiast w niektórych kompleksowo starają się wyznaczyć działania odpowiadające na

wielowymiarowość danego problemu. Gminy i miasta w odmienny sposób podchodzą do celów: jedne skupiają się na konkretnej grupie i projektują działania dla niej. Natomiast w kilku strategiach pojawiły się cele jak profesjonalizacja i usprawnienie całego sektora wsparcia i wdrożenie sprawnie działającej opieki społecznej czy promowanie współpracy, partnerstw między podmiotami działającymi w planie lokalnym (instytucjami pozarządowymi, samorządem oraz innymi podmiotami prywatnymi).

Analizowane dokumenty obrazują jak na poziomie projektowania działań gminy podchodzą do rozwiązywania problemu bezdomności. W większości strategii osoby w kryzysie bezdomności wydają się być niewidzialne – brak szczegółowych informacji kim są: jak długo doświadczają życia bez stałego miejsca zamieszkania, czy to kobiety czy mężczyźni, w jakim są wieku, czy żyją w związkach. Brak również identyfikacji grup ze specyficznymi potrzebami i uwzględniania ich potrzeb w działaniach, m.in.: osób z ostatnim adresem zameldowania innym niż gmina pobytu, kobiet i matek z dziećmi, dorosłej młodzieży, osób LGBT+, osób z niepełnosprawnością ruchową, niewidomych i niesłyszących, osób wymagających usług opiekuńczych, osób z zaburzeniami psychicznymi, osób z niepełnosprawnością intelektualną, cudzoziemców, osób uzależnionych od substancji psychoaktywnych.

Na poziomie celów strategii zjawisko bezdomności czy wzmianka o osobach doświadczających kryzysu bezdomności pojawia się w jedenastu strategiach na łącznie dwadzieścia siedem analizowanych. Na poziomie strategii powiatowych (3) oraz rozwoju gminy czy miasta (6) kwestia bezdomności się nie pojawia, tylko w tych dotyczących rozwiązywania problemów społecznych (18).

Jako jeden z celów strategicznych zjawisko bezdomności pojawiło się w 4 strategiach: gminy Brzeziny i Pątnów oraz miejskich Łodzi (obu analizowanych) oraz Skierniewic.

Jako szósty cel strategiczny w strategii brzezińskiej znalazło się *Zabezpieczenie środków materialnych na zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych osób bezdomnych*, co będzie realizowane przez cele szczegółowe takie jak działania monitorujące skalę zjawiska, wspieranie organizacji działających na rzecz oraz zabezpieczeniu podstawowych potrzeb doświadczających bezdomności. Natomiast działania podjęte w tym kierunku to: pomoc finansowa wynikająca z ustawy o pomocy społecznej, zabezpieczenie jednego posiłku; noclegu, zwłaszcza w okresie zimowym; prowadzenie pracy socjalnej z osobami zagrożonymi oraz doświadczającymi; zwiększenie ilości mieszkań socjalnych oraz podejmowanie współprac z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz bezdomnych; również zatrudnienie osób wykluczonych społecznie w jednym z podmiotów ekonomii społecznej (spółdzielni socjalnej). Podkreślenia wymagają zwłaszcza te, które rozszerzają podstawowe (jak zapewnienie noclegu czy posiłku, ubrania), a więc np. działania profilaktyczne jak prowadzenie pracy socjalnej z osobami zagrożonymi i już w kryzysie, dostęp do terapeutów, podejmowanie współpracy między podmiotami specjalizującymi się w „pomaganiu” doświadczającym bezdomności, również takie działania jak współpraca z podmiotami ekonomii społecznej w celu włączenia i aktywizacji.

W kolejnej ze strategii – gminy Pątnów jeden z celów strategicznych, to *Ograniczenie zjawiska bezdomności i reintegracja osób bezdomnych*, a cele szczegółowe są związane z obszarem prewencji oraz aktywizacji i interwencji (wspieranie osób i rodzin zagrożonych oraz pomoc w powrocie). Działania zaprojektowanie odnoszą się do rozwoju budownictwa socjalnego (budowanie nowych oraz pozyskiwanie); działania dla zagrożonych: to zapewnianie bezpieczeństwa socjalnego, pomoc w remoncie i odbudowie budynków mieszkalnych oraz przyznawanie dodatków mieszkaniowych; oraz opracowanie indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności.

W mieście Łodzi analizie poddano *Polityka Społeczna 2020+ dla Miasta Łodzi – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych*. Wydaje się, że w tej akcent położony jest na projektowanie polityki społecznej w ogóle, niż tylko skupiania się na obszarach problemowych. W pierwszej z nich wyodrębniono „zjawisko bezdomności” i tylko skupiono się na wymiarze mieszkaniowym – zidentyfikowano problemy: jak zagrożone bezdomnością osoby i rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej i wskazano możliwości rozwiązania; na wsparciu finansowym osób i rodzin poprzez: przyznawanie i wypłacanie dodatków mieszkaniowych oraz dodatków energetycznych. Kolejnymi podniesionymi kwestiami, to zbyt mała ilość lokali socjalnych oraz zamiennych, co powinno być rozwiązywane przez zwiększanie nakładów finansowych na remonty pozwalające powiększyć i zmodernizować zasób. Wymieniona polityka społeczna dla miasta 2020+, w bardziej kompleksowy sposób podchodzi do zjawiska bezdomności. Po pierwsze podrozdział „Problem bezdomności” pojawia się w części poświęconej diagnozie społecznej między innymi zagadnieniami takimi jak: problemy demograficzne, rynku pracy, pieczy zastępczej, obszaru zdrowia, niepełnosprawności zarządzania polityka społeczną. W tej strategii również przedstawiono krótką charakterystykę osób doświadczających bezdomności w „łódzkim kontekście”, a więc wskazano dane metryczkowe jak: zróżnicowanie, gdzie osoby przebywają (schroniska, inne instytucje, inne miejsca niemieszkalne), długość doświadczania bezdomności; płeć, wiek, źródło utrzymania. Sprawozdawczością zostały objęte działania skierowane na rozwiązywanie problemu bezdomności oraz rodzaje świadczonego wsparcia: charakterystyka infrastruktury noclegowej, programów dedykowanych (np. autobus dla ludzi bezdomnych i potrzebujących); streetworking; indywidualne programy wychodzenia z bezdomności; mieszkania readaptacyjne oraz przedstawiono prognozę sytuacji. W tym dokumencie pojawia się jako cel szczegółowy *uspójnić system działań w obszarze bezdomności* w celu strategicznym: *Solidarność społeczna. Wzorcowy standard polityki społecznej*. W tym samym strategicznym wspomniano o dostosowywaniu placówek pomocy społecznej dla potrzeb klientów.

W rozbudowanej formie kwestia rozwiązywania problemu bezdomności została ujęta w strategii miejskiej Skierniewic. W pierwszym celu strategicznym: *Integracja społeczna – przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego (bezrobocie, ubóstwo, bezdomność)*, jeden z celów szczegółowych, to *Tworzenie warunków do wychodzenia z bezdomności i przeciwdziałania utrwalania się stanu ubóstwa w mieście Skierniewice*. Kierunki, które

miasto zaplanowało podjąć, to monitorowanie zjawiska i analiza przyczyn ubóstwa; wsparcie osób zagrożonych i już w kryzysie poprzez pracę socjalną i działania osłonowe, reintegrację oraz tworzenie programów na rzecz pomocy i aktywizacji rodzin zagrożonych oraz doświadczających bezdomności; utworzenie programu: systemu osłonowego dla osób mających problem z płaceniem czynszu oraz wspieranie zatrudnienia wspomaganego (np. realizowanych w formie świadczenia prac na rzecz miasta, robót publicznych czy interwencyjnych); polepszanie i zwiększanie zasobu mieszkalnego; wzmacnianie różnych kompetencji: w zakresie zaradności, aktywności i przedsiębiorczości; współpraca z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami pracującymi na rzecz ograniczania ubóstwa i bezdomności; wsparcie finansowe, poradnictwo.

W siedmiu strategiach bezdomność pojawiła się na poziomie celów szczegółowych bądź kierunków działań.

W gminnej strategii Gidle w ramach jednego z kierunków działań wspomniano o bezdomności, a działania które miałyby być skierowane na tę grupę, to m.in. prowadzenie pracy socjalnej, udzielenie wsparcia finansowego i rzeczowego, zapewnienie dostępu do pomocy specjalistów (w tym terapeutów uzależnień), zapewnienie schronienia, poszerzenie w gminie zasobów mieszkań komunalnych.

Kleszczów, w ramach jednego z celów szczegółowych *Zapobieganie utrwalaniu się zjawiska bezdomności i zwiększeniu jego skali, poprzez tworzenie warunków do wychodzenia z bezdomności* wskazano na bieżące monitorowanie zjawiska, pracę socjalną z osobami zagrożonymi oraz w kryzysie bezdomności, współpracy międzyinstytucjonalną w rozwiązywaniu problemu; działania edukacyjno-informacyjne dla doświadczających bezdomności (dostępne formy pomocy), również uświadamianie społeczności lokalnej o zagrożeniach; świadczenia finansowe.

W strategiach również pojawiają się wątki rozbudowy infrastruktury np. mieszkań chronionych czy wspomaganych oraz schronisk czy zwiększenie zasobu komunalnego, jak w przypadku strategii Kutna, Wielunia czy w strategii Pabianickiej. W tej drugiej przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (a w tym celu mieszczą się działania skierowane do różnych grup: m.in. z niepełnosprawnościami, osoby starsze, w kryzysach psychicznych) ma być realizowane przez wspomnianą już rozbudowę infrastruktury noclegowo-mieszkalnej, działania skierowane na społeczność lokalną „*tworzenie klimatu społecznej przychylności*”.

Działania mające na celu zapobieganie występowaniu zjawiska bezdomności zawarte w strategiach niekiedy tylko skupione są wokół z jednej strony monitorowania zjawiska, natomiast z drugiej podejmowane działania skupiają się tylko na wsparciu instytucjonalnego wymiaru: zapewnienie schronienia w schroniskach, noclegowniach czy ogrzewalniach. Czasem, gdy nawet kategoria osób bez domu pojawi się w jakiejś strategii, to jest to marginalna wzmianka, a osoby w kryzysie bezdomności są jednymi z kilku kategorii zmarginalizowanych do społecznego włączenia.

W strategii Zduńskiej Woli w celu strategicznym *Kompleksowe, interdyscyplinarne wsparcie i integracja os. wykluczonych, w szczególności os. Niepełnosprawnych*, zapewnie-

nie wsparcia i powrotu do stabilizacji życiowej os. uzależnionych, bezdomnych, opuszczających zakłady karne itp. zostało określone jako jeden z celów szczegółowych, wraz ograniczeniem liczby wykluczonych mieszkańców; działaniami prewencyjnymi (*ograniczenie tych problemów, które są przyczyną kolejnych np. przemocy w rodzinie, ubóstwa; ograniczenie skutków społecznych*). Projektowanych działania skupiają się wokół rozbudowy wsparcia i rozwiązywania problemu alkoholowemu, a na samo zjawisko bezdomności: monitorowanie sytuacji osób bezdomnych na terenie miasta; dotowanie organizacji, które prowadzą wsparcie dla osób bezdomnych, w tym prowadzą schroniska, noclegownie, ogrzewalnie itp.; realizacja programów i projektów z zakresu wychodzenia z bezdomności.

Niewątpliwie, mimo często braku kompleksowego projektowania działań dedykowanych bezpośrednio dla doświadczających bezdomności, przyglądając się podmiotom odpowiedzialnym za realizację oraz partnerstwa w realizowaniu poszczególnych celów widać, że zazwyczaj są to działania kilku instytucji i to z różnych obszarów: instytucji samorządu terytorialnego, placówek oświatowych, wspomagających, organizacji pożytku publicznego etc. Wydają się to być dobre praktyki, ukazujące że myślenie o rozwiązywaniu określonego zjawiska społecznego jest czegoś co powinno być rozpatrywane z różnych perspektyw i przy zaangażowaniu różnych aktorów, dysponujących odmiennym zapleczem.

bezdomność w strategiach

Udzielanie wsparcia osobom bez domu jest zadaniem obligatoryjnym gminy, które określa ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r. To gminy zostały zobligowane do udzielenia schronienia, zapewnienia posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym. Natomiast decyzją danego samorządu jest czy będzie zadanie realizował we własnym zakresie, czy zleci je realizacji na zewnątrz (innej jednostce samorządowej lub przekaze je innym podmiotom (np. organizacjom pozarządowym).

W analizowanych strategiach, na poziomie diagnozowania czy sprawozdawania z problemu bezdomności, usługami najczęściej wspomnianymi są noclegowe (prowadzenie schroniska bądź noclegowni) czy inne usługi, jak świadczenia finansowe. Wymieniany w strategiach jest również zasób mieszkań komunalnych i socjalnych gminy czy miasta (i deficyt w ilości), z planami rozbudowy tej infrastruktury oraz zapewnienia mieszkań chronionych. Jednak zdecydowanie zjawisko bezdomności jest związane z usługami noclegowymi – instytucjonalnymi. Również na poziomie kierunków wspomina się częściej o rozbudowanie i modernizacji tej infrastruktury, niż orientowania na np. program Najpierw Mieszkanie.

Wzmianki o osobach doświadczających bezdomności zazwyczaj pojawiają się w sprawozdawczości z działalności pomocy społecznej w gminie. A więc osoby zagrożone bezdomnością lub pozostające w kryzysie bezdomności pojawią się najczęściej jako „beneficjenci” świadczeń pomocy społecznej, czyli zostają wykazani liczbowo w tabeli. Niekiedy również sprawozdawane były miejsca i podmioty, z którymi współpracuje gmina, np. świadcząc wsparcie noclegowe (informacje o schroniskach i realizatorach, finansowaniu) czy pomoc doraźną (łaźnie, punkty wsparcia doraźnego).

W strategiach, natomiast, jest często mowa o grupach marginalizowanych, wykluczonych lub osób potencjalnie mogących zostać wykluczonymi. Zazwyczaj w kontekście tych określeń wspomina się: problem bezrobocia, ubóstwo, przemoc, uzależnień, osoby wymagających specjalnej opieki (np. z zaburzeniami psychicznymi czy niepełnosprawnościami), osób starszych czy młodych dorosłych opuszczających pieczę zastępczą. Rzadziej wspomina się w ogóle o opuszczających różnego rodzaju instytucje jak domy opieki, szpitale czy zakłady karne dla których powinny być dedykowane programy czy działania zapobiegawcze. Jeżeli problem bezdomności potraktować szeroko, z różnymi jego odsłonami i osobami, które potencjalnie mogą utracić miejsce zamieszkania z różnych przyczyn – to projektowane działania przez JST i ośrodki pomocy społecznej jak rozbudowa wsparcia dedykowanego rodzinom, programy przeciwdziałające przemoc czy uzależnieniom, promowanie współpracy i partnerstw przy rozwiązywaniu problemów społecznych, wszelkie działania aktywizujące i integrujące, zabezpieczające poszczególne grupy można uznać jako budowę potencjalnej sieci wsparcia i dobrej bazy do rozwijania systemu zapobiegania i rozwiązywania problemu bezdomności. Natomiast co warto podkreślić na poziomie strategii i proponowanych działań ani razu wprost w kontekście zjawiska bezdomności nie odwołano się do terminu deinstytucjonalizacji, czy uwzględniania różnych potrzeb osób doznających bezdomności.

Dobrych praktyk i elementów można poszukiwać w różnych pojedynczych strategiach, np. gdy projektowane jest zwiększenie liczby, czy w ogóle powstania, mieszkań chronionych czy treningowych; wprowadzanie programów indywidualnej pracy osoby w kryzysie bezdomności z pracownikiem socjalnym; również działania uświadamiające społeczności lokalnej o problemie.

Innymi sprawozdawanymi dobrymi praktykami były np. programy dedykowane osobom doświadczającym bezdomności (Zduńska Wola) „Mieszkanie bez długu” (umożliwienie spłaty zadłużeń) oraz „Szansa dla Ciebie”. Pierwszy z nich wpisuje się w projektowanie polityki zapobiegania bezdomności osób zagrożonych eksmisją). Drugi realizowany w szerszej współpracy różnych podmiotów skupionych w Koalicji na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności (trzy schroniska dla doświadczających bezdomności, Policja, Straż Miejska, Straż Ochrony Kolei, Biuro Gospodarki Lokalowej Urzędu Miasta, SP ZOZ, Szpital Powiatowy, TBS, Spółdzielnię Mieszkaniową), gdzie osoby otrzymały pomoc z tytułu bezdomności w zakresie: zapewnienia żywności, wsparcia terapeuty, psychologa, prawnika, pomoc w postaci zasiłków; praca z pracownikiem socjalnym, pomoc w wyrabianiu dokumentów osobistych, uzyskaniu uprawnień do świadczeń zdrowotnych, leczenie odwykowe, pomoc w uzyskaniu lokalu socjalnego, pomoc w ustaleniu stopnia niepełnosprawności itp. Jest to jeden z bardziej rozbudowanych programów wzmiankowanych w strategiach. Podobnie, jak w przywołanym powyżej, bardziej rozbudowane działania skierowane dla osób doświadczających bezdomności oraz dobre praktyki pojawiają się w strategii miejskiej Łodzi 2020+, m.in.: streetworking (i w planie jego rozwój), program Autobus dla bezdomnych i potrzebujących, indywidualne programy wychodzenia z bezdomności czy mieszkania readaptacyjne.

Co wydaje się być również potencjałem, to partnerstwa oraz przykłady współpracy, o których wspomiano w strategiach (w zależności od rodzaju rozwiązywanego problemu), które są lub będą realizowane z różnymi podmiotami. W zależności od problemu są to zazwyczaj podmioty od JST (urzędy powiatowe, miast, gmin); instytucje szczebla wojewódzkiego: RCPS, Urząd Wojewódzki, PUP, WUP; instytucje związane ze świadczeniem pomocy społecznej (MOPS, GOPS, PCPR); instytucje kultury, oświatowe, sportu, kluby, organizacje pożytku publicznego, kościoły, placówki medyczne oraz zespoły interdyscyplinarne powołane do rozwiązywania problemów, prywatne podmioty (firmy), policja, kuratorzy. Gminy niekiedy nawiązują partnerstwa również z innymi pozagminnymi podmiotami, co wydaje się być dobrą praktyką sieciowania i rozbudowywania. W przypadku problemu bezdomności są to zazwyczaj ośrodki pomocy społecznej we współpracy z realizatorami usług noclegowych; ośrodkami medycznymi i świadczącymi wsparcie terapeutyczne, również klubami np. AA; stowarzyszeniami czy organizacjami świadczącymi profesjonalnie wsparcie osobom bezdomnym – jednak rozbudowane takie współpracy pojawiają się dopiero na poziomie projektowanych przyszłych działań, rzadziej sprawozdawczości (np. w Radomsku). Dobra praktyka jednej z gmin, to współpraca ośrodka pomocy z podmiotem ekonomii społecznej – spółdzielnią socjalną, która zatrudnia osoby zagrożone wykluczeniem, również bezdomnych (jest to jedno z działań interwencyjnych i aktywizujących).

Brakuje w dokumentach pogłębionej analizy zjawiska i informacji na temat osób doświadczających bezdomności oraz prognozowania możliwych scenariuszy rozwoju. Osoby doświadczające kryzysu bezdomności są określane zbiorczo jako „bezdomni”, „osoby bezdomne” – ważne, natomiast, by pogłębiać wiedzę o zróżnicowaniu tej grupy, np. uwzględniając w analizach i projektowanych rodzajach wsparcia: kontekstu płci, wieku (osoby dzieci, młodzież, dorośli); pochodzenia (np. cudzoziemcy); dodatkowych problemów (np. z prawem, uzależnieniami, zaburzeniami psychicznymi, niepełnosprawnościami np. intelektualną lub fizyczną); bysiej osobą LGBTQ+; pozostawiania w relacjach z otoczeniem (np. posiadanie rodziny, przyjaciół, innych relacji); źródeł utrzymania; długością pozostawiania w kryzysie i jego „głębokością”, miejscami „zamieszkiwania” – czyli *de facto* analizowaniem specyfiki tej grupy w danym miejscu, by projektowane działania odpowiadały na różnicowane potrzeby. Ważne, by zwracać uwagę na propozycje świadczenia różnego wsparcia i indywidualizowania go pod kątem zróżnicowanych potrzeb osób. Również, jednym z ważniejszych niewidocznych obszarów, jest kontekst płci – kobiety i specyfika ich bezdomności oraz brak jakichkolwiek działań (profilaktycznych, interwencyjnych, integracyjnych) dedykowanych mieszkańcom będącym cudzoziemcami, których, jak można prognozować, będzie pojawiać się coraz więcej.

Tabela zamieszczona w Aneksie przedstawia fragmenty z analizowanych strategii dotyczące zjawiska bezdomności. Zdecydowaliśmy na zamieszczenie całych fragmentów, ponieważ ukazują jak w ramach poszczególnych gmin podchodzi się do zjawiska, i czy w ogóle. Te fragmenty stanowiły dla nas podstawę do przedstawionych wniosków. Zazwyczaj w kontekście bezdomności pojawia się „sprawozdawczość” czy statystyka z liczby beneficjentów

świadczeń socjalnych będących osobami pozostającymi w kryzysie bezdomności czy opisywanie zasobu mieszkaniowego miasta (jak w przypadku strategii miasta Łodzi).

W tych strategiach, w których nie pojawia się otwarcie wątek bezdomności jako osobnej kategorii, pojawia się „nie wprost” w różnym fragmencie, najczęściej włączany w kategorię „ubóstwa”.

Niekiedy pojawiają się fragmenty, które mają pogłębiać wątek np. etiologii jakiegoś problemu społecznego, pokazywać jego wielowymiarowość czy np. potrzebę interdyscyplinarnego podejścia, co wydaje się świadczyć o potencjale podchodzenia do zagadnień. Niekiedy, natomiast, zawarte w strategiach elementy mogą prowadzić do stereotypizacji podchodzenia do problemu czy docelowo do świadczonego wsparcia.

Trudno oddzielić od siebie przyczyny i konsekwencje ubóstwa, gdyż zjawisko to ma charakter przyczynowo – skutkowy. Wzrost ilościowy i jakościowy tej patologii polega na wzajemnym oddziaływaniu na siebie przyczyn i skutków naprzemiennie. Ze względu na etiologię, pochodzenie i podłoże, ubóstwo dzieli się najczęściej w literaturze na zawinione i niezawinione. Pierwsze z nich – ubóstwo zawinione – jest udziałem m.in. ludzi z tzw. marginesu społecznego, czyli alkoholików, narkomanów, osoby, które nigdy nie pracowały, bo odznaczają się chroniczną niechęcią do pracy, itp. Z kolei na ubóstwo niezawinione cierpią takie osoby jak: emeryci, renciści, osoby z rodzin niepełnych, rolnicy. W dobie przemian gospodarczych do grupy tej dołączyła także rzesza bezrobotnych. Obok tego podziału mówi się także często o indywidualnej lub społecznej genezie ubóstwa, gdzie odchodzi się nieco od wartościowania i oceniania, czy jest to ubóstwo zawinione, czy też nie. Pojęcie ubóstwa powstałego na drodze indywidualnych sytuacji życiowych obejmuje takie aspekty jak: wielodzietność, uzależnienia (zwłaszcza narkomania i alkoholizm), niepełnosprawność fizyczna, psychiczna, umysłowa, samotność (zjawisko szczególnie częste wśród emerytów i rencistów posiadających niskie uposażenia finansowe), wychowywanie się w rodzinach niepełnych i rozbitych, niski status wykształcenia prowadzący do bezrobocia, przewlekła choroba, inne przeżycia (np. śmierć kogoś bliskiego) utrudniające aktywne i prawidłowe funkcjonowanie. [...]

W przywołanym fragmencie przyczyny doświadczania ubóstwa ujęto w kategoriach moralnych – osoby doświadczające ubóstwa podzielono na te, które albo z winy albo z przyczyn niezależnych mogą znaleźć się w trudnej sytuacji. Ci, którzy z winy doświadczają tej „patologii”, to ludzie „z tzw. marginesu społecznego”, odznaczający się „chroniczną niechęcią do pracy” – ten rodzaj „ubóstwa zawinionego” jest ich „udziałem”. Na przeciwnym biegunie na „ubóstwo niezawinione”, „cierpią” osoby starsze, osoby z niepełnych rodzin, rolnicy. Ten rodzaj przedstawiania zagadnienia stanowi odbicie szerszych społeczno-kulturowych przekonań dotyczących osób w różnych rodzajach kryzysów, z drugiej może wpły-

wać na powielanie wyobrażeń, co ostatecznie będzie odbijało się na osobach, które owych doświadczają, i na oferowanych im rodzajach wsparcia i sposobie jego udzielania.

W strategiach w warstwie językowej nie pojawiają się określenia jak np. osoba doświadczająca bezdomności, osoba w kryzysie bezdomności. W planie językowym w strategiach bezdomność to „zjawisko”, „problem”, skrajna forma jaką może przyjąć jakiś inny problem społeczny (np. „bezrobocie prowadzić może do bezdomności”), a „osoby bezdomne” to zazwyczaj beneficjenci świadczeń (w tym rozumieniu, że wzmiankowani są w miejscach sprawozdawania z przyznawania świadczeń) czy korzystający ze schronisk / noclegowni.

Warto wspomnieć, że w analizowanych gminach oraz powiatach nie było innych dokumentów celowych, które funkcjonują w zakresie bezdomności. Wyjątek stanowi gmina Kutno, która posiada *Programu Wychodzenia z Bezdomności i Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu w Mieście Kutno na lata 2020-2025*. Dokument opracowany na bazie danych z 2018 oraz 2019 roku stawia diagnozę sytuacji osób w kryzysie bezdomności w gminie: relacjonuje z ilości rodzin, mężczyzn oraz kobiet doświadczających bezdomności oraz korzystających z usług noclegowych, poza tym wskazuje na przyczyny bezdomności danej osoby oraz jej dodatkowe problemy (jak np. uzależnienie). Dokonano analizy m.in.: SWOT „Problemu bezdomności” oraz „Perspektywy instytucji i podmiotów zaangażowanych w rozwiązywanie problemu”; oraz infrastruktury: jak zasoby mieszkań komunalnych oraz socjalnych, mieszkań chronionych oraz organizacji pożytku publicznego oraz instytucji świadczącym wsparcie osobom doświadczającym bezdomności w regionie. Pojawiły się również rekomendacje, które są skupione wokół działań związanych z prewencją, interwencją i integracją (zarówno osób w kryzysie czy zagrożonych; jak i zwiększania partycypacji oraz świadomości społeczności lokalnej). Również jest to jedyny dokument, gdzie w sposób bezpośredni odwołano się do kierowania usług dedykowanych osobom zagrożonym bezdomnością, jak i już jej doświadczających na model zdeinstytucjonalizowany oraz wskazywano na kompleksowość zjawiska, i co za tym idzie potrzebę kompleksowych działań: **Deinstytucjonalizacja systemu wsparcia osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, jako zapobieganie zjawisku wykluczenia mieszkaniowego poprzez podejmowaniu działań mających na celu tworzenie i modernizację placówek wsparcia, oraz bazująca na rozwoju mieszkalnictwa wspomaganego i treningowego.**; **Edukacja społeczności lokalnej** – podnoszenie świadomości i wiedzy dotyczącej problemów społecznych, promowanie samopomocy.; **Włączanie mediów w inicjatywy wspomagające zwalczanie stereotypów społecznych, rzetelne ukazywanie problemów społecznych, kształtowanie i promowanie postaw społecznych.**; **Partycypacja i zaangażowanie osób bezdomnych w ramach rozwiązywania problemu bezdomności m. in. poprzez ich samodzielne funkcjonowanie społeczności lokalnej (w relacjach sąsiedzkich, międzyludzkich), podjęcie zintensyfikowanych działań na rzecz odzyskiwania pełnej samodzielności.**; **Podjęcie działań zindywidualizowanych w stosunku do osób bezdomnych oraz zagrożonych bezdomnością – realizowanych w ramach Indywidualnego Programu Wychodzenia z Bezdomności oraz Programu Usamodzielnienia z uwzględnieniem m. in. pomocy w zawiązywaniu kontaktów z rodziną.**; **Tworzenie i roz-**

wijanie procesów reintegracyjnych – zatrudnienie na otwartym rynku pracy, zatrudnienie wspierane, staże.; **Uzyskanie lokalu socjalnego po zrealizowaniu Indywidualnego Programu Wychodzenia z Bezdomności oraz Programu Usamodzielnienia**; **Zlecanie zadań publicznych** organizacjom pozarządowym w zakresie prowadzenia różnych form pomocy osobom bezdomnym.; **Monitorowanie problemu bezdomności** oraz pomoc i wspieranie w interwencjach (służba zdrowia, służby mundurowe)⁴⁵.

wnioski z analizy desk research i rekomendacje

W powyższej analizie nie ma odniesień bezpośrednich lub pośrednich do deinstytucjonalizacji w kontekście świadczonych usług społecznych, w tym i rozwiązywania problemu bezdomności. Jedynie w programie dotyczącym bezpośrednio problemu bezdomności w jednym z miast pojawia się to hasło wraz z kompleksowymi działaniami wpisującymi się w kontekst świadczenia wsparcia w środowisku lokalnym. Sam obraz bezdomności w prezentowanych wydaje się być jednowymiarowy i skupiający się na osobie w kryzysie bezdomności jako beneficjencie instytucji pomocy społecznej, w szczególności odbiorcy wsparcia finansowego. Zagadnienia świadczenia wsparcia doświadczającym bezdomności, na poziomie strategii, wydaje się, nie są postrzegane kompleksowo i perspektywicznie, a bardziej doraźnie (np. potrzeba wyremontowania schroniska dla osób bezdomnych, zabezpieczenie jednego posiłku czy noclegu w zimie, pomoc rzeczowa, rzadziej kierowanie działań wsparcia na program Najpierw Mieszkanie czy długofalową pracę z daną osobą, obejmującą różne płaszczyzny kontaktu, pracy i wsparcia, i uwzględniającą jej zróżnicowane potrzeby). Natomiast brak szerszego uwzględniania oraz raportowania zjawiska bezdomności w strategiach może świadczyć o tym, że pozostaje zjawiskiem ukrytym lub w ogóle nieidentyfikowalnym przez decydentów.

W żadnej ze strategii nie pojawił się namysł nad projektowaniem wsparcia ze względu na zróżnicowane potrzeby np. związane z płcią osób doświadczających czy uwzględnianiem różnych osób pozostających w kryzysie bezdomności (m.in. par, osób z ostatnim adresem zameldowania innym niż gmina pobytu, kobiet i matek z dziećmi, dorosłej młodzieży, osób LGBT+, osób z niepełnosprawnością ruchową, niewidomych i niesłyszących, osób wymagających usług opiekuńczych, osób z zaburzeniami psychicznymi, osób z niepełnosprawnością intelektualną, cudzoziemców). Również niewidoczne pozostają pewne grupy zagrożone czy narażone na bezdomność jak opuszczający różnego rodzaju instytucje (zakłady karne, szpitale psychiatryczne). Natomiast w kilku strategiach wzmiankuje się o młodych dorosłych usamodzielniających się, i opuszczających pieczę zastępczą (nie wprost w kontekście potencjalnej bezdomności, ale jako grupy potrzebującej wsparcia).

Z potencjałów zawartych w strategiach, w większości oprócz sprawozdawczości z zasobu mieszkań komunalnych i socjalnych, wybrzmiewa świadomość niedostatecznej ich liczby dla mieszkańców i potrzeby rozbudowy, również o mieszkania chronione dla różnych

⁴⁵ Program wychodzenia z bezdomności i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w mieście Kutno na lata 2020-2025.

grup. Jednak nie w kontekście stricte osób doświadczających bezdomności (czy to schroniskowej czy ulicznej) i indywidualnych programów wychodzenia z kryzysu uwzględniający kontekst mieszkalnictwa wspieranego, chronionego czy treningowego. Bardziej w kategoriach takiego zapotrzebowania dla różnych grup.

W przypadku projektowania polityk społecznych wspomina się o potrzebie partycypacji, współpracy i partnerstw między różnymi podmiotami oraz o projektowaniu pomocy społecznej uspołniając, profesjonalizując i usprawniając obszar wsparcia. Jako usługi ponadpodstawowe, nie pojawiały się natomiast plany wspomagania profesjonalnych „pomagaczy” i „pomagaczki”, czyli pracowników pracujących w ośrodkach wsparcia czy zajmujących się danym problemem, m.in. jako treningi, zajęcia poszerzające kontekst i wiedzę pracy z trudnym Klientem, superwizje, wsparcie m.in. terapeutyczne i dla tej grupy.

W kontekście zjawiska bezdomności, podkreślenia wymagają, zawarte w kilku strategiach działania profilaktyczne oraz osłonowe – prowadzenie pracy socjalnej z osobami zagrożonymi; tworzenie programów na rzecz pomocy i aktywizacji rodzin zagrożonych oraz doświadczających bezdomności; utworzenie programów: systemu osłonowego dla osób mających problem z płaceniem czynszu oraz wspieranie zatrudnienia wspomaganego (np. realizowanych w formie świadczenia prac na rzecz miasta, robót publicznych), programy dla osób zagrożonych eksmisją, gdzie współpracują różne podmioty (od urzędu miasta, straży miejską, policję, po developerów); interwencyjne – praca asystenta z osobami w kryzysie, wzmianki o tworzeniu zindywidualizowanych programów dla doświadczających bezdomności; współprace: współpraca z podmiotami ekonomii społecznej w celu włączania; usługi ponadpodstawowe: dostęp do specjalistów (jak terapeuci uzależnień, prawnicy, asystent – pomoc w problemach dnia codziennego), projekty aktywizujące; tworzenie koalicji na rzecz rozwiązywania problemu bezdomności; streetworking.

W projektowaniu polityk społecznych na poziomie strategii lokalnych nie ma pogłębionej analizy zjawiska w regionie, oraz kompleksowych projektów świadczenia wsparcia osobom doświadczającym bezdomności oraz osobom nią zagrożonych, również brak wzmianek o zmianie modelu świadczenia pomocy na zdeinstytucjonalizowany m.in. przechodzeniu od wsparcia osób z interwencyjnych placówek (noclegowni, ogrzewalni) do usług świadczonych w społeczności lokalnej (mieszkań wspomaganych, chronionych, treningowych, programu Najpierw Mieszkanie). Analogicznie w przypadku kryzysu bezdomności ulicznej również na kierowaniu działań na usługi świadczone w społeczności lokalnej; działania zmierzające na zapobieganiu umieszczania w instytucjach całodobowego pobytu; rozwijanie asystentury, usług opiekuńczych, konsultacji, poradnictwa specjalistycznego, terapii i mediacji.

rekomendacje

Rekomendacje dla samorządów w kwestii projektowania działań

Kierowanie uwagi decydentów i samorządów na kompleksowe projektowanie polityki społecznej w regionie dotyczącej zjawiska bezdomności, uwzględniającej deinstytucjonalizację

świadczonych usług; promowanie współpracy między podmiotami (różnych szczebli (powiatowe, gminne, wojewódzkie), oraz różnego typu (różne instytucje, zarówno publiczne jak i pozarządowe), przy wykorzystaniu potencjałów które gminy posiadają. Kierowanie uwagi na wielowymiarowość zjawiska.

- Prognozowanie i działania profilaktyczne. Projektowanie działań profilaktycznych z uwzględnieniem specyfiki regionu, i różnych grup osób zagrożonych utratą lokum – również cudzoziemców; osoby opuszczające instytucje (zakłady karne, szpitale psychiatryczne, młodzi dorośli opuszczający pieczę zastępcze/placówki wychowawcze): rozbudowa mieszkalnictwa treningowego oraz wspomaganego z zindywidualizowanymi programami wsparcia (łączącymi pracę indywidualną z daną osobą na różnych poziomach (poradnictwo i wsparcie specjalistyczne: terapeutyczne (psychologiczno-psychiatryczne), medyczne, prawne, zawodowe etc.)
 - Podmiot odpowiedzialny za wykonywane zadanie – gmina. MOPS w partnerstwach z instytucjami (organizacjami pożytku publicznego, instytucjami kultury, placówkami medycznymi, innymi instytucjami jak np. PUP, PCPR, podmiotami lokalnymi).
 - Proponowane środki finansowania: budżet gminny, powiat.
- Działania profilaktyczne. Sugerowane zwiększanie programów dedykowanych osobom zagrożonym eksmisją.
 - Podmiot odpowiedzialny za wykonywane zadanie: gmina.
 - Proponowane środki finansowania: budżet gminny.
- Działania interwencyjne – kierowanie uwagi na rozbudowę wsparcia indywidualnego dla osób w kryzysie bezdomności. Wspieranie oraz zalecanie projektowania działań dla osób w kryzysie bezdomności: rozbudowa mieszkalnictwa treningowego oraz wspomaganego, programu Najpierw Mieszkanie, ze zindywidualizowanym wsparciem (łączącym pracę indywidualną z daną osobą na różnych poziomach (poradnictwo i wsparcie specjalistyczne: terapeutyczne (psychologiczno-psychiatryczne), medyczne, prawne, zawodowe etc.)
 - Podmiot odpowiedzialny za wykonywane zadanie – gmina. MOPS w partnerstwach z instytucjami (organizacjami pożytku publicznego, instytucjami kultury, placówkami medycznymi, innymi instytucjami jak np. PUP, PCPR, podmiotami lokalnymi).
 - Proponowane środki finansowania: gminne, powiatowe.
- Wspieranie inicjatyw służących poszerzeniu współpracy między podmiotami np. przez dodatkowe programy grantowe dla prowadzenia działań we współpracach różnych podmiotów (np. jednostki samorządowe, MOPS z lokalnymi podmiotami: firmami, organizacjami pozarządowymi; organizacjami kultury, TBS-ami, etc.).
 - Podmiot odpowiedzialny za wykonywane zadanie – województwo jako grantodawca. Podmioty odpowiedzialne samorządy gminne oraz instytucje lokalne.

- Proponowane środki finansowania: budżet województwa, budżet państwa, środki pomocowe UE.
- Wspieranie działań dedykowanych dla pracowników – specjalistów „pomagaczy” i „pomagaczek” pracujących z trudnymi Klientami. Zalecanie włączania w ramy strategii rozwiązywania problemów – kursów, warsztatów, grup superwizyjnych dla profesjonalistów zajmujących się pracą z Klientami w kryzysie bezdomności (również z osobami z grup zagrożonych).
 - Podmiot odpowiedzialny za wykonywanie zadanie: koordynacja MOPS, GOPS, PCPR, partnerstwa: organizacje pożytku publicznego,
 - Proponowane środki finansowania: budżet powiatu; budżet województwa (doszkalanie kadr).
- Kierowanie uwagi decydentów na projektowanie działań związanych z rozwiązywaniem problemów społecznych w kierunku deinstytucjonalizacji usług (rozbudową mieszkań wspomaganych, w tym chronionymi; program Najpierw Mieszkanie; programy zindywidualizowane: asystentura, praca socjalna czy usługi opiekuńcze; rozbudowa usług dodatkowych jak: konsultacje i poradnictwo specjalistyczne, terapia i mediacja; powoływanie placówek wsparcia dziennego; usług streetworkerskich; w kontekście prewencji: m.in., usługi świadczone w małych ośrodkach wsparcia; programy dla osób zagrożonych eksmisją etc).
 - Podmiot odpowiedzialny za wykonywanie zadanie: gmina, MOPS.
 - Proponowane środki finansowania: budżet wojewódzki, budżet powiatowy, budżet gminny.

Rekomendacje dotyczące uspołnienienia działań, pogłębiania wiedzy na temat zjawiska bezdomności w regionie, tworzenie platformy wymiany między specjalistami

Usprawnianie komunikacji między podmiotami działającymi na rzecz osób w kryzysie bezdomności w całym województwie, i tworzenie platformy wymiany dobrych praktyk, wiedzy. Sieciowanie inicjatyw i nawiązywanie współpracy między regionami i między różnymi podmiotami. Decentralizowanie działań i docieranie do mniejszych ośrodków.

- Np. Stworzenie interdyscyplinarnego zespołu ds. rozwiązywania problemu bezdomności na poziomie wojewódzkim, w skład którego będą wchodzić przedstawiciele z poszczególnych powiatów zajmujący się rozwiązywaniem problemu bezdomności (przedstawiciele powiatów, gmin, MOPS, GOPS, PCPR, pozarządowych, naukowcy, przedstawiciele osób doświadczających bezdomności (osoby, które wyszły z kryzysu; są uczestnikami programów wychodzenia z bezdomności; uczestniczą w programach mieszkań chronionych, Najpierw Mieszkanie, korzystający z usług noclegowych etc.).
 - Podmiot odpowiedzialny za zadanie: Powołany zespół; (zapoczątkowane działania poziom Urząd Wojewódzki).
 - Proponowane środki finansowania: budżet krajowy, budżet województwa.

- Monitorowanie zjawiska bezdomności w danym regionie i pogłębianie wiedzy o osobach w kryzysie bezdomności. Np. uwzględnianie w analizach i projektowanych rodzajach wsparcia: kontekstu płci, wieku, dodatkowych problemów (np. z prawem, uzależnieniami, zaburzeniami psychicznymi, niepełnosprawnościami np. intelektualną lub fizyczną); specyfiki życia danej osoby (np. posiadanie rodziny, przyjaciół, innych relacji); źródła utrzymania; długości pozostawania w kryzysie, jego „głębokości”, miejsc „zamieszkiwania”.
 - Podmiot odpowiedzialny za zadanie: powołany zespół jako agregujący informacje; zbieranie informacji: MOPS; w przypadku gdy na terenie powiatu w niewielu gminach są osoby doświadczające bezdomności – powiat jako zbierający informacje.
 - Proponowane środki finansowania: budżet wojewódzki, budżet gminny.

Zwiększanie integracji w ramach społeczności lokalnych, uwzględniających potrzeby grup potrzebujących szczególnego wsparcia

Praca nad podnoszeniem świadomości wśród społeczności lokalnych dotyczących zjawisk społecznie problemowych; kampanie i działania służące zwalczaniu stereotypów.

- Projektowanie kampanii społecznych dotyczących włączania społecznego, m.in. osób w kryzysie bezdomności.
 - Podmiot odpowiedzialny za zadanie: województwo, powiat. Działanie wykonywane przez np. organizacje pożytku publicznego we współpracy z MOPS.
 - Proponowane środki finansowania: budżet województwa, budżet powiatu.
- Programy regrantingowe m.in. dla organizacji pozarządowych, instytucji kultury na projektowanie działań skierowanych na społeczność lokalną „uwrażliwiających” na kwestię osób wykluczonych społecznie; tworzenie miejsc „włączania społecznego”.
 - Podmiot odpowiedzialny: powiat, gmina. Działanie wykonywane np. przez instytucje kultury, placówki edukacyjne, organizacje pożytku publicznego.
 - Proponowane środki finansowania: budżet wojewódzki, powiatowy, środki własne, środki pomocowe UE.

Zagregowane informacje z poszczególnych dokumentów oraz dane statystyczne, które zostały poddane analizie, znajdują się w tabelach dołączonych w aneksie.

2. zakres i weryfikacja standardów usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim

Jednym z celów szczegółowych badania było określenie zakresu i weryfikacja standardów usług społecznych⁴⁶ dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim. W związku z tym przeprowadzono pięćdziesiąt indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) z realizatorami oraz organizatorami usług społecznych dla osób doświadczających bezdomności. Uczestnicy badania reprezentowali takie placówki jak: schroniska, schroniska z usługami opiekuńczymi, noclegownie, ogrzewalnie oraz dom dla samotnej matki. Jednostki te usytuowane były na terenie gmin (wiejskich, wiejsko-miejskich, miejskich) oraz miast na prawach powiatu. Organizatorzy również reprezentowali ośrodki pomocy społecznej ze wszystkich wskazanych powyżej rodzajów gmin. Dodatkowo, z realizatorami usług przeprowadzono również 20 ankiet.

Bez względu na rodzaj świadczonych usług, wszyscy badani zadeklarowali, że wysokość finansowania świadczonych usług była wystarczająca w stosunku do ponoszonych kosztów. Jednoznacznie ustalono, że usługi obligatoryjne, zgodnie z deklaracjami badanych, były realizowane powyżej wymaganego minimum. Wiele podmiotów posiadało w swojej ofercie dodatkowe, ponadstandardowe usługi, niewiele jednak zatrudniało dodatkowy personel. Jednostki świadczące usługi wystandaryzowane odnosiły się w swojej działalności do postawionych wymogów, przy czym standardy, w zależności od rodzaju placówki, były wyznaczone zapisami różnego rodzaju dokumentów (zewnętrznych lub wewnętrznych): projektowych, regulaminów, dyrektywy ministerialnych. Wszystkie podmioty podlegały realnej

⁴⁶ Usługi w niniejszym obszarze podzielono na:

- wystandaryzowane, tj. objęte standardami obligatoryjnymi (określonymi rozporządzeniami):
 - ogrzewalnia,
 - noclegownia,
 - schronisko,
 - schronisko z usługami opiekuńczymi,
 - dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży,
 - mieszkanie chronione,
 - mieszkanie wspomagane (określone w wytycznych do CT9);

ponadto standardami obligatoryjnymi objęte są także izby wytrzeźwień, usługi dla ofiar przemocy oraz część usług z obszaru „inne usługi kierowane do szerszego grona odbiorców”, jednak wydaje się, że analizowanie tych standardów jest w niezasadne;

- niewystandaryzowane, tj. nieobjęte żadnymi obligatoryjnymi standardami, aczkolwiek w niektórych przypadkach mogą istnieć standardy nieobligatoryjne (opisane w literaturze, ale nieobowiązkowe w realizacji danej usługi) – np. usługi streetworkingu i usługi z zakresu pomocy doraźnej opisane w Modelu GSWB; a także usługi, w przypadku których badanie zgodności ze standardami uznano za niezasadne.

i systematycznej kontroli, realizowanej najczęściej w postaci: weryfikacji dokumentacji, wizytacji oraz rozmów z personelem.

Pogłębioną analizę danych pochodzących z 50 indywidualnych wywiadów, porządkują następujące obszary tematyczne: realizacja standardów obligatoryjnych w przypadku usług wystandaryzowanych, realizacja standardów nieobligatoryjnych w przypadku usług niewystandaryzowanych, realizacja usług ponadstandardowych oraz spełnianie potrzeb wybranych grup osób doświadczających bezdomności. Wywiady zostały przeprowadzone w gminach sugerowanych przez ekspertów, z kilkoma wyjątkami, gdzie niezbędna była zmiana gmin z racji braku zgody na udział w badaniu przez potencjalnych respondentów (zamiast gmin wiejskich: Bełchatów, Błonie oraz Krzyżanów badanie zrealizowano w gminach: Strzelce Wielkie, Góra Świętej Małgorzaty i Brójce).

2.1. realizacja standardów obligatoryjnych w przypadku usług wystandaryzowanych

Standardy obligatoryjne rozumiane są jako zasady określające, jakie minimalne warunki powinna spełniać dana usługa.

Usługi wystandaryzowane⁴⁷, tj. objęte standardami obligatoryjnymi (określonymi rozporządzeniami), to⁴⁸:

- schronisko,
- schronisko z usługami opiekuńczymi,
- ogrzewalnia,
- noclegownia,
- dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży,
- mieszkanie chronione,
- mieszkanie wspomagane.

Schronisko dla osób bezdomnych⁴⁹ zapewnia osobom bezdomnym, które podpisały kontrakt socjalny, całodobowe, tymczasowe schronienie oraz usługi ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej. Jest ośrodkiem wsparcia, a zatem (niezależnie czy podmiot je prowadzący jest publiczny, czy nie) także jednostką organizacyjną pomocy społecznej. W schroniskach dla osób bezdomnych przebywać mogą wyłącznie osoby zdolne do samoobsługi, których stan zdrowia nie zagraża zdrowiu i życiu innych osób przebywających w placówce. Nie mogą

⁴⁷ Opracowanie na podstawie: *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/ usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego* M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek (Ogólnopolska Federacja na Rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności), RCPS w Łodzi, 2021.

⁴⁸ Ponadto standardami obligatoryjnymi objęte są także izby wytrzeźwień, usługi dla ofiar przemocy oraz część usług z obszaru „inne usługi kierowane do szerszego grona odbiorców”, jednak wydaje się, że analizowanie tych standardów jest niezasadne.

⁴⁹ Ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. 08.115.728 j.t.).

z kolei w nich przebywać osoby będące pod wpływem alkoholu lub substancji psychoaktywnych. Przyznanie świadczenia pomocy społecznej w postaci miejsca w schronisku dla osób bezdomnych, wymaga decyzji administracyjnej poprzedzonej przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego. W celu zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych związanych z udzielaniem schronienia, schronisko powinno spełniać minimalne standardy podstawowych usług i minimalne standardy obiektów, w tym w zakresie odpowiednich warunków higienicznych i sanitarnych oraz odpowiednich warunków do odpoczynku.

Schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi⁵⁰ zapewnia osobom bezdomnym, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność, wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, zakład opiekuńczo-leczniczy lub zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy. Możliwe jest łączenie w ramach jednej placówki schronisk oraz schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w formie schronisk z usługami opiekuńczymi z miejscami dla osób niewymagających usług opiekuńczych – do tego typu placówek stosuje się zapisy ustawy oraz standardy obowiązujące dla schronisk bez usług opiekuńczych. Osoby korzystające z usług schroniska z usługami opiekuńczymi mogą (w szczególnie uzasadnionych przypadkach) mieć zapewniony posiłek lub całodzienne wyżywienie. Warto jednak zauważyć, że świadczenie posiłku, niezależnie od charakteru schroniska, jest dość powszechną praktyką.

Noclegownia (a także ogrzewalnia) jest placówką o znacznie niższym standardzie niż schronisko dla osób bezdomnych i schronisko z usługami opiekuńczymi, i nie stanowi ośrodka wsparcia. Choć nie jest to wyrażone explicite w Ustawie o pomocy społecznej ani w standardach – jednostki te mają charakter interwencyjny. Noclegownia zapewnia zatem schronienie osobom bezdomnym, świadcząc tymczasową pomoc w postaci miejsca noclegowego, w ramach której umożliwia spędzenie nocy w warunkach gwarantujących ochronę życia i zdrowia. Należy zatem wyraźnie podkreślić (co zresztą znajduje potwierdzenie w standardzie usług noclegowni), że noclegownia jest co do zasady formą usługi dostępną wyłącznie w godzinach nocnych. Do pracy w noclegowni zatrudnia się wyłącznie opiekunów (nie jest konieczne zatrudnienie pracownika socjalnego), a wymagane kwalifikacje są identyczne jak w przypadku schronisk dla osób bezdomnych. W noclegowniach mogą przebywać wyłącznie osoby nie będące pod wpływem alkoholu lub pod wpływem substancji psychoaktywnych, zdolne do samoobsługi, których stan zdrowia nie zagraża zdrowiu i życiu innych osób przebywających w placówce.

Ogrzewalnia jest specyficzną, uzupełniającą formą schronienia, która umożliwia interwencyjny, bezpieczny pobyt w ogrzewanych pomieszczeniach wyposażonych w co najmniej w miejsca siedzące. Warto zauważyć, że nie jest ona wymieniona w ustawowym katalogu form schronienia dla osób bezdomnych. Tym niemniej ogrzewalnie pełnią istotną funkcję z uwagi na fakt, że są jedynymi placówkami tymczasowego schronienia dla osób bezdom-

⁵⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. 08.115.728 j.t.).

nych wymienionymi w art. 48a Ustawy o pomocy społecznej, które dopuszczają pobyt osób będących pod wpływem alkoholu lub pod wpływem substancji psychoaktywnych (nie są wymienione na liście typów placówek, w których wprowadzono to ograniczenie). Pozostałe ramy prawne dotyczące ogrzewalni (między innymi, wymogi dotyczące zatrudnianych opiekunów, wymóg zdolności do samoobsługi i niezagrażania zdrowiu i życiu innych osób korzystających z placówki, a także sposób kierowania do ogrzewalni) są identyczne jak w przypadku noclegowni.

Dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży stanowi miejsce schronienia i wsparcia dla matek (a także ojców i innych osób sprawujących opiekę prawną) z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, do którego osoby te kierowane są w ramach interwencji kryzysowej, tj. w przypadku doświadczania przemocy lub innego kryzysu. Prowadzenie domów dla matek stanowi zadanie własne powiatu. Standard usług świadczonych przez domy dla matek oraz tryb kierowania i przyjmowania do tych domów określa rozporządzenie uwzględniające możliwości odizolowania ubiegających się o pomoc osób od sprawcy przemocy i przezwyciężenia sytuacji kryzysowej.

Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu⁵¹ i stanowi zadanie własne zarówno gminy, jak i powiatu. Usługa ta może być świadczona przez dowolną jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub podmiot pozarządowy, jednak z wymogiem posiadania statusu organizacji pożytku publicznego. Jako grupy docelowe mieszkańców chronionych Ustawa o pomocy społecznej wymienia osoby pełnoletnie, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki. Przyznanie usługi następuje w formie decyzji administracyjnej, przy czym decyzja ta wydawana jest na czas określony. W przypadku przyznania pobytu w mieszkaniu chronionym wspieranym osobie ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością, a także w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach, możliwe jest przyznanie decyzji o skierowaniu do usługi na czas nieokreślony.

Mieszkanie wspomagane⁵² to usługa społeczna świadczona w społeczności lokalnej w postaci mieszkania lub domu, przygotowującego osoby w nim przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zapewniającego pomoc w prowadzeniu samodzielnego życia. Mieszkanie lub dom może być prowadzone w formie mieszkania treningowego, przygotowującego osoby w nim przebywające do prowadzenia samodzielnego życia. Usługa ma charakter okresowy i służy określonym kategoriom osób

⁵¹ Art. 53 ust. 2 u.p.s

⁵² Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020 MlIR/2014-2020/18(05), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2019, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/77159/Wytyczne_wlaczzenia_spolecznego_v5.doc

w osiągnięciu częściowej lub całkowitej samodzielności, m.in. poprzez trening samodzielności, poradnictwo, pracę socjalną lub inne usługi aktywnej integracji wspieranego, stanowiącego alternatywę dla pobytu w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Usługa ma charakter pobytu stałego lub okresowego (w przypadku potrzeby opieki w zastępstwie za opiekunów faktycznych) i służy osobom potrzebującym wsparcia w codziennym funkcjonowaniu lub osobom z niepełnosprawnościami. Grupa docelowa usługi mieszkania wspomaganego obejmuje osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, z wyszczególnieniem kilku grup, w tym osób bezdomnych (w przypadku mieszkań wspomaganym w formie mieszkań treningowych). Pobyt w mieszkaniach wspomaganym ma charakter okresowy, jednak w przypadku mieszkań wspomaganym w formie mieszkania wspieranego, możliwy jest pobyt okresowy (opieka wytchnieniowa) lub stały. Podstawą prawną do pobytu w mieszkaniu jest umowa cywilnoprawna lub kontrakt socjalny.

Wypowiedzi realizatorów wpisują się w formalno-prawne uwarunkowania standardów usług dla osób w kryzysie bezdomności. Poziom realizacji standardów wynika z regulacji wewnętrznych placówki (np. regulamin schroniska, noclegowni, itp.) oraz regulacji zewnętrznych (np. rozporządzenia).

Realizacja usług obligatoryjnych, jak i nieobligatoryjnych, jest uzależniona od liczby osób doświadczających bezdomności na terenie danej gminy. Im większa grupa osób doświadczających bezdomności, tym więcej usług realizowanych w ramach standardów obligatoryjnych (choć i tu zgłaszano brak wystarczającej liczby placówek), a także większa potrzeba realizacji usług nieobligatoryjnych. Zależności wynika z założenia, że realizacja wyłącznie usług obligatoryjnych jest niewystarczająca, by adekwatnie odpowiedzieć na potrzeby osób w kryzysie bezdomności. Dotyczy to zwłaszcza gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, gdzie liczba osób doświadczających bezdomności jest stosunkowo niewielka i brak jest przeznaczonych dla nich placówek. Jednocześnie część rozmówców deklarowała brak wiedzy na temat standardów obligatoryjnych w placówkach, z którymi współpracują. Chodzi o reprezentantów gmin, na obszarze których przebywała niewielka liczba osób w kryzysie bezdomności, a prowadzenie schroniska – w którym mogą przebywać takie osoby – było zlecane podmiotom z innej gminy.

Standardy muszą spełniać, bo mamy podpisane umowy i są prowadzone przez jednostki, myślę, że też sprawdzane przez jakieś urzędy wojewódzkie, ale jakie są dokładnie standardy? (przedstawiciel OPS, organizator)

W ramach analizy standardów obligatoryjnych wyróżnić można konkretne **czynniki sprzyjające i niesprzyjające ich realizacji, sposoby weryfikowania zgodności realizacji usług ze standardami, przyczyny braku weryfikacji** oraz środki wykorzystywane w przypadku braku zgodności realizowanych usług ze standardami.

czynniki sprzyjające realizacji usług zgodnie ze standardami obligatoryjnymi

1. Zbadanie liczby osób doświadczających bezdomności na terenie danej gminy i przygotowanie adekwatnej liczby placówek pomocowych.
2. Określenie zakresu odpowiedzialności między organizatorami i realizatorami usług społecznych (dyrektora OPS, pracownika socjalnego, kierownika placówki, opiekuna, i in.), dzięki czemu możliwa będzie koordynacja działań.
3. Finansowanie adekwatne do potrzeb. Uczestnicy badania podkreślają większą łatwość w zdobywaniu dodatkowych środków w przypadku miast na prawach powiatu, bądź gmin miejskich, niż mniejszych gmin lub gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

No pieniądze chyba też przede wszystkim, realizowanie tych świadczeń, pozyskiwanie jakichś środków zewnętrznych, w mieście jest troszeczkę łatwiej niż w takich mniejszych gminach.

przedstawiciel OPS, organizator

Jednocześnie pozyskiwanie środków z funduszy zewnętrznych jest możliwe przede wszystkim w przypadku organizacji pozarządowych.

Są środki takie dodatkowe w ramach różnych konkursów czy dotacji i na przykład te stowarzyszenia, fundacje mogą występować i pozyskiwać takie środki to myślę, że to sprzyja bardzo. Bo wtedy mają dodatkowe źródło finansów.

przedstawiciel OPS, organizator

Dodatkowo wykorzystanie środków z zewnętrznych źródeł, na przykład z funduszy unijnych, nakłada bardzo konkretne wymogi dotyczące rozliczania wykonywanych zadań.

W przypadku mieszkań chronionych jest opiekun mieszkania chronionego, który prowadzi ewidencję, czyli godziny te wszystkie tam spędzone. Prowadzi też zapis pracy socjalnej, która jest tam wykonywana, ewidencja tego, co się tam robi w trakcie tych 40 godzin w miesiącu. To mamy zresztą w ramach projektu unijnego. Także tam wymagania, jeśli chodzi o unię, prowadzenia tej ewidencji, no i wszystko jest zrealizowane. Także no w ten sposób, sami tam pilnujemy, żeby wszystko było ok.

przedstawiciel OPS, organizator

4. Wiedza na temat realnych potrzeb i problemów osób doświadczających bezdomności; zarówno u organizatorów usług społecznych, władz odpowiedzialnych za wprowadzanie regulacji prawnych, jak i społeczności lokalnych.

Świadomość, wiedza radnych na temat tego w jakich warunkach ci ludzie żyją. Jakie są możliwości, że może być lepiej. Czyli dotarcie tam z jakąś informacją do osób, które decydują na co budżet jest przekazywany w mieście, żeby to lepiej funkcjonowało. Czyli świadomość, wiedza społeczna też na pewno miałaby jakieś tam znaczenie, żeby poprawić trochę ten stan.

przedstawiciel OPS, organizator

5. Dobra współpraca placówek świadczących usługi dla osób doświadczających bezdomności z przedstawicielami Urzędu Miasta/Gminy oraz organizacjami pozarządowymi.

Sprzyjać może dialog z władzami miasta, jakieś większe wsparcie, jeśli chodzi właśnie o władzę miasta, o polityków, jakieś współpracę pomiędzy organizacjami.

pracownik schroniska, realizator

6. Dostępność zasobów lokalowych, pozwalających zaadaptować przestrzeń do realnych potrzeb osób w kryzysie bezdomności.
7. Potencjał placówek, w tym zwłaszcza sposób zarządzania i współpracy, oraz predyspozycje osobowościowe pracowników do wykonywania zawodu w zakresie pomocy społecznej.

No to jest i zarządzanie i to cały proces, bo począwszy od zarządzania jednostką, czyli od tego, co dyrektor ma w głowie, na ile jest przeszkolony poprzez osoby, które pracują w schronisku czy no w różnych miejscach, które się zajmują bezdomnością najczęściej.

przedstawiciel OPS, organizator

czynniki niesprzyjające realizacji usług zgodnie ze standardami obligatoryjnymi

1. Brak warunków lokalowych, adekwatnych do zapotrzebowania (na przykład, zbyt duża liczba mieszkańców placówki w odniesieniu do jej metrażu).

Nie sprzyja brak pieniędzy i warunków lokalowych, bo jakby schronisko miało większe pomieszczenia, większą powierzchnię, możliwość zakupu na przykład porządnych łózek, każdy żeby miał szafkę, każdy miał jakiś kącik swój, mniejsze zagęszczenie na sali nie tyle osób, to byłoby chyba lepiej, no ale pieniądze, mają tu wpływ, a za nimi idą też warunki mieszkaniowe, lokalowe więc miasto powinno przekazać jakiś większy budynek, więcej pomieszczeń to byłoby lepiej.

przedstawiciel OPS, organizator

Z brakiem odpowiednich warunków lokalowych wiąże się także stan techniczny lokali i brak możliwości realizacji remontu, spowodowany trudnością w znalezieniu fachowców. Przy czym, problem z dostępem do fachowców był związany z sytuacją pandemii, a tym samym może mieć charakter tymczasowy.

Żeby dostosować budynek do standardów to potrzebne są pieniądze. W tej chwili pandemia wywołała taki problem, że trudno o fachowców. Jesteśmy w trakcie remontu jednego skrzydła, ale jest problem z dojściem do fachowców. Łatwiej się w tej chwili nawet dostać do lekarza jak do hydraulika.

pracownik schroniska, realizator

Powyższym czynnikom towarzyszy brak środków finansowych, wystarczających, by odpowiedzieć na istniejące zapotrzebowanie, zarówno w kwestii powiększenia przestrzeni placówek, jak i dostosowania wyposażenia.

A jak chodzi o jednostki budżetowe, no to najczęściej są niedofinansowane.

przedstawiciel OPS, organizator

To są pieniądze. Pieniądze i pieniądze. Wiem, że schronisko, z którym współpracuję też no, i sponsorów i jest wszystko co możliwe. Miejsce w schronisku jest bardzo drogie, nawet jak na zapewnienie noclegu i tam jednego gorącego posiłku.

przedstawiciel OPS, organizator

Może być też przykład nieodpowiednich dotacji, bo nie zawsze, nie na wszystko są pieniądze. Na przykład miasto też niestety nie ma w tej chwili funduszy i na wszystkim tną koszty.

pracownik schroniska, realizator

Jeśli jakieś są niedociągnięcia w tym zakresie, to powodem jest wyłącznie bardzo niska dotacja. Dostajemy bardzo mało pieniędzy po to, żeby utrzymać cały budynek, etaty, wyżywić, zaopatrzyć w te podstawowe środki mieszkanek naszego schroniska, otrzymujemy dotacje 479 zł na osobę.

pracownik schroniska, realizator

2. Zbyt mała liczba personelu podstawowego, nieadekwatna do liczby mieszkańców, zwłaszcza w przypadku realizacji usług opiekuńczych;

Chodzi o małą liczbę osób, które by tam świadczyły te usługi opiekuńcze. Po prostu powinno być więcej pracowników, bo jeżeli jest więcej osób na wózkach inwalid-

kich, bo są różne osoby z różną niepełnosprawnością, ale jeżeli jest przewaga osób na wózkach inwalidzkich to jest sytuacja trudniejsza.

przedstawiciel OPS, organizator

3. Zbyt mała liczba osób zainteresowanych pracą w obszarze pomocy społecznej, co może wynikać z kilku czynników, tj.:

- zbyt niskich wynagrodzeń, nieadekwatnych do wysiłku i zakresu pracy: czynnik ten bezpośrednio przyczynia się do obniżonej motywacji pracy oraz opuszczania zawodu przez doświadczonych pracowników;
- niskiego statusu społecznego/prestiżu zawodowego pracownika socjalnego/opiekuna;
- nadmiernego obciążenia pracą, rozumianego jako zbyt duży nakład pracy, wysiłek niezbędny do wykonania obowiązków, ale także jako obciążenie emocjonalne;

Mieliśmy swego czasu nabór i ciężko było znaleźć człowieka, który chciałby tutaj pracować.

pracownik schroniska, realizator

Powiem tu, względy finansowe, a może brak chętnych do pracy na danym terenie, tam, gdzie znajduje się schronisko. Brak chętnych do wykonywania takiego zawodu, pomagania osobom niepełnosprawnym. Inaczej się pomaga osobie, która jest osobą chodzącą i sama potrzeby fizjologiczne załatwia, a inaczej trzeba te czynności wykonywać. Nie każda osoba nadaje się, nie każda osoba ma takie predyspozycje do takiej pracy.

przedstawiciel OPS, organizator

Dyrektorzy mówią, że za pieniądze, które się do tej pory oferowało, niespecjalnie można znaleźć kandydatów, tak zresztą jak w ośrodkach pomocy społecznej z pracownikami socjalnymi do pracy. Jest bardzo duży problem z pracownikami socjalnymi.

przedstawiciel OPS, organizator

4. Pandemia i wynikające z niej obostrzenia, wpływające na konieczność zmiany organizacji dotychczasowej pracy.

No pandemia teraz na pewno nie sprzyja. Oprócz tego, że trzeba tak normalnie udzielać ludziom pomocy to trzeba jeszcze izolować tych skażonych i to wymaga. Te warunki lokalowe, które w normalnej sytuacji były wystarczające to w dobie pandemii mogą być niewystarczające.

przedstawiciel OPS, organizator

spособy weryfikowania zgodności realizowanych usług ze standardami

Wyróżnione zostały następujące sposoby weryfikowania zgodności realizowanych usług ze standardami (wymieniane sposoby weryfikacji były przytaczane zarówno przez organizatorów, jak i realizatorów usług społecznych; w przypadku świadczenia usług przez organizacje pozarządowe na zlecenie organizatora, jak i realizacji usługi przez samego organizatora):

1. Raporty z działalności placówki, prowadzonej przez organizację pozarządową na zlecenie ośrodka pomocy społecznej. Regularne raporty przygotowywane co roku, zawierające odniesienia do kwestii zawartych w umowie zlecającej świadczenie usług przez organizację. Dodatkowo bieżące, comiesięczne sprawozdania dotyczące liczby osób przebywających w ośrodku w danym miesiącu oraz kwoty wydatków.
2. Wywiad aktualizacyjny w formie bezpośredniej obserwacji (wizytacja), bądź zapośredniczonej rozmowy telefonicznej. Zakłada weryfikację realizacji usług zgodnie ze standardami w placówce (raz na pół roku wg niektórych rozmówców, wg innych kilka razy do roku); prowadzoną zarówno w schroniskach znajdujących się na terenie gminy, jak i tych spoza gminy, w których przebywa osoba na zasadzie umowy.

Może kilka razy w roku jestem w tych schroniskach, bo odwiedzam, tak sprawdzam, rozmawiam z kierownikiem, z dyrektorem, czy wszystko jest w porządku, także może stały kontakt z tymi placówkami. Część jest dalej, to też pozostajemy w kontakcie telefonicznym, wiem, co na bieżąco się tam dzieje, nie tak, że płacimy i nie wiem, co się dzieje, pozostajemy w stałym kontakcie.

przedstawiciel OPS, organizator

No to w tych wywiadach też było zawsze wszystko w jak najlepszym porządku. Tutaj można to też znaczyć, że osoba, która była umieszczona na okres zimowy do tego naszego schroniska, w którym mamy porozumienie, postanowiła zostać tam na stałe. Jest po prostu jej tam dobrze.

przedstawiciel OPS, organizator

Wielokrotnie zawoziłyśmy te osoby, więc same widziałyśmy też to schronisko. Wiemy, jakie są tam warunki, więc nigdy nie było tak, że osoba jechała gdzieś w ciemno, tylko widzimy i sprawdzimy te warunki. Przed każdym umieszczeniem my sprawdzamy w jakich warunkach będzie nasz podopieczny przebywał.

przedstawiciel OPS, organizator

3. W momencie spisywania kontraktu socjalnego (dwa razy w roku), bądź przedłużania umowy na pobyt (raz w roku) – dotyczy usług realizowanych na podstawie umowy między gminą ostatniego zameldowania a gminą pobytu osoby (w odniesieniu do usług schronienia).

Pracownik socjalny jest w kontakcie z pracownikiem socjalnym tamtego ośrodka. No i czasami jest tak, że podpisujemy kontrakt socjalny, to wtedy przy podpisaniu wychodzą różne rzeczy, zagadnienia. No, ale też nie mamy na to wpływu, że na przykład, pościeli jest zmieniana raz na dwa tygodnie czy tam raz w miesiącu, także no jakos tam wiedzę mamy, ale to jest wiedza bardzo nikła.

przedstawiciel OPS, organizator

4. Zapoznanie się z opinią osób doświadczających bezdomności.

Rozmawialiśmy tutaj z tymi osobami i nie mieli żadnych zastrzeżeń, i mówili, że jest wszystko w porządku.

przedstawiciel OPS, organizator

Potwierdzeniem są słowa osób, które tam przebywały, że były zadowolone, że wszystko było w porządku, nie było żadnych skarg na to schronisko z ich strony.

przedstawiciel OPS, organizator

Teraz praktycznie każda osoba bezdomna ma swój telefon komórkowy i oni też swoje uwagi, jeśli są, to zgłaszają.

przedstawiciel OPS, organizator

Musiąaby wtedy osoba bezdomna jak gdyby zadzwonić, powiedzieć, że na przykład nie ma spełnionych. No ale to przede wszystkim to trzeba znać swoje prawa. Osoby bezdomne, jakby są już zadowolone, że mają dach nad głową i mają ciepło i mają posiłek.

przedstawiciel OPS, organizator

To znaczy osobiście my nie weryfikujemy. Jeżeli z terenu naszej gminy jest osoba umieszczona w schronisku, to przeprowadzamy wywiad z nim kontrolny, jeździmy do tej osoby, rozmawiamy tam, czy ta osoba się skarży, czy jest źle, czy jest dobrze, czy jest czysta, czy nie jest głodna, tak, więc sprawdzamy, czy te potrzeby są zaspokojone, czy jest zadowolona czy nie, czy chciałyby opuścić to schronisko i do innego schroniska.

przedstawiciel OPS, organizator

Powyższa wypowiedź może jednak wskazywać, że osoby doświadczające bezdomności nie mają dużych oczekiwań, a zatem są usatysfakcjonowane możliwością zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb. Dodatkowo, by mogły udzielać rzetelnych informacji, musiałyby mieć świadomość na temat zakresu standardów danego ośrodka.

Zdaniem jednego z uczestników badania *nikt z podopiecznych raczej nie jest zadowolony, że mieszka w ośrodku dla osób bezdomnych*, co ma nie tylko wyrażać negatywną opinię na temat placówki, ale przede wszystkim świadczyć o ich świadomości na temat swojej złej sytuacji.

5. Rozmowa z pracownikiem socjalnym MOPS/GOPS, który nie jest zatrudniony w danej placówce, lecz z nią współpracuje. Dodatkowo jej opinie może zestawić z opiniami osób doświadczających bezdomności;

Rozmawiamy z tą osobą, ale też rozmawiamy z pracownikiem socjalnym, który nie jest z tej placówki, a jest pracownikiem socjalnym po prostu z MOPS-u. I wtedy zweryfikujemy sobie obydwie odpowiedzi i nie, jakoś nie byłoby tutaj problemu, że gdzieś ktoś czegoś nie spełnia.

przedstawiciel OPS, organizator

6. Regularne zebrania pracowników placówki, służące między innymi wewnętrznej kontroli realizacji standardów;

Poza tym mamy też jako szefowie placówek zebrania w swoim stowarzyszeniu raz, bądź dwa razy do roku i tam też poruszamy różne tematy.

przedstawiciel OPS, organizator

7. Weryfikacja jednorazowa, zakładająca sprawdzenie zgodności oferty składanej przez placówkę w postępowaniu konkursowym na realizację konkretnych usług, ale także na podstawie oświadczenia dokumentów załączonych do oferty;

Znaczący my nie kontrolujemy tego w żaden sposób. To jest tak, że jak była podpisana umowa to pojechaliśmy, zobaczyliśmy, jak wygląda to schronisko, czy faktycznie to się wszystko zgadza z umową jaka miała być zawarta.

pracownik schroniska, realizator

8. Weryfikacja warunków panujących w schronisku przez pracownika socjalnego towarzyszącego klientowi w doświadczeniu bezdomności, w procesie podejmowania decyzji o skorzystaniu lub nieskorzystaniu z usług danej placówki.

Narzędzie służące weryfikacji spełniania standardów to spotkania (zapośredniczone, zwłaszcza przez telefon; bądź bezpośrednie).

Co ciekawe, można wskazać uboczne skutki prowadzonych weryfikacji w postaci wyzwalania refleksji na temat funkcjonowania danej placówki, motywowania do zmiany, ale też wzajemnego uczenia się.

No przyjeżdża człowiek i tutaj rozmawiamy, że to należy poprawić, czy to, co można zrobić inaczej. My też nie jesteśmy wszyscy alfa i omega, więc w czasie takiej weryfikacji też dużo jest dobrych pomysłów, które staramy się wcielać w życie.

przedstawiciel OPS, organizator

Odmienny od powyższych punkt widzenia przedstawia jeden z uczestników badania – realizator usług społecznych. Zasygnalizował brak weryfikacji standardów ze strony organizatorów usług. W ocenie rozmówcy w ramach procedur konkursowych mających wyłonić realizatorów usług, wyższa waga przyznawana jest kryterium cen niż kryterium wyznaczającym jakość usług. W opinii badanego realizatorzy nie wykazują również zainteresowania jakością usług po podpisaniu umowy na ich realizację z podmiotem, który został wyłoniony w ramach opisanej procedury.

Jak pracując w tej branży od lat, no człowiek różne zna placówki: Caritasu, po albertów, monarów i innych tam jakichś stowarzyszeń takich regionalnych. Podstawą to jest cena. I w większości przypadków to nawet pracownicy urzędów miast, gminy, ingerując w tych ludzi, to nawet nie widzieli tej placówki, z którą mają podpisane porozumienie i tego standardu, jaki jest. Oni chcą to tylko związać i mieć czyste ręce i nic poza tym.

pracownik schroniska, realizator

przyczyny braku weryfikowania zgodności realizowanych usług ze standardami

Brak weryfikowania usług społecznych realizowanych na rzecz osób doświadczających bezdomności ma miejsce sporadycznie. Zazwyczaj brak weryfikowania usług nie wiąże się z negatywnymi skutkami formalno – prawnymi, jednak zdarza się, że prowadzi do obniżenia standardu funkcjonowania w danej placówce, co w konsekwencji wpływa na jakość życia samych osób doświadczających bezdomności. Przyczynami braku weryfikowania zgodności realizowanych usług ze standardami są:

1. Zaufanie do kierownika placówki realizującej standardy bądź organizatora usług (w przypadku zlecenia działania organizacji pozarządowej). Wiąże się z przekonaniem, że weryfikacja spełniania standardów powinna należeć do kierownika placówki, zobowiązanego do wypełniania standardów nakładanych przez ustawę;

My mamy porozumienie i my wiemy, że jeżeli podpisujemy umowę ze schroniskiem, to mamy nadzieję i wierzymy w to, że to schronisko realizuje wszystko tak, jak powinno być zgodnie z ustawą i przepisami.

przedstawiciel OPS, organizator

My jako ośrodek nie sprawdzamy. Wierzimy w to, że jeżeli wojewoda dał zezwolenie, no to, że standardy są spełnione, no i po prostu zwyczajnie raz w miesiącu otrzymujemy rachunek. I płacimy za pobyt.

przedstawiciel OPS, organizator

Muszę się zdać na to, że zezwolenie wojewody jest, no i że spełnia standardy.

przedstawiciel OPS, organizator

Schronisko jest prowadzone przez stowarzyszenie. Jest tam prezes, jest tam dyrektor, są kierownicy tych schronisk to wydaje mi się, że chyba oni to sprawują nadzór i kontrolę nad tym wszystkim, tak więc mają też jakieś narzucone wymagania i to muszą wszystko realizować.

przedstawiciel OPS, organizator

Są spełnione standardy, skoro są zarejestrowane i funkcjonują formalnie.

pracownik noclegowni, realizator

2. Satysfakcja organizatorów usług społecznych z dostępu do schroniska, więc i docenianie tego, że taka forma wsparcia istnieje (albo dostępność wolnych miejsc, która nie zdarza się często).

No w zasadzie nie weryfikujemy, dlatego że my nie mamy wyboru tak naprawdę, bo tych placówek jest tak mało i tak niewiele na naszym terenie, że my się cieszymy, że w ogóle te placówki są, jakiegokolwiek.

przedstawiciel OPS, organizator

Proszę pani, czy poziom wystarczający? Ja nie mam innej możliwości, ponieważ w okolicy nie ma takich instytucji, które by świadczyły taką usługę i mogłabym takie miejsce sobie zapewnić, zabukować i mieć pewność. Po prostu człowiek bierze to, gdzie może.

przedstawiciel OPS, organizator

Jest to jedyne schronisko u nas i musimy się godzić na to co jest. To wszystko wynika z ogólnych warunków jakie są w budżecie miasta i w budżecie kraju. Jesteśmy państwem takim, a nie innym, ale i tak chyba nie jest źle, bo podobno pod mostem nikt nie śpi, także to minimum socjalne jest zapewnione i też jest i z tego trzeba się cieszyć.

pracownik OPS, organizator

3. Brak doświadczenia w weryfikacji z racji współpracy z jedną tylko placówką, co powoduje brak możliwości porównania realizacji standardów w innych placówkach (nie tyle odnoszenia stopnia ich wypełniania do obowiązujących regulacji prawnych, ile do tego, jak są realizowane w innych miejscach). Zdarza się, że brak doświadczenia weryfikującego podmiotu nie tyle spowoduje zaniechanie weryfikacji, ile ograniczenie jej do porównania ze standardami wyznaczonymi Ustawą.

My mamy tylko jedną placówkę, z którą współpracujemy, więc nie mamy takiego doświadczenia, żeby tutaj z innymi porównać i oceniać na tle innych placówek.

przedstawiciel OPS, organizator

4. Odległość placówki od placówki, co utrudnia możliwość bezpośredniej oceny realizacji usług.

Jak mamy taki po sąsiedzku, więc często tam wozimy w kryzysie ludzi, po prostu widzimy, jak to wygląda. No wszystkie inne ośrodki, które są oddalone to trudno.

przedstawiciel OPS, organizator

5. Większe zainteresowanie organizatora usług finansowaniem pobytu w schronisku, niż weryfikacją standardów; zarówno w kwestii opłat za pobyt osoby w schronisku, ale też dopilnowanie tego, by sama osoby uiszczala wymagane opłaty.

I mam z nią kontakt taki, żeby przeprowadzić wywiad i wydać decyzję administracyjną na ewentualną pomoc. I to jest tyle. Ja nie chodzę tam, żeby kontrolować coś. Ja po prostu kontroluję bardziej to, czy osoba tam jest, czy nie. Ustalam sobie jakiś tam okres czasu, jak zniknie ktoś na tydzień, to znaczy, że już go nie będzie. Pozbawiam go miejsca wtedy i to jest wszystko. Ewentualnie dbam o to, czy odpłatności jakieś, bo część osób no nie ukrywam, że płaci za ten pobyt drobne kwoty, natomiast osiągnąjąc jakiś dochód płaci 10% tego, co ma.

przedstawiciel OPS, organizator

środki wykorzystywane w przypadku realizacji usług niezgodnie ze standardami

Uczestnicy badania wymieniają następujące środki wykorzystywane przez podmioty weryfikujące, w przypadku realizacji usług niezgodnie ze standardami:

1. Rozmowa. Pierwszym krokiem w przypadku niewypełniania standardów obligatoryjnych przez placówkę jest rozmowa z jej kierownikiem. Ma ona na celu uświadomienie braków, ale też zmotywowanie do ich uzupełnienia. Zastosowanie tej formy reakcji zależy od charakteru naruszeń, ich wagi. W niedotrzymaniu standardów na poziomie fun-

damentalnych kwestii, informacja zwrotna przybiera charakter formalny adekwatnego pisma zawierającego wymóg uzupełnienia braków i usunięcia naruszeń.

Przed wszystkim rozmawiam, nie mamy wydawanego jakiegoś urzędowego pisma. Jeżeli jest coś łagodnego, to przede wszystkim jest rozmowa telefoniczna, no bo nie każdemu się coś tam podoba, więc zawsze przede wszystkim z panią kierownik rozmawiam na ten temat, jeśli ktoś ma jakieś zastrzeżenia oczywiście co do pełnienia tam tych usług.

przedstawiciel OPS, organizator

2. Okres dostosowania usług do standardów. Zmiany w rozmaitych aktach prawnych (np. dotyczące minimalnych standardów noclegowni) wiążą się z wyznaczeniem okresu, w którym powinno nastąpić dostosowanie działalności placówki do standardów. Wynika to z faktu, że wszelkie zmiany wymagają przygotowania zarówno samej placówki, jej pracowników, jak i adresatów jej działań, co musi być rozłożone w czasie.

(...) był podany okres, do jakiego muszą być, te standardy spełnione. Zawsze jest to określone. Nie ma tak nigdy, że z dnia na dzień.

przedstawiciel OPS, organizator

Jeżeli wchodzi jakieś nowe obostrzenia, to jest czas najczęściej wskazany w ustawie na wejście w życie jakichś poprawek, czy nowych przepisów.

przedstawiciel OPS, organizator

Wiem, że jeżeli byłyby tam jakieś niedogodności to po prostu byłby jakiś czas, żeby to naprostować.

IDI, schron

Dostajemy decyzję z sanepidu, że mamy usunąć awarię, bo tak to się nazywa, do określonego czasu.

pracownik schroniska, realizator

3. Rozwiązanie umowy. W przypadku niewypełniania standardów obligatoryjnych przez placówkę prawnie przewidziane jest rozwiązanie porozumienia zawartego z realizatorem usług, a w konsekwencji próba znalezienia nowego miejsca dla korzystającej z usług osoby doświadczającej bezdomności.

Jeśli byłoby źle realizowane myślę, że byśmy rozwiązali porozumienie, które mamy zawarte ze schroniskiem i szukali innego miejsca dla podopiecznego.

przedstawiciel OPS, organizator

Przy weryfikacji wypełniania standardów zdania mogą być podzielone. Dopiero rażące nadużycia, czy braki powodują konkretne działania.

Podopieczni sami nasi narzekali, że by woleli mieć lepsze warunki, że coś tam komuś ukradł itd. Też żeśmy zgłaszali, rozmawiali w tych przypadkach z kierownikiem tego schroniska, ale to też są zdania podzielone, kto komu ukradł i co tam komu zginęło. Gdyby było rażąco niespełniane te standardy to byśmy szukali innego schroniska.
przedstawiciel OPS, organizator

4. Zawiadomienie organów ścigania. Zwracano uwagę na fakt, że gdyby zaistniała konieczność natychmiastowego przeniesienia klienta z placówki z powodu rażącego niespełniania standardów obligatoryjnych, a dodatkowo towarzyszyłoby temu przekonanie o zagrożeniu zdrowia mieszkańców placówki, należałoby powiadomić odpowiednie organy ścigania. Wszystko zależy od tego jaki rodzaj nieprawidłowości miałby miejsce w placówce.

Różnice w poziomie realizacji standardów wynikają ze zróżnicowania rodzaje placówek, na przykład schroniska ze schroniskiem z usługami opiekuńczymi. Elementami wyróżniającymi schronisko z usługami opiekuńczymi, oprócz oczywistego czynnika w postaci różnych adresatów, są także potrzeby przystosowania budynku (pokoje na parterze, bliskość toalety).

Osoby, które potrzebują mieć pobyt z usługami opiekuńczymi to np. te osoby są na parterze, żeby miały dostęp łatwy do łazienki, żeby nie musiały chodzić na schody, żeby był łatwy dostęp też do nich przez np. opiekunów.

przedstawiciel OPS, organizator

Dodatkowe różnice w poziomie realizacji usług wynikają z różnych warunków lokalowych oraz różnego wyposażenia czy różnicy w postaci źródeł finansowania (placówki budżetowe jako te niedofinansowane w porównaniu np. z placówkami prowadzonymi przez podmioty ekonomii społecznej).

Podsumowując, należy zwrócić uwagę na zależność między wymaganiami kadry zatrudnionej w placówkach a zainteresowaniem pobytem w nich samych osób doświadczających bezdomności. Począwszy od placówek takich jak ogrzewalnie, gdzie

nie trzeba spełniać w zasadzie żadnych kryteriów, żeby korzystać z takiego schronienia;

przez noclegownie, gdzie

są już większe wymagania (trzeba wejść tutaj we współpracę z pracownikiem socjalnym, podpisać kontrakt socjalny, utrzymywać abstynencję(...));

po mieszkania wspomagane

to już dużo, dużo dalej, rzeczywiście osoba musi przez pewien czas już utrzymywać tę abstynencję, musi podejmować jakieś działania aktywizacyjne.

przedstawiciel OPS, organizator

Warto zwrócić uwagę na spadek liczebności zainteresowanych korzystaniem z usług wraz ze wzrostem wymagań kadry.

Niekiedy ośrodki pomocy społecznej zlecają zadania zapewnienia tymczasowego schronienia (pobyt w schronisku) poza terenem gminy, z pominięciem procedury, wymagającej konkursu ofert, w konsekwencji zawarcia umowy.

Po prostu tak, no na drodze rozmowy telefonicznej, takiego porozumienia ustnego. My oczywiście obciążenia wszelkie ponosimy, natomiast w chwili obecnej nie było podpisane, bo nie było potrzeby tak naprawdę.

pracownik schroniska, realizator

Gminy jednak zdecydowanie częściej stawiają na interwencyjne organizowanie usług schronienia, gdy zachodzi taka potrzeba, na swoim terenie niż korzystanie z usług innych gmin. Jedynie 33 gminy spośród analizowanych 119, zleca ten zakres usług innym gminom.

Brak schroniska w gminach ościennych powoduje niekiedy konieczność zawarcia umowy ze schroniskiem oddalonym od ośrodka pomocy społecznej o kilkadziesiąt, czy niekiedy kilkaset kilometrów.

Weryfikacja realizowanych standardów obligatoryjnych odbywa się przez samych pracowników socjalnych zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej, pracujących z klientami przebywającymi w placówkach schronienia, bądź też dyrektorów tychże ośrodków.

2.2. realizacja standardów nieobligatoryjnych i usług ponadstandardowych

Usługi niewystandaryzowane rozumiane są jako usługi, które nie są określone standardami funkcjonującymi w obiegu prawnym, opisane w innych źródłach niż standardy obligatoryjne. Stanowią wskazania zawarte na przykład w ramach Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności, wypracowanego w ramach systemowego projektu unijnego w 2014 r. Są to standardy nieobligatoryjne. Z kolei usługami ponadstandardowymi określić można te, które realizowane są powyżej określonego standardu lub w ogóle nie wymieniane jako wymagane.

Usługi niewystandaryzowane rozumiane są jako usługi, które nie są określone standardami funkcjonującymi w obiegu prawnym. Wymogi w zakresie tych usług opisane są w innych źródłach niż standardy obligatoryjne. Stanowią wskazania zawarte na przykład

w ramach Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności, wypracowanego w ramach systemowego projektu unijnego w 2014 r. Są to standardy nieobligatoryjne.

Z kolei usługami ponadstandardowymi określić można te, które realizowane są powyżej określonego standardu lub w ogóle nie wymieniane w ramach usług standaryzowanych.

usługi realizowane według standardów nieobligatoryjnych oraz ponadstandardowe

Organizatorzy i realizatorzy usług społecznych wymieniają następujące usługi realizowane według standardów nieobligatoryjnych i ponadstandardowe:

W gminach wiejskich i wiejsko – miejskich, ze względu na niewielką liczbę osób doświadczających bezdomności (jedna, dwie, maksymalnie kilka osób), usługi w standardzie nieobligatoryjnym oraz ponadstandardowe nie są w ogóle realizowane, bądź w niewielkim stopniu.

Stąd też przedstawiciele gmin wiejskich i wiejsko – miejskich wymieniają niewiele przykładów, a wśród nich:

1. dostęp do lekarza;
2. dowóz do szpitala, poradni;
3. wyposażenie świetlicy w schronisku: radio, telewizor, biblioteczka;
4. rehabilitacja;
5. opieka opiekunki osób starszych;
6. pomoc terapeutyczna (zwłaszcza w zakresie terapii uzależnień); pomoc psychologiczna; porady prawne;

Terapia na przykład nie jest wymagana w standardach, tak? Natomiast my chcemy, mieliśmy tak od lat, że jednak ta terapeutka gdzieś tam z nami współpracowała i daje nam to dużo.

pracownik schroniska, realizator

7. treningi gospodarowania finansami;

Generalnie prowadzimy takie warsztaty właśnie, związane z finansami. Ludzie się uczą, co zrobić z pieniędzmi, jak zaoszczędzić, jak tutaj ten budżet domowy układać.

pracownik schroniska, realizator

8. przyjazd po osobę doświadczającą bezdomności, zgłoszaną do przyjęcia do schroniska spoza terenu schroniska (z gminy, która podpisuje umowę ze schroniskiem);
9. usługi aktywizacyjne, wzmacniające aktywność społeczną i uzyskanie samodzielności życiowej;
10. monitoring miejsc niemieszkalnych, przy wsparciu policji.

Oprócz wyżej wymienionych usług realizowanych w standardzie nieobligatoryjnym oraz ponadstandardowych, przedstawiciele miast na prawach powiatu oraz gmin miejskich wymieniają dodatkowo takie usługi, jak:

1. terapia zajęciowa;
2. ergoterapia;
3. arteterapia;
4. fizjoterapia;
5. zajęcia z profilaktyki uzależnień;
6. trening umiejętności personalnych/spotecznych;
7. trening zarządzania własnym budżetem;
8. dostosowanie dla osób niepełnosprawnych, pomimo braku statusu schroniska z usługami opiekuńczymi (np. podjazd, sale na parterze);
9. aktywizacja zawodowa, w tym spotkania z psychologiem, terapeutą, doradcą zawodowym, prawnikiem;
10. odzież, środki higieny osobistej;
11. dostęp do pielęgniarki (w schronisku bez usług pielęgnacyjnych);
12. dojazd po osobę doświadczającą bezdomności;
13. doradca zawodowy w mieszkaniach wspomaganych;
14. gerontolog;
15. warsztaty kulinarne;
16. warsztaty prowadzenia gospodarstwa domowego;
17. zajęcia kulturalno-rozrywkowe (na przykład wyjścia do kina, organizowanie wyjazdów, wycieczek, pielgrzymek);
18. wsparcie osób, które w przeszłości były mieszkańcami placówki, po czym wyszły z bezdomności, by teraz wspierać aktualnych mieszkańców (ekspert przez doświadczenie) (tutaj pan, który był u nas i się usamodzielniał zabiera osoby chętne na taki ogólnopolski zjazd anonimowych alkoholików do Lichenia)
19. zakup biletu na przejazd do schroniska bądź zawiezenie do schroniska;
20. streetworking, z racji braku regulacji prawnych, realizowany jest ponadstandardowo;
21. spotkania pogłębiające życie duchowe (dla chętnych);
22. wsparcie w kontakcie z organizacjami zewnętrznymi, jak urzędy, przychodnie; w kwestii porządkowania swoich spraw (złożenie wniosku o lokal socjalny, orzeczenie o niepełnosprawności, i in.);
23. streetworking

Nie ma nigdzie wpisanych standardów, jeśli chodzi o streetworking? Bo jakby owszem są różnego rodzaju, z tego co pamiętam i nawet miałam przyjemność czytać niektóre pozycje dotyczące streetworkingu w Polsce i na świecie, ale to są raczej publikacje takie, no jakby wypracowane przez ludzi, którzy się tym faktycznie zajmują. Natomiast nigdzie w rozporządzeniach dotyczących pomocy społecznej nie ma

streetworkingu jako formy pracy z osobami bezdomnymi. Więc jakby no oficjalnie nie zostało to spisane.

realizator

24. osobne pomieszczenie przeznaczone na kwarantannę (w okresie pandemii Covid).

Mieliśmy wcześniej problem z wcześniejszym schroniskiem, to oni nie mieli w dobie covidu pomieszczenia na tą kwarantannę. A tutaj oni jakby to zapewniają. Mieliśmy problem z osobami żeby umieścić w schronisku, bo po prostu kwarantanna była raz na dziesięć dni. Wtedy jak się klient w tym czasie, ten jeden dzień w przeciągu tych dziesięciu dni się trafił i akurat trafił w ten dzień, co przyjmowali, to był przyjmowany na kwarantannę. A tak to mieliśmy problem z taką osobą bezdomną, bo nie mieliśmy co z nią zrobić. A tutaj mają kilka tych pomieszczeń i to nie ma żadnego problemu.

przedstawiciel OPS, organizator

czynniki sprzyjające realizacji usług w ramach standardów nieobligatoryjnych oraz ponadstandardowo

Następujące czynniki sprzyjają realizacji usług w ramach standardów nieobligatoryjnych oraz ponadstandardowo:

1. zabezpieczenie realizacji usług w ramach standardów obligatoryjnych, co pozwala na realizację działań wykraczających ponad te standardy oraz tych nieobowiązkowych;

Pewnie tak, pewnie by się wszystko przydało i można sobie taką listę rzeczy zrobić, ale realnie na to wszystko patrzeć no to najpierw trzeba zaspokoić te podstawowe potrzeby, a później w drugiej kolejności jak jest możliwość i są środki to pomyśleć o czymś więcej tak. Czyli sięgnąć trochę wyżej, jeśli chodzi o te potrzeby, czyli psycholog, czyli aktywizacja zawodowa. No na pewno by się przydało, bo inaczej z tej bezdomności też nie wyjdą nigdy tak. Przydałoby się tak, jeśli jest tylko taka możliwość to pewnie, że tak.

przedstawiciel OPS, organizator

2. odpowiednie warunki lokalowe, dostosowane do potrzeb, wystarczające nie tylko na zabezpieczenie usług obowiązkowych, ale też planowanie tych nieobligatoryjnych; podstawą dla planowania realizacji nieobligatoryjnych i ponadstandardowych jest poprawne funkcjonowanie danej placówki, dobre zarządzanie nią i organizacja usług obligatoryjnych;

Jeśli mamy dodatkowe i zabezpieczone to, co jest podstawowe, to wtedy się człowiek rozgarnia, patrzy tak nad czymś dodatkowym dla tych osób.

przedstawiciel OPS, organizator

Żeby się spełniało inne to muszą zostać spełnione te standardy podstawowe.

pracownik schroniska, realizator

3. konkretna, uzasadniona potrzeba wprowadzenia dodatkowych i nieobowiązkowych działań, zwłaszcza, gdy te obligatoryjne okazują się niewystarczające, bo nie odpowiadają na realne potrzeby osób doświadczających bezdomności. Istotne jest przekonanie realizatorów usług o potrzebie podjęcia działań, od których może zależeć jakość oferowanego wsparcia oraz które mogą mieć realne przełożenie na realizację indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności. Warunkiem adekwatnie zaplanowanego wsparcia jest badanie faktycznych potrzeb osób doświadczających bezdomności.

Każda osoba przychodząc tutaj doświadcza bardzo silnego stresu, jest w różny sposób traumatyzowana, bo taki wybór schroniska jako miejsca pobytu jest zazwyczaj ostatnim rodzajem wyboru, to jest ostatnia deska ratunku, wiele osób ma wiele uprzedzeń, stara się za wszelką cenę uniknąć takiego rozwiązania, więc pomoc psychologiczna jest niezbędna do tego, żeby we właściwy sposób wesprzeć panie i pomóc im w powrocie do bardziej samodzielnego i już niezależnego życia.

pracownik schroniska, realizator

Świadomość, że pewne rzeczy są po prostu potrzebne do profesjonalnej pomocy i realizowania indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności, że bez pewnych rzeczy ten indywidualny plan wychodzenia z bezdomności nie będzie adekwatnie realizowany po prostu

Nasuwa się wniosek o potrzebie przeprowadzenia badań dotyczących rzeczywistych potrzeb osób doświadczających bezdomności, by na ich podstawie móc adekwatnie odpowiedzieć ofertą konkretnych usług.

No to by chyba zależało od tych osób, czego oni by tam oczekiwali. Być może by trzeba było przeprowadzić taką ankietę, czego by oczekiwali od tych potrzeb, że mają zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, potrzeby żywieniowe, tak, i potrzeby te zdrowotne jak potrzeba do lekarza to ich dowieżą do lekarza rodzinnego, czy do poradni, czy do szpitala, czego by jeszcze oczekiwali. Ale nie zawsze te osoby czegoś tam oczekują, bo wystarcza im to, co mają.

przedstawiciel OPS, organizator

Tym, co wspiera projektowanie usług odpowiadających rzeczywistym potrzebom jest znajomość wszystkich mieszkańców i zainteresowanie/zaangażowanie społeczności lokalnej. Jest to charakterystycznie przeważnie dla gmin wiejskich, niekiedy także gmin miejsko-wiejskich. Z jednej strony pracownicy ośrodka pomocy społecznej znają osobiście mieszkańców potrzebujących pomocy, z drugiej strony wszyscy mieszkańcy (w tym pracownicy ośrodka) znają się nawzajem. Dzięki temu informacja o potrzebie wsparcia konkretnej osoby rozprzestrzenia się w społeczności lokalnej bez większych problemów. Spotyka się z reakcją nie tylko pracownika socjalnego, ale samej społeczności, co tym samym stanowi doskonały przykład usług świadczonych w charakterze deinstytucjonalizacji.

No zresztą my też tu jako ośrodek znamy wszystkich właściwie mieszkańców tych potrzebujących, tak, więc jak się pojawia jakaś bezdomność, to też jakaś informacja, to jakiś tam kryzys przy osobach samotnych no to dostajemy telefon. Ktoś tam zawsze z środowiska lokalnego się zainteresuje taką osobą, tak, jak jej przez dłuższy czas na przykład nie widzi no to jesteśmy informowani. My raczej znamy te osoby, które sobie mogą ewentualnie nie radzić, a bezdomną mamy tylko jedną.

przedstawiciel OPS, organizator

Odpowiedź na rzeczywiste potrzeby osób doświadczających bezdomności w postaci usług społecznych realizowanych ponadstandardowo i w standardzie nieobligatoryjnym ma istotne znaczenie dla przeciwdziałania zjawisku wyuczzonej bezradności, związanemu z przyzwyczajaniem klientów do korzystania z pomocy społecznej, stopniowym spadkiem samodzielności. Bezdomność – jeśli już ma miejsce – winna być czasowa. Wszelkie usługi miałyby być tak dopasowane, by wesprzeć osobę na danym etapie jej życia, na którym doświadczą trudności, by dalej mogła funkcjonować samodzielnie. Nadmiar usług ponadstandardowych i nieobligatoryjnych może prowadzić do osłabienia motywacji do zmiany aktualnej sytuacji życiowej.

Powiem tak, my chcemy wydobyć człowieka z człowieka. Nie tylko, nie tylko to taki minimalizm, schronienie, ale to tak jak powiedziałem na samym początku, my nie chcemy, żeby te osoby gdzieś tutaj zalegały i umierały wręcz w schronisku. Chcemy, żeby się te osoby usamodzielniały.

pracownik schroniska, realizator

No jeżeli byłaby usługa ponadstandardowa, no to przypuszczam, że te osoby by prędzej wychodziły z bezdomności.

przedstawiciel OPS, organizator

4. zaangażowanie pracowników, decydujących się podejmować działania wykraczające ponad wymagania; dodatkowe działania uzasadnia potrzeba konkretnej osoby doświadczającej bezdomności i realna pomoc na rzecz podnoszenia jakości jej życia;

Bo jeśli coś jest nieobowiązkowe no to to zależy od człowieka, czy to chce wprowadzić czy nie; od pracującego tam.

przedstawiciel OPS, organizator

I kadry, która... No mówię, praca tutaj nie jest może fizycznie ciężka, natomiast trzeba mieć dużo, dużo myśleć trzeba. My pracujemy z ludźmi, więc żeby takiej osoby nie skrzywdzić, gdzieś tam nawet dobrymi chęciami. To głównie dobór kadry jest podstawowym punktem, która ma, no opiekunowie, którzy są na pierwszej linii frontu to oni tutaj układają dzień, tworzą pewne rzeczy.

pracownik schroniska, realizator

Znaczy to, myślę, że wynika z zaangażowania pracowników. U nas trzeba naprawdę przyznać, że nie ma ludzi z przypadku, są to ludzie, którzy podjęli tą pracę z jakiś wyższych przyczyn. Ta praca nie polega na tym, żeby tylko przyjść i powiem nie ładnie odbębnić swój dyżur tylko są prowadzone rozmowy z podopiecznymi, takie podtrzymanie ich na duchu. Myślę, że to głównie sprawa polega w ludziach.

pracownik schroniska, realizator

Oprócz zaangażowania pracowników, ważne, by mieli pasję, serce i powołanie do wykonywanej pracy, nie wykonywali jej z konieczności. Niezbędna jest także otwartość realizatorów usług do przekraczania rutyny, schematów, przyzwyczajień, wynikających z działań realizowanych zgodnie ze standardami obligatoryjnymi.

No też chęć tych kadr do tego, żeby wyjść ze swoich dotychczasowych ram i wprowadzić coś innego, tak myślę, że właśnie to musiałyby być potrzebne. Bo czasami to taka jest rutyna i nie robi się nic więcej, niż do tej pory.

przedstawiciel OPS, organizator

Wskazywana jest tu także istotna relacja między wykształceniem a doświadczeniem. Podkreślana jest potrzeba odpowiedniego wykształcenia pracowników realizujących usługi społeczne. Nie do przecenienia są także umiejętności pracy z drugim człowiekiem i praktyczne doświadczenie, niekiedy zdecydowanie bardziej pomocne niż posiadane kwalifikacje.

Czasami jest tak, że osoba nie jest doradcą zawodowym, ale z uwagi na to, że ona tak długi czas i ma takie doświadczenie z tymi osobami bezdomnymi to, mimo że nie

ma takiego formalnego wykształcenia to ona lepiej jakby dotrze do tej osoby bezdomnej niż by to zrobił człowiek faktycznie z typowym takim doświadczeniem, a jednak bez doświadczenia pracy z takimi osobami. Tak myślę, że to wszystko zależy, jak są ludzie, czy ta praca jest dla nich taką koniecznością, wie Pani czy taką z serca i taką pasją. Według mnie w tych schroniskach to muszą być osoby, które mają takie serce.

przedstawiciel OPS, organizator

Wyszkolona kadra, musi wiedzieć czego chce.

przedstawiciel OPS, organizator

5. odpowiednie promowanie realizowanych usług nieobligatoryjnych i ponadstandardowych, sprzyjające rekrutacji ich adresatów, poprzez wskazywanie korzyści z realizacji usług, które wpływają bezpośrednio na podnoszenie jakości życia osób doświadczających bezdomności;

Może też reklama, reklamowanie tych usług, prawda, są potrzebne jakieś kampanie może.

przedstawiciel OPS, organizator

6. przychyłność podmiotów zlecających/finansujących usługi, przekonanie o potrzebie świadczenia usług nieobligatoryjnych i ponadstandardowych, wynikające z przekonania o ich wpływie na możliwość zmiany sytuacji życiowej osoby w kryzysie bezdomności;

No to co może pomóc mądry władarz, czyli tutaj jak nas nie zmuszają. No to przede wszystkim mądry władarz, który czuje temat.

przedstawiciel OPS, organizator

No to wszystko związane ze świadomością, czyli z głową i z pieniędzmi.

przedstawiciel OPS, organizator

7. podnoszenie przez pracowników podmiotów realizujących usługi dla osób bezdomnych kwalifikacji w obszarach, których miałyby dotyczyć planowane usługi nieobligatoryjne i ponadstandardowe. Sprzyja to realizacji tego typu usług przez wyspecjalizowanych pracowników, przy wykorzystaniu potencjału osób już zatrudnionych w danej instytucji i posiadających doświadczenie w pracy z osobami bezdomnymi;

Ja sam przeszedłem kurs taki, jeżeli chodzi o finanse, żeby sam ludziom pomóc to sam się po prostu nauczyłem i sobie tak z tego wybrnęliśmy.

pracownik schroniska, realizator

8. regularne (na przykład co roczne) opracowywanie podsumowań/sprawozdań/raportów, zawierających zestawienia, które na bieżąco weryfikują rodzaj świadczonych/nie świadczonych usług, oraz zapotrzebowanie (w oparciu o relacje i deklaracje mieszkańców); tego typu zestawienia pozwalają na refleksję i systematyczne dopasowywanie oferty pomocowej do zmieniających się potrzeb; jednocześnie uświadamiają jakie jest zapotrzebowanie i motywują do wdrażania usług;

My w ramach naszego stowarzyszenia też robimy różnego rodzaju zestawienia i tam się pojawia, czy mamy taką usługę, czy nie mamy, jeżeli nie mamy to dlaczego. Poza tym jak kończymy roczny projekt typu schronisko to wysyłając sprawozdanie też do urzędu nawiązujemy do tego czy jest terapia u nas czy nie ma.

pracownik schroniska, realizator

czynniki uzasadniające brak realizacji usług w ramach standardów nieobligatoryjnych i ponadstandardowych

Wśród czynników uzasadniających brak realizacji usług w ramach standardów nieobligatoryjnych oraz usług ponadstandardowych, wymienić można za organizatorami i realizatorami usług:

1. konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków, na co większość podmiotów nie jest w stanie sobie pozwolić. Często podkreślana jest niewystarczająca ilość środków finansowych na poprawną realizację standardów obligatoryjnych, zatem realizacja dodatkowych usług nie jest brana pod uwagę;

Brak jest pieniędzy no to, nie przeznaczone są środki takie wystarczające może na schroniska, ale to się nie można dziwić, bo przecież ten worek ma jakieś dno, no nie można na wszystko wydać, jeżeli się wyda na szkolnictwo to zabraknie na schronisko na przykład czy na przedszkole.

przedstawiciel OPS, organizator

Nie każda gmina, nie każde miasto ma na to środki finansowe, żeby zorganizować jakieś projekcje, akcje, które by pomagały tym osobom bezdomnym wyjść z kryzysu bezdomności.

przedstawiciel OPS, organizator

2. brak zapotrzebowania, wynikający z niewielkiej liczby osób doświadczających bezdomności (zwłaszcza w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich);

Myślę, że to jest uzależnione też od wielkości miasta, od zapotrzebowania na daną usługę.

przedstawiciel OPS, organizator

Przede wszystkim jest uzależnione od danego miasta. Bo porównując na przykład Y (gmina wiejska) do Warszawy, gdzie wiem, że w Warszawie jest bardzo rozbudowany streetworking, swego czasu nawet się zastanawialiśmy tutaj u nas w Y, pani dyrektor miała taki pomysł żeby na stałe zatrudnić streetworkerów. No ale generalnie ta liczba osób bezdomnych jest u nas na tyle mała, że jesteśmy w stanie to robić w ramach swojej pracy zawodowej, czyli jako pracownik socjalny.

przedstawiciel OPS, organizator

No my się nastawiamy na to co musimy zrobić, prawda, no bo no to są jednak podstawowe rzeczy.

przedstawiciel OPS, organizator

3. brak chęci współpracy ze strony osoby doświadczającej bezdomności, wykonującej niekiedy jedynie działania będące minimum gwarantującym możliwość pobytu w placówce. Wszystkie działania dodatkowe spotykają się niekiedy z oporem i niechęcią, co może wiązać się generalnie z brakiem motywacji do zmiany swojej sytuacji życiowej;

A może też, może też sami odbiorcy, jeśli są zainteresowani tym, żeby coś zmienić w swoim życiu i chcą coś zrobić, no to też będą wykazywać inicjatywę i tutaj będzie większa chęć to współpracy z takimi osobami, które będą wiedziały, że czegoś chcą więcej.

przedstawiciel OPS, organizator

No przede wszystkim też chęć podopiecznych, nie każdy chce, nie każdy chce jakąś zmianę w swoim życiu zrobić, prawda, więc też może to.

przedstawiciel OPS, organizator

4. trudności w spełnianiu standardów obligatoryjnych, prowadzące do niepodejmowania się działań objętych standardami nieobligatoryjnymi i ponadstandardowymi; przy czym realizatorzy usług szeroko rozumieją trudności, mogące pojawić się w ramach różnych obszarów, nieodpowiednich warunków lokalowych, niewystarczających na zaspokojenie realizacji usług obligatoryjnych, nie dając możliwości rozwijania innych działań;

Chodzi mi o pomieszczenia, bo te schroniska są przeważnie w jakichś tam zaadaptowanych pomieszczeniach, nie są to nowo wybudowane budynki, więc też może jakieś braki lokalowe.

przedstawiciel OPS, organizator

5. braku odpowiedniej liczby pracowników i/lub odpowiedniego ich wykształcenia, ale też braku ich zaangażowania w wykonywanie działań ponad te obowiązkowe. Brak motywacji może wynikać ze złej organizacji pracy, tj. braku jasno określonego zakresu obowiązków poszczególnych pracowników oraz braku adekwatnego wynagrodzenia za dodatkową pracę, wykraczającą poza zakres obowiązków. Niekiedy kierownictwo placówki oczekuje realizacji nieobligatoryjnych ponadstandardowych usług w ramach podstawowej pensji.

To jest tylko dodatkowe na pewno i nie jest obowiązkowe, to nikomu na tym nie zależy.

przedstawiciel OPS, organizator

Może jak coś nie jest obligatoryjne, no to nie ma takiej chęci, żeby to zrobić.

przedstawiciel OPS, organizator

Niestety ta branża nie jest zbyt dochodowa.

pracownik schroniska, realizator

niewystarczająca wysokość wynagrodzenia dla specjalistów, którzy mieliby odpowiadać za realizację standardów.

Pieniądże, znaczy, ja się w tej chwili, ja mogę powiedzieć tylko o ośrodku pomocy społecznej. Ja tutaj mam też panią psycholog, której płacę takie pieniądze, że tylko dlatego, że jest zaprzyjaźniona z ośrodkiem. Tutaj jest, a za takie pieniądze, nie dostanę już nigdzie psychologa, więc zwyczajnie no kasa decyduje o tym, że nie ma specjalistów.

przedstawiciel OPS, organizator

6. brak organizacji pozarządowych, które mogłyby przejąć rolę podmiotów odpowiedzialnych za realizację usług nieobligatoryjnych i ponadstandardowych (dotyczy zwłaszcza gmin wiejskich oraz miejsko – wiejskich); ale także słabnące zaangażowanie mogących wesprzeć i realizować działania nieobligatoryjne i ponadstandardowe wolontariuszy (zwłaszcza w placówkach takich jak schronisko);

W Polsce upadł trochę wolontariat. Ludzie się też boją zaglądać do tego typu placówek. No między innymi ze względu na covid. Natomiast nie każdego stać, żeby zatrudnić człowieka na etat.

pracownik schroniska, realizator

7. pomijanie problemu bezdomności przez władze, bądź brak próby kompleksowego spojrzenia na problem i realne możliwości rozwiązywania go. Pomijanie problemu może mieć związek ze stereotypowym postrzeganiem osób doświadczających bezdomności, niejednokrotnie prowadzącym do błędnego wyobrażenia o tej grupie społecznej, funkcjonującego w społeczeństwie;

Może nieprzychylność władz, bo na bezdomność też tak się nieprzychylnym okiem patrzy, bezdomny to jest ktoś taki wypaczony ze społeczeństwa, nie każdy też, mówię, jakoś tam przychylnym okiem na niego patrzy.

przedstawiciel OPS, organizator

8. brak akceptacji społeczności lokalnych wykonywania dodatkowych działań wspierających osoby w kryzysie bezdomności, poza tymi obligatoryjnymi;

To chyba mentalność, bo tak mi się wydaje, że generalnie Polacy mamy coś takiego w mentalności, że niech się już cieszy, że społeczeństwo mu zapewnia minimum, po co mu tam jakieś dodatkowe? Także tu chyba <a po co?>, mentalność bardziej.

przedstawiciel OPS, organizator

9. współistnienie wielu problemów towarzyszących bezdomności (np. uzależnień, chorób, niepełnosprawności, kryzysów psychicznych), często bardzo skomplikowanych, wymagających specjalistycznego wsparcia. W efekcie potencjalni realizatorzy usług nie decydują się na nieobowiązkowe i ponadstandardowe działania, mając świadomość trudności ich realizacji;

Poza tym kto się chce bawić w ratowanie osób bezdomnych, gdzie najczęściej to bezdomność, no to równa się, nie mówię, że zawsze, ale alkoholizm i narkomania, więc tu nie każdy chce pracować z uzależnionymi.

przedstawiciel OPS, organizator

Niewiele można tu wymienić przykładów pozwalających na **weryfikację niespełniania standardów nieobligatoryjnych i ponadstandardowych**. Skoro nieobowiązkowe czy wykraczające powyżej standardów, to także – zdaniem uczestników badania – nie muszą być sprawdzane, poddawane kontroli. Wśród nielicznych przykładów weryfikacji wypełniania standardów, wyróżnić można rozliczanie na podstawie raportów. W ramach streetworkingu jako usługi nieobligatoryjnej pracownik rozliczany jest przez kierownika na podstawie cotygodniowych kart pracy, zawierających dokładnie rozpisane podejmowane działania, miejsca, adresatów. Następnie karty te służą opracowaniu rocznych raportów z pracy, wskazujących statystykę, co obrazuje poniższa wypowiedź:

Na podstawie tych dokumentów później są realizowane corocznie takie raporty, dotyczące tego, z iloma osobami nawiązaliśmy kontakt, z iloma współpracujemy, ile na przykład było, nie wiem, interwencji straży miejskiej przez nas, w których uczestniczyliśmy. Bądź interwencji związanych tutaj z pomocą zdrowotną, czyli wzywaniem karetki pogotowia. No to z tego raporty są generowane do naszego kierownictwa, które dalej jest w raporcie całym dotyczącym pracy całego wydziału, pod który podlegamy i gdzieś tam idzie do opinii publicznej.

realizator

My dostajemy na przykład dla zarządu głównego druk sprawozdania, który wypełniamy. Jest tam stan na 30 czerwca i drugi na 31 grudnia.

pracownik schroniska, realizator

Weryfikacja realizacji usług zgodnych ze standardami nieobligatoryjnymi i usług ponadstandardowych przebiega podobnie jak w przypadku usług obligatoryjnych. W przypadku odkrycia niedociągnięć, przygotowywane są zalecenia, czy prośby o poprawę, które jednak nie mają żadnych skutków prawnych, a ustosunkowanie się do nich stanowi wyraz dobrej woli realizatorów (w odróżnieniu od standardów obligatoryjnych, których niespełniania wszczyna procedury administracyjne).

3. dostęp do usług społecznych dla wybranych grup osób doświadczających bezdomności

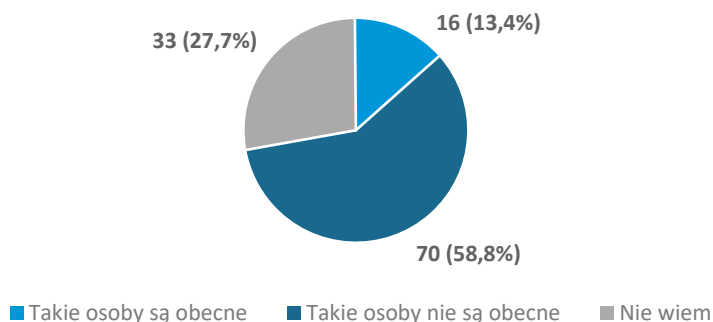
W ramach badania dostępności usług społecznych dla poszczególnych grup osób doświadczających bezdomności o specyficznych potrzebach wsparcia przedstawiciele Ośrodków Pomocy Społecznej oraz Ośrodków Pomocy Rodzinie, zapytano o następujące zbiorowości:

- osoby z ostatnim adresem zameldowania innym niż gmina pobytu;
- osoby żyjące w miejscach niemieszkalnych;
- kobiety i matki z dziećmi;
- dorosłą młodzież;
- osoby LGBT+;
- osoby z niepełnosprawnością ruchową, niewidome i niesłyszące;
- osoby wymagające usług opiekuńczych;
- osoby z zaburzeniami psychicznymi;
- osoby z niepełnosprawnością intelektualną;
- cudzoziemców;
- osoby pod wpływem substancji psychoaktywnych.

Dostęp do usług społecznych dla osób z innym ostatnim adresem zameldowania niż gmina pobytu

W momencie realizacji badania na terenie 16 gmin (13,4% ogółu przebadanych jednostek) mieszkały osoby w kryzysie bezdomności, których ostatni adres zameldowania jest inny niż miejsce ich pobytu. Liczba ta mogła być jednak wyższa, ponieważ 33 przedstawiciel gmin (27,7%) nie potrafiło udzielić jednoznacznej odpowiedzi na ten temat. dysponowały wiedzą na ten temat.

Wykres 25. Liczba osób doświadczających bezdomności z innym ostatnim adresem zameldowania niż miejsce (gmina) pobytu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 119)

Na terenie szesnastu gmin, w których przebywały osoby doświadczającej bezdomności z ostatnim adresem zameldowania w innej jednostce, było co najmniej 50 takich osób. Przy czym, ich liczba w poszczególnych gminach była bardzo zróżnicowana; w niektórych stwierdzano obecność jednej osoby, podczas gdy w innych było ich nawet 20.

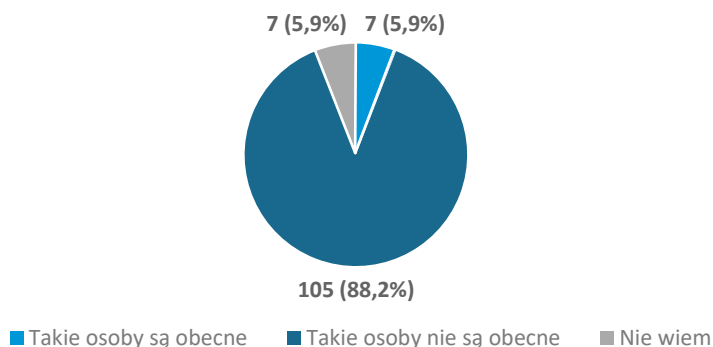
Usługą najpowszechniej dostępną dla osób doświadczających bezdomnych z innym ostatnim adresem zameldowania było schronisko. Takie osoby mogły skorzystać również z usługi schronienia w ogrzewalni lub noclegowni.

Natomiast w większości przedstawiciele gmin nie potrafili jednoznacznie stwierdzić, czy dostępna oferta była wystarczająca.

Dostęp do usług społecznych dla kobiet i matek z dziećmi

Na terenie 7 gmin (5,9% spośród wszystkich przebadanych jednostek) wśród osób doświadczających bezdomności znajdowały się kobiety oraz matki z dziećmi. Liczba takich gmin mogła być nieznacznie większa, ponieważ również 7 respondentów nie potrafiło jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie.

Wykres 26. Kobiety i matki z dziećmi w gronie osób doświadczających bezdomności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 119)

W momencie realizacji badania na terenie siedmiu gmin żyło co najmniej 29 kobiet i matek z dziećmi doświadczających bezdomności.

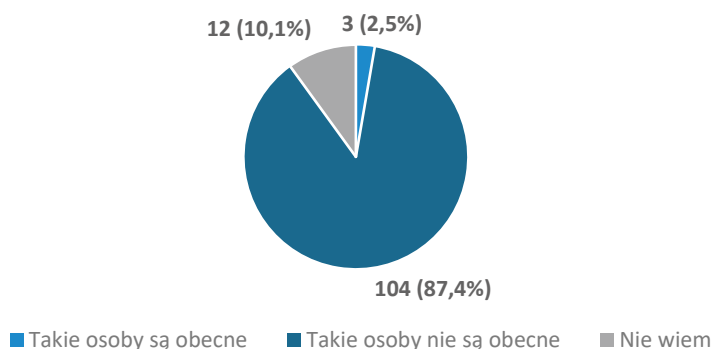
Dla nich gminy oferowały usługi: schronienia w ogrzewalni lub noclegowni, w formie schroniska oraz mieszkaniowe (mieszkania chronione, wspomagane, inne rodzaje).

Przedstawiciele 4 gmin uważali, że poziom dostępnej pomocy dla kobiet i matek z dziećmi doświadczających bezdomności był raczej wystarczający. Z kolei 3 odpowiadających postrzegało oferowane usługi jako niewystarczające.

Dostęp do usług społecznych dla dorosłej młodzieży

W 3 (2,5%) spośród 119 przebadanych gmin, w grupie osób doświadczających bezdomności, były osoby w wieku 18-25 lat, czyli tak zwana dorosła młodzież. Przy czym, przedstawiciele 12 gmin (10,1%) nie dysponowali wiedzą w tym zakresie.

Wykres 27. Obecność na terenie gminy dorosłej młodzieży w gronie osób doświadczających bezdomności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 119)

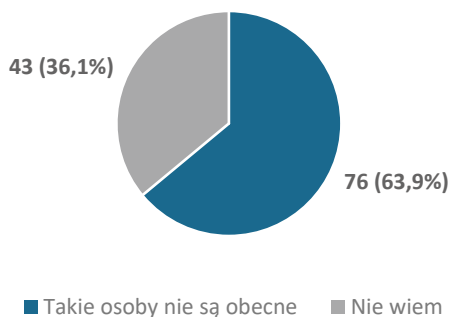
W tych trzech gminach, w grupie osób doświadczających bezdomności, było co najmniej 7 osób w wieku 18-25 lat. Dostępne dla nich były, podobnie jak dla wszystkich innych osób w kryzysie bezdomności, ogrzewalnie, noclegownie oraz schroniska.

Przedstawiciele gmin uważali, że poziom zaspokajania specyficznych potrzeb bezdomnej dorosłej młodzieży jest raczej wystarczający, a zakres dostępnych usług adekwatny.

Dostęp do usług społecznych dla osób LGBT+

Większość reprezentantów przebadanych gmin (63,9%) uważała, że na ich terenie wśród osób doświadczających bezdomności nie ma przedstawicieli społeczności LGBT+.

Wykres 28. Obecność na terenie gminy osób LGBT+ w gronie osób doświadczających bezdomności

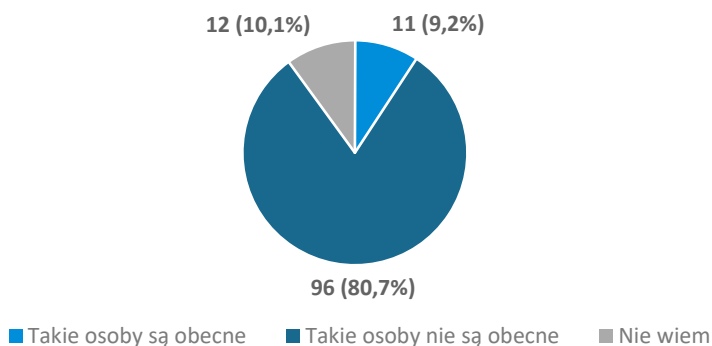


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 119)

Dostęp do usług społecznych dla osób z niepełnosprawnością ruchową, niewidomych i niesłyszących

W 11 gminach (9,2% przebadanych gmin) mieszkały osoby z niepełnosprawnością ruchową, niewidome lub niesłyszące, doświadczające bezdomności. Przedstawiciele 12 gmin (10,1%) nie dysponowali wiedzą w tym zakresie.

Wykres 29. Obecność na terenie gmin osób z niepełnosprawnością ruchową, niewidomych lub niesłyszących w gronie osób doświadczających bezdomności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 119)

Łącznie na terenie tych 11 gmin żyło co najmniej 17 osób doświadczających bezdomnych z niepełnosprawnością ruchową, niewidomych lub niesłyszących. Ich liczba w poszczególnych jednostkach była zróżnicowana.

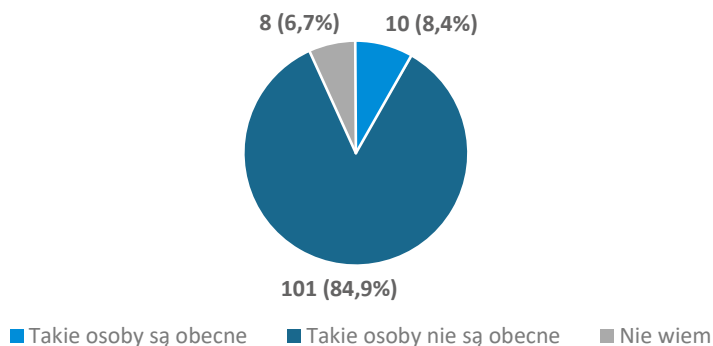
Najpowszechniej dostępną usługą dla osób doświadczających bezdomności z niepełnosprawnością ruchową, niewidomych lub niesłyszących było schronisko – można było z niego skorzystać na terenie 8 gmin. W 2 gminach dostępne były również ogrzewalnie lub noclegownie, a w jednej gminie usługi mieszkaniowe (mieszkania chronione, wspomagane, inne rodzaje).

Większość gmin uważała, iż poziom zaspokajania specyficznych potrzeb osób z niepełnosprawnościami, mimo braku sprofilowanej placówki, jest wystarczający.

Dostęp do usług społecznych dla osób wymagających usług opiekuńczych

Na terenie 10 spośród 119 przebadanych gmin znajdowały się osoby doświadczających bezdomności, które wymagają usług opiekuńczych. 8 przedstawicieli gmin nie miało wiedzy na ten temat.

Wykres 30. Obecność na terenie gmin osób z doświadczających bezdomności wymagających usług opiekuńczych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 119)

Na terenie 10 gmin żyło co najmniej 15 osób doświadczających bezdomności, które wymagają usług opiekuńczych.

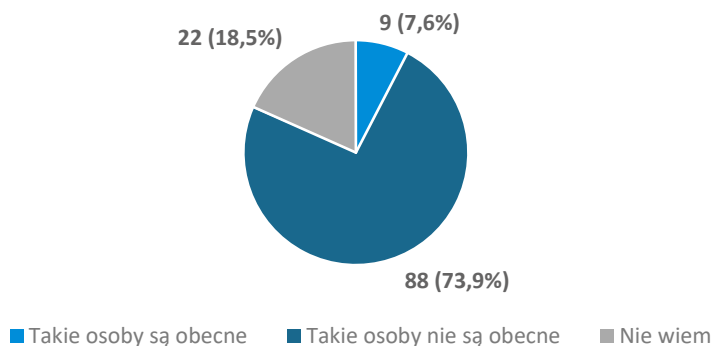
W 7 gminach takie osoby mogły skorzystać z usługi schroniska. Z kolei w 2 gminach dostępne były usługi mieszkaniowe (mieszkanie chronione, wspomagane, inne rodzaje). W pojedynczych przypadkach dostępne były usługi schronienia w noclegowni lub ogrzewalniach oraz w placówce sprofilowanej.

Przedstawiciele gmin byli podzieleni jeśli chodzi o ocenę poziomu zaspokajania specyficznych potrzeb wyżej wymienionej grupy doświadczającej bezdomności. 4 osoby uważały, że jest on wystarczający, a 5 uznawało za niewystarczający. Jednocześnie w 5 gminach liczba usług innych (niż usługi mieszkaniowe i usługi schronienia) była oceniana jako odpowiednia do zapotrzebowania wynikającego z liczby osób doświadczających bezdomności, wymagających usług opiekuńczych. W 3 gminach uważano, że liczba ta jest zbyt mała w stosunku do zapotrzebowania.

Dostęp do usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi

Na terenie 9 spośród przebadanych 119 gmin wśród osób bezdomnych znajdowały się osoby z zaburzeniami psychicznymi. Skala tego zjawiska mogła być jednak większa, ponieważ przedstawiciele 22 gmina nie potrafili jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie.

Wykres 31. Obecność na terenie gmin osób z doświadczających bezdomności z zaburzeniami psychicznymi



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 119)

Na terenie 9 gmin było co najmniej 9 osób bezdomnych z zaburzeniami psychicznymi.

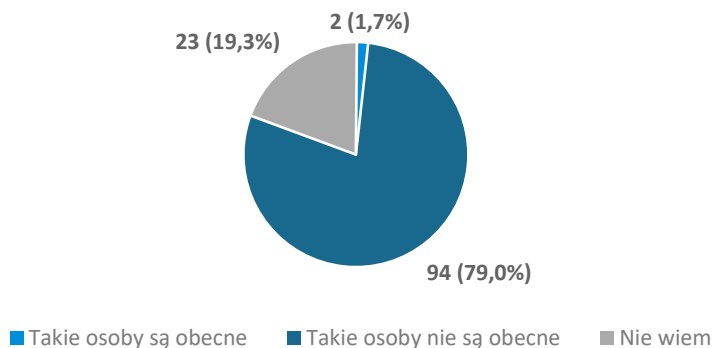
Gminy miały w swojej ofercie dla osób doświadczających bezdomności z zaburzeniami psychicznymi noclegownie lub ogrzewalnie oraz schroniska. W jednej gminie dla takich osób dostępne były usługi mieszkaniowe (mieszkania chronione, wspomagane, inne rodzaje).

Przedstawiciele gmin byli podzieleni jeśli chodzi o ocenę poziomu zaspokajania specyficznych potrzeb wyżej wymienionej grupy doświadczającej bezdomności. 5 osób uważało, że jest on wystarczający, a 4 uznawało za niewystarczający. Jednocześnie większość odpowiadających uważało, że liczba dostępnych usług jest zbyt mała w stosunku do liczby osób doświadczających bezdomności z zaburzeniami psychicznymi.

Dostęp do usług dla osób z niepełnosprawnością intelektualną

Osoby z niepełnosprawnością intelektualną, doświadczające bezdomności, żyły na terenie 2 gmin (1,7% wszystkich przebadanych gmin). Niemniej skala tego zjawiska mogła być większa, ponieważ 23 odpowiadających nie dysponowało wiedzą w tym zakresie.

Wykres 32. Obecność na terenie gmin osób z niepełnosprawnością intelektualną, doświadczających bezdomności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS

Jedna z gmin oferowała osobom bezdomnym z niepełnosprawnością intelektualną noclegownie lub ogrzewalnie oraz schroniska. W drugiej nie były dla tej grupy dostępne żadne usługi. Przedstawiciele tychże jednostek uważali poziom zaspokajania specyficznych potrzeb tej grupy za niewystarczający.

W odniesieniu do usług innych (niż usługi mieszkaniowe i usługi schronienia) odpowiadający stwierdzili, że ich liczba jest zbyt mała w stosunku do zapotrzebowania, mimo stosunkowo niewielkiej liczby osób z niepełnosprawnością intelektualną, doświadczających bezdomności.

Dostęp do usług dla cudzoziemców

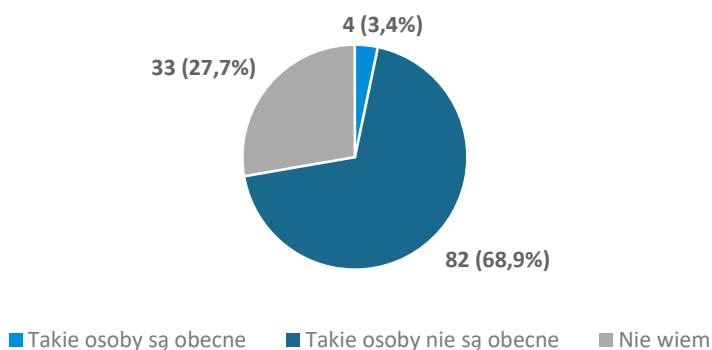
Na terenie jedna spośród 119 gmin na pewno był obecny cudzoziemiec doświadczający bezdomności. Przy czym, 13 przedstawicieli przebadanych jednostek nie potrafiło udzielić jednoznacznej odpowiedzi w tym zakresie.

Gmina ta mogła zaoferować cudzoziemcom jedynie schronienie w formie ogrzewalni lub noclegowni. Pozostałe usługi były dla niej niedostępne. Usługa ta była zdaniem odpowiadającej osoby adekwatna do potrzeb.

Dostęp do usług dla osób uzależnionych substancji psychoaktywnych

W 4 (3,4%) spośród przebadanych 119 gmin mieszkały osoby doświadczające bezdomności, uzależnione od substancji psychoaktywnych. Skala tego zjawiska mogła być jednak większa, ponieważ w przypadku 33 gmin nie uzyskano jednoznacznej odpowiedzi.

Wykres 33. Obecność na terenie gmin osób doświadczających bezdomności, uzależnionych od substancji psychoaktywnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 z przedstawicielami OPS (N = 119)

Na terenie 4 gmin mieszkało co najmniej 5 osób doświadczających bezdomności, uzależnionych od środków psychoaktywnych.

We wszystkich 4 gminach osoby pod wpływem środków psychoaktywnych mogły skorzystać z usługi schroniska. Jedna gmina miała w swojej ofercie noclegownię lub ogrzewalnię; również jedna – usługi mieszkaniowe (mieszkania chronione, wspomagane, inne rodzaje).

2 przedstawicielei gmin uważało, że poziom zaspokajania specyficznych potrzeb osób doświadczających bezdomności, uzależnionych od substancji psychoaktywnych jest wystarczający, a 2, że jest on niewystarczający. W dwóch gmina uważano, że oferta dostępnych usług jest zbyt mała w stosunku do liczby potrzebujących.

4. zmiany w funkcjonowaniu usług dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim podczas epidemii covid-19

W czwartym rozdziale raportu przedstawiono wnioski odnoszące się do kwestii funkcjonowania usług schronienia dla osób doświadczających bezdomności w województwie łódzkim podczas pandemii COVID-19. Wyniki opracowano na podstawie indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) przeprowadzonych z osobami reprezentującymi podmioty świadczące usługi społeczne dla osób doświadczających bezdomności.

zmiany sposobów świadczenia usług dla osób w kryzysie bezdomności z powodu pandemii

Niemal wszyscy uczestnicy badania, niezależnie od rodzaju reprezentowanej placówki za-uważali, że pandemia COVID-19 wpłynęła na funkcjonowanie usług społecznych. Było to odczuwalne w różnym stopniu, w zależności od trudności organizacyjnych, na przykład, w przypadku konieczności organizacji miejsc do stworzenia izolátky lub przekonania osób w kryzysie bezdomności do pozostania w niej. Niezależnie od tych okoliczności, we wszystkich placówkach niezbędne było wprowadzenie pewnych zmian organizacyjnych.

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów sformułowano katalog wprowadzonych przez placówki modyfikacji, wynikających z pandemii COVID-19:

- zmiany związane z przyjmowaniem nowych osób do miejsc schronienia polegające, między innymi, na:
 - zmniejszenie liczby przyjmowanych osób,

To znaczy, na pewno ograniczenie było jeżeli chodzi o przyjęcia.

przedstawiciel GOPS, organizator

- konieczności weryfikowania wszystkich osób starających się o miejsce w placówce pod kątem zachorowania na COVID-19,

Ale naprawdę był to kłopot bardzo duży i tak naprawdę kontakt do schronisk był utrudniony, bo nikt nie mógł wejść do schroniska niezbadany na covid, były zamknięte, kompletnie nikogo nie przyjmowały.

streetworker

- organizowaniu stref przejściowych, przeznaczonych dla nowo przybyłych klientów, w celu odizolowania ich na czas obserwacji pod kątem wystąpienia objawów COVID-19 od zdrowych osób rezydujących w placówce;

Były wstrzymane przyjęcia albo osoba, jeżeli była nagła potrzeba umieszczenia musiała iść do kontenera.

przedstawiciel Caritas, realizator

- zmiana organizacji czasu pracy miejsc schronienia;
Najczęściej polegały one na wydłużeniu godzin funkcjonowania placówek i przedłużaniu pobytów przebywających w nich osób. Zmiany te miały na celu ograniczenie przemieszczania się osób w kryzysie bezdomności pomiędzy placówkami, a zatem zmniejszenie transmisji wirusa SARS COV-2 wśród osób doświadczających bezdomności.

W okresie, kiedy mieliśmy tutaj bardzo duże zachorowania na terenie naszego miasta, to ogrzewalnia działała całodobowo, tak jak noclegownia. Żeby tutaj zminimalizować poruszanie się przestrzeni publicznej tych osób bezdomnych.

przedstawiciel GOPS, organizator

Takie były zalecenia Wojewody, żeby przedłużać pobyty bezdomnych, więc one były na covid” przedłużane.

przedstawiciel GOPS, organizator

- wykonywanie testów w kierunku COVID-19;
Osoby doświadczające bezdomności, które chciały korzystać z przeznaczonych dla nich usług społecznych, musiały poddać się testom. Wymóg ten nastroczał trudności organizacyjnych oraz o charakterze finansowym ze względu na procedurę kwalifikacji osoby potencjalnie zakażonej do zrobienia testu. Obejmowała ona dwie drogi:
 - (1) Realizację testu refundowanego przez NFZ w efekcie uzyskanie odpowiedniego skierowania od lekarza. Było to jednak utrudnione w przypadku osób nieobjętych ubezpieczeniem społecznym;
 - (2) Odpłatne wykonanie testu. Sytuacja ta jedna najczęściej przekraczała możliwości finansowe osób doświadczających bezdomności. Brak było również jednoznacznych wytycznych w zakresie ustalenia podmiotów odpowiedzialnych za pokrycie kosztów takich testów.

A ostatni okres jesienno-zimowy no to było wykonanie testu i tyle tak naprawdę, bez ograniczeń. No też tam chyba ci podopieczni nie bardzo mogli wychodzić, swobodnie się poruszać, ale no i chyba żadnych więcej ograniczeń nie było.

przedstawiciel GOPS, organizator

No problem też był z testem, kto ma płacić za to, czy osoba taka może dostać ten test od ręki czy to... No problem był z tym.

przedstawiciel GOPS, organizator

- ograniczenie współpracy międzyinstytucjonalnej, a w konsekwencji zmniejszenie efektywności procedur urzędowych;

Tego typu postępowanie było związane z okresową izolacją lub kwarantanną pracowników, a także ograniczeniem dostępu do instytucji dla petentów lub funkcjonowaniem w trybie pracy zdalnej.

Zmieniło to, że jest bardzo utrudniona realizacja kontraktów socjalnych, które my podpisujemy, współpraca z różnymi instytucjami, no bo z uwagi na pandemię są pozamykane. Jest większa trudność do dokumentów, do otrzymania pewnym dokumentów, które umożliwiałyby pójście do przodu ze swoimi sprawami... Ograniczony dostęp do osób decyzyjnych w urzędach, tak, czyli nie można w tej chwili pójść do kierownika.

pracownik schroniska, realizator

- ograniczenie funkcjonowania placówek z usługami schronienia;

Część z badanych stwierdziła, że z powodu pandemii placówki na jakiś czas były całkowicie zamykane i poddawane kwarantannie. W tym czasie były one wyłączone z możliwości przyjmowania nowych osób. Skutkowało to niekiedy sytuacją czasowego braku dostępu do usług schronienia dla osób doświadczających bezdomności.

Natomiast przez miesiąc czasu byliśmy w pełnej kwarantannie, całkowicie zamknięci. I tutaj rzeczywiście był to dla nas bardzo trudny okres.

pracownik schroniska, realizator

Jeśli nasiliła się pandemia to schronisko było zamknięte. Osoby też musiały do pewnej godziny zgłosić się żeby być na terenie schroniska, więc tego co wie to były zastrzone.

przedstawiciel GOPS, organizator

Tak, w momencie jak mieliśmy kwarantannę to absolutnie nie mogliśmy nikogo przyjmować. To nie było tak, że nie przyjmowaliśmy bo nie chcieliśmy tylko nie mogliśmy. W momencie jak byliśmy ogłoszeni jako, że jesteśmy na kwarantannie, nikt z zewnątrz nie mógł do nas wejść.

pracownik schroniska, realizator

- stworzenie izolatek w placówkach z usługami schronienia;
Ze względu na niewielką powierzchnię schroniska niektóre placówki miały problem z wyznaczeniem miejsc izolacji.

Bo wymusiła na nas na przykład może nie izolatorium, mamy swoje własne, bo system na zewnątrz nie zadziałał i ile razy byliśmy kogoś dać na kwarantannę, to usłyszeliśmy odpowiedź, że bezdomnych to jednak na kwarantannę się nie przyjmuje w województwie łódzkim, bo dewastują, brudzą, śmierdzą, krzyczą. No, także musi się po prostu ponieść koszty dostosowania się.

pracownik schroniska, realizator

No trzeba było stworzyć izolatki. Przede wszystkim no w pierwszej kolejności były to izolatki. Niektórzy, niektóre ośrodki, tak jak my mieliśmy akurat, gmina nam podarowała taki kiedyś używany kontener budowlany, no coś w tym rodzaju to było i resztę własnym sumptem żeśmy remontem stworzyli takie pomieszczenie i możemy tą osobę kierować na kwarantannę.

pracownik Monaru, realizator

Dodatkowo problematyczna okazała się również konieczność poddania się długotrwałej izolacji przez osoby doświadczające bezdomności. W skrajnych przypadkach dochodziło nawet do ucieczek z placówki.

Izolacja uważam, że to jest przymus. Znaczący pewnie konieczny, ale po prostu przymus, a te osoby bezdomne po prostu niestety, to są osoby, które niestety mają duże poczucie własnej wolności i każdą izolację odbierają negatywnie, tak myślę.

przedstawiciel GOPS, organizator

Nie każda osoba bezdomna chciała przebywać w izolatce w schronisku, dlatego też no niestety, ale odchodziła na ulicę, tak?

przedstawiciel GOPS, organizator

Zrobiło się tak, że w pewnym momencie one powiedziały, że jak tylko będzie na przykład zniesiona kwarantanna, to one chcą stamtąd uciec. Więc one wariowały i nie wiedziały, co już mają robić.

pracownik schroniska, realizator

Ale są osoby, które po prostu, nieładnie powiem, dawały nogę w czasie kwarantanny i koniec. Ale to nie tylko w czasie kwarantanny, bo to też uważałbym takich

mamy takich podopiecznych, że dojeżdżali, posiedzieli trzy dni i już ich nie było, nie? Bo to nie dla nich.

pracownik schroniska, realizator

Jest to utrudniony kontakt, bo wiadomo nie spotyka się, nie robi się jakiś takich spotkań tych ludzi, żeby tak troszeczkę zjednoczyć te osoby, Niektóre osoby wymagają kontaktu z drugim człowiekiem, to jest utrudnione, to nie ulega wątpliwości. I to nie sprzyja niczemu, bo po prostu pogłębia jakąś taką, brzydko mówiąc dołuje ludzi.

pracownik Caritas, realizator

Warto zaznaczyć, że korzystanie z usług schroniska przez osoby w kryzysie bezdomności charakteryzuje się stałą rotacją związaną m.in. z porą roku. Może to mieć także wpływ na niechęć do pozostawania w izolacji na dłużej, zwłaszcza, że w pierwszym okresie obowiązywania obostrzeń kwarantanna trwa co najmniej 2 tygodnie.

Ja myślę, wie Pani, że są podobne wyniki tych obecnych panów, ponieważ w okresie letnim to zawsze jest mniejsza liczba osób. A gdy już się troszeczkę robi chłodniej panowie napływają, dzwonią czy są miejsca, mówimy, że są, niech nawet przyjdzie, zobaczy.

pracownik schroniska, realizator

- konieczność organizacji szczepień dla kadry oraz dla osób korzystających z usług schronienia

Respondenci w większości zgodnie stwierdzili, że szczepienia zarówno dla kadry, jak i dla osób korzystających z usług schronienia udało się przeprowadzić z sukcesem. Część z nich zapewniała także, że (w momencie realizacji badania) zaszczepiona była już zdecydowanie większość lub wszyscy w placówce (dotyczy to zarówno pracowników, jak i podopiecznych). W przypadku szczepienia osób korzystających z usług opiekuńczych, realizatorzy korzystali z akcji szczepieniowych albo sami organizowali takie tego typu działania z własnych pieniędzy.

W tym momencie jest spokojniej, panie są zaszczepione, wszyscy pracownicy są zaszczepieni.

pracownik schroniska, realizator

Powiem, że na ośrodkach naszych to, co ja się tu orientuję, to praktycznie mamy wyszczepienie na poziomie, ja wiem? 99% bez problemu.

pracownik Monar, realizator

Znaczy generalnie w X bardzo fajna akcja została ogłoszona, żeby przeznaczona, już teraz nie chcę skłamać ile tych szczepionek, ale były przeznaczone szczepionki właśnie dla osób w kryzysie bezdomności i były robione takie akcje, które były organizowane normalnie na dworze pod namiotami, gdzie i Zupa na Pietrynie z tego co pamiętam, Urząd Marszałkowski, my, Caritas braliśmy w tym udział. I osoby mogły po prostu przyjść i się zaszczepić.

pracownik Caritas, realizator

Sami zorganizowaliśmy jako placówka można powiedzieć takie grupowe szczepienie, więc wynajęliśmy autokar, przewieźliśmy wszystkich, zaszczepiliśmy pierwszą dawką, drugą dawką.

pracownik schroniska, realizator

Wszystkie były tak, tak, siostra tam już jak miała jakiegokolwiek pieniądze, jakby z własnych środków, tak? Bo jest również tam fundacja i stowarzyszenie, to były proponowane szczepienia dla tych pań.

pracownik socjalny WPS, realizator

Prowadzimy również punkt szczepień i namawiamy. Głównie prowadzimy ten punkt szczepień dla osób bezdomnych. My namawiamy i prosimy wręcz, żeby te osoby się szczepiły. Powiem szczerze, że dużo osób żeśmy zaszczepili ze schroniska, zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn, jak i naszych pacjentów tutaj z naszego ośrodka.

pracownik noclegowni, realizator

testy na obecność covid-19 w placówkach z usługami schronienia

Testy na obecność COVID-19 były wykonywane w każdej placówce ze względu na obowiązujące wytyczne i obostrzenia. Jednak dostęp do testów był zróżnicowany – szczególnie zwracali uwagę na to organizatorzy usług, którzy zajmowali się pozyskiwaniem dostępu do testów:

No problem też był z testem, kto ma płacić za to, czy osoba taka może dostać ten test od ręki czy to... No problem był z tym.

przedstawiciel GOPS, organizator

Przy czym, większość respondentów będących realizatorami usług dla osób w doświadczających bezdomności w schroniskach, stwierdziła, że dostęp do testów był bezproblemowy:

Posiadamy też testy jako placówka, więc mogliśmy wykonywać, możemy wykonywać samodzielnie przy nowych przyjęciach.

pracownik schroniska, realizator

zgony i hospitalizacje spowodowane pandemią covid-19

Zdecydowana większość badanych nie stwierdziła zwiększenie liczby zgonów związanych z pandemią COVID-19 ani wśród kadr ani wśród osób doświadczających bezdomności, korzystających z usług. Tylko w przypadku jednego ze schronisk zmarła osoba po powikłaniach covidowych. Natomiast brak rejestracji zgonów będących wynikiem pandemii, może być spowodowane dużą rotacją osób doświadczających bezdomności. W konsekwencji, może to uniemożliwiać rzetelną ocenę zgonów wśród osób korzystających noclegowni i schronisk.

No zgony w noclegowni są nieuniknionym elementem jej samej, natomiast no ja nie tączyłbym tego z jakimś tam, wie pani, z pandemią, tak?

przedstawiciel GOPS, realizator

W niektórych placówkach pojawiły się ogniska chorobowe – w jednej placówce kwarantanna trwała 2 miesiące. Zniwelowanie występowania kolejnych ognisk chorobowych pomogło wdrażanie szczepień.

No na szczęście, wyszliśmy z tego [kwarantanny] obronną ręką. Po kwarantannie jak już się wyleczyliśmy to z biegu wróciliśmy do normalnych dyżurów.

pracownik schroniska, realizator

Tak. Na początku roku, to było styczeń, luty, do marca bodajże, to tam była kwarantanna. Na pewno z dobre dwa miesiące. Tylko wtedy jeszcze nie było dostępu do tych szczepionek. Odkąd osoby są zaszczepione, to kwarantanny nie ma.

przedstawiciel GOPS, organizator

dostęp do usług schronienia z powodu pandemii

Większość przebadanych respondentów stwierdziła, że pomimo pojawiania się kwarantanny, utrudnień związanych z izolacją, wymaganiami szczepienia bądź negatywnego testu na COVID-19, dostęp do usług dla osób doświadczających bezdomności znacząco się nie zmienił.

Wie Pani co jakiś tam drastyczny sposób to się nie zmieniło, bo tak jak mówię, kto pomocy wymagał umieszczenia w schronisku, skierowania do schroniska no to była

jedna osoba, to był skierowany tak, ten nasz podopieczny i to tyle po prostu, tyle także chyba jakoś tak. Wie Pani nikt nie został pozbawiony tej pomocy, bo Covid tylko tak, może się coś tam przedłużyło jakieś przyjęcie na ten moment, bo jakieś obostrzenia były ale na pewno nie nikt nie pozostał bez pomocy jakby.

przedstawiciel GOPS, organizator

Wie pani, dostęp to nie był gorszy, no bo mówię, jeśli musieliśmy kogoś kierować, no to kierowaliśmy, prawda, tylko ta osoba przechodziła kwarantannę, musiała być w kwarantannie, no to tylko to, ale mówię, jeśli chodzi o jakość usług, no to była taka sama, na tym samym poziomie, co zawsze.

przedstawiciel GOPS, organizator

No może to było organizacyjnie troszeczkę utrudnione, ale te osoby nie miały z tego tytułu jakichś niedogodności i niemożliwość korzystania z usług.

przedstawiciel GOPS, organizator

W niektórych schroniskach bardziej istotna od pandemii okazała się konieczność zapewnienia dachu nad głową osobie w kryzysie bezdomności. Osobom tym – mimo wszelkich utrudnień – niezależnie od testów i szczepień, zawsze była udzielana pomoc, a zatem były przyjmowane do schroniska.

Nie wpłynęła w żaden sposób. Więc pandemia nie wpłynęła jakoś tutaj, że osoba nie miała zabezpieczonego tej podstawowej potrzeby dachu nad głową, tak? Cały czas miała schronienie.

przedstawiciel GOPS, realizator

profil i liczba osób korzystających z usług schronienia

Co więcej, zdecydowana większość odpowiadających stwierdziła, że pandemia COVID-19 nie miała znaczącego wpływu na profil i liczbę osób korzystających ze schronienia. Niektóre placówki zauważyły pewne odchylenia od normy sprzed pandemii – zarówno w zakresie wzrostu liczby osób doświadczających bezdomności, jak i jej zmniejszenia. Tego typu różnice występowały najczęściej na terenie gmin wiejskich, gdzie – w przeciwieństwie do gmin miejskich – nie było możliwości wysłania osób potrzebujących do innych placówek w momencie pojawienia się ogniska choroby bądź kwarantanny.

Zwiększenie liczby osób korzystających z usług schronienia w czasie pandemii związane było z ogólną tendencją wzrostową do korzystania ze schronisk lub wzrostu potrzeb na tylko pewnego rodzaju usługi związane z pracą schroniska.

To znaczy tak, jak porównujemy już taką tendencję, tendencja od dwóch lat jest tendencją wzrostową. Trzy, cztery lata wstecz latem mieliśmy 15-20 osób, w tej chwili nie spadamy nawet latem poniżej 30. Więc jest tendencja wzrostowa osób, które potrzebują tego wsparcia w tej formie.

przedstawiciel GOPS, organizator

Na pewno jeśli chodzi o ciepły posiłek, to tutaj odnotowaliśmy wzrost liczby osób, które korzystają z tego ciepłego posiłku.

przedstawiciel GOPS, organizator

Pojawiły się także wypowiedzi wskazujące na zmianę profilu osób korzystających z usług.

Zmienił się profil w takim znaczeniu, że przybyło troszkę osób młodych, które po prostu straciły pracę właśnie w wyniku covidu. Były to osoby pracujące na umowy zlecenie, które po prostu nie podźwignęły tego, że no nie pracują.

pracownik schroniska, realizator

Pojawiły się ze względu na to, że sytuacja, jeśli chodzi o sytuację z pracą, się zmieniła.

pracownik Caritas, realizator

Z kolei zmniejszenie liczby osób korzystających z usług schronienia było rzadziej zauważane.

Także dla mnie zmniejszyło się potrzebowanie, ale wiem, że to nie jest wiarygodne, bo na terenie kraju zwiększyła się, ale akurat w naszej gminie zmniejszyło się zapotrzebowanie.

przedstawiciel GOPS, organizator

Profil ludzi to nam się za bardzo nie zmienia. Są to ludzie z takimi samymi problemami. W momencie jak my zaostrzyliśmy rygor, to rzeczywiście trochę ludzi ubywało, bo niektórzy zrezygnowali. Teraz już to zaczęło powracać do normy.

opiekun mieszkań chronionych, realizator

Respondenci zwracali także uwagę na to, że jednoznaczna ocena zwiększenia bądź zmniejszenia się liczby osób korzystających z usług schronienia jest utrudniona, ponieważ – niezależnie od stanu zagrożenia pandemicznego – stale występuje duża rotacja osób doświadczających bezdomności.

Więc ta rotacja cały czas funkcjonuje i tak jak mówię, bez liczenia, bez badania nie jestem w stanie odpowiedzieć na to pytanie.

streetworker

obszar pozostający bez zmian w zakresie świadczenia usług dla osób w kryzysie bezdomności pomimo pandemii

W przypadku usług mieszkaniowych nie wystąpiły szczególne problemy z prowadzeniem działalności. Było to spowodowane dobrym dostępem do testów na COVID-19, które były jedynym wymogiem przed umieszczeniem osoby doświadczającej bezdomności w mieszkaniu chronionym.

Mieszkanie chronione, wie Pani nie było żadnego problemu, bo były testy robione, żeby się tam dostać i to było jakoś ogarnięte, także kto tej pomocy potrzebował to czy był Covid i w tym Covidzie czy wcześniej to nie było problemu jakiegoś, żeby kogoś umieścić. Że covid sam jako covid czy pandemia była przeszkodą to nie.

przedstawiciel GOPS, realizator

5. stan deinstytucjonalizacji usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim

Deinstytucjonalizacja jest procesem *rozwoju w obrębie społeczności lokalnej zindywidualizowanych usług, w tym usług profilaktycznych, które mają ograniczyć konieczność opieki instytucjonalnej, a także proces przeniesienia zasobów ze stacjonarnych zakładów opieki długoterminowej na poczet nowych usług środowiskowych w społeczności lokalnej, jak najbliżej ludzi i dla ludzi*⁵³.

W przypadku pomocy osobom doświadczającym bezdomności chodziłoby o zwiększenie roli wsparcia oferowanego bezpośrednio w środowisku lokalnym. Rola instytucji – niezależnie od ich poziomu funkcjonowania – miałyby mieć wyłącznie charakter pomocowy. Celem takiego postępowania jest ograniczenie oddzielania osób doświadczających bezdomności od środowiska, w którym funkcjonowali przed sytuacją kryzysową. Dlatego tak ważne jest, na przykład, zapewnienie osobom doświadczającym bezdomności dostępu do usług mieszkaniowych w gminie, w której osoba dotychczas mieszkała.

Wnioski są prezentowane w oparciu o ankiety wypełnione przez organizatorów usług dla osób w kryzysie bezdomności z terenu 23 wybranych gmin z województwa łódzkiego.

profilaktyka instytucjonalizacji osób doświadczających bezdomności w województwie łódzkim

W przebadanej grupie było 9 gmin, które prowadziły bądź zlecały prowadzenie usług w postaci ośrodka pobytu dla osób doświadczających bezdomności (tj. ogrzewalni, noclegowni, schroniska, domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży).

Proces redukcji miejsc do 30 w ośrodkach pobytu dla osób w kryzysie bezdomności

Spośród 9 gmin, w 4 na koniec III kwartału 2021 roku znajdował się jeden ośrodek pobytu dysponujący maksymalnie 30 miejscami. Redukcja możliwego obciążenia została przeprowadzona już kilka lat temu. Natomiast na koniec III kwartału 2021 roku w przebadanych 9 gminach żaden ośrodek nie był w procesie redukcji miejsc.

⁵³ Co to jest DI?, <https://www.deinstytucjonalizacja.info/>

Sposób zapewniania usług przez wszystkie ośrodki pobytu dla osób w kryzysie bezdomności

Jeśli chodzi zaś o wszystkie ośrodki pobytu dla osób w kryzysie bezdomności (w tym te dysponujące więcej niż 30 miejscami), to na terenie 9 gmin, które zadeklarowały ich prowadzenie bądź zlecenie ich prowadzenia, znajdowało się:

- co najmniej 13 placówek realizujących usługi w sposób zindywidualizowany;
- co najmniej 2 placówki realizujące usługi w sposób jak najbardziej zbliżony do warunków odpowiadających życiu w warunkach domowych;
- co najmniej 8 placówek realizujących usługi w sposób zapewniający odbiorcom tych usług kontrolę nad swoim życiem i nad decyzjami, które ich dotyczą;
- co najmniej 13 placówek realizujących usługi w sposób zapewniający, że odbiorcy usług nie są izolowani od reszty społeczeństwa;
- co najmniej 7 placówek realizujących usługi zapewniające, że odbiorcy usług nie są zmuszeni do mieszkania razem;
- co najmniej jedna placówka realizująca usługi w sposób gwarantujący, że wymagania organizacyjne nie mają pierwszeństwa nad przed indywidualnymi potrzebami mieszkańców.

dostęp do specjalnych ofert w ośrodkach pobytu

Spośród 9 gmin, które prowadziły bądź zlecały prowadzenie usług w postaci ośrodka pobytu dla osób doświadczających bezdomność:

- w 2 gminach funkcjonowały po jednej placówce, oferującej wsparcie specjalistyczne (psychologicznego, zdrowotnego, zawodowego, społecznego, rodzinnego lub mieszkaniowego). Z kolei w jednej gminie istniało 7 ośrodków, które dysponowały takimi usługami;
- w 1 gminie działał ośrodek oferujący dostęp dla personelu placówek do szkoleń i superwizji lub innych form wzmocnienia kompetencji ukierunkowanych na świadczenie wsparcia indywidualnego. Z kolei w jednej gminie istniało 7 ośrodków, które dysponowały takimi usługami;
- w 2 gminach istniało po jeden ośrodek pracującym w nurcie redukcji szkód (związany on jest z wszelkimi działaniami, które minimalizują szkody i zagrożenia związane z ryzykownymi zachowaniami). Jedna z gmin zaznaczyła, że 7 placówek funkcjonuje w tym nurcie;
- w 3 gminach funkcjonowało po jeden ośrodek pracującym z wykorzystaniem dialogu motywującego (czyli takiego, który jest podejmowany w czasie rozmowy z trudnym klientem i ma za zadanie umocnić motywację, zobowiązanie do osiągnięcia konkretnego celu przez wydobywanie oraz zbudowanie u tej osoby własnych powodów do zmiany), Jedna z gmin zaznaczyła, że 7 placówek wykorzystuje ten sposób postępowania z klientami.

Przygotowanie osób w ośrodku pobytu do samodzielności

W ramach przygotowania osób korzystających z ośrodków pobytu do samodzielności, przebadane gminy wymieniły takie sposoby jak:

1. treningi samodzielnego gospodarowania środkami finansowymi, przygotowania posiłków i utrzymywania czystości;
2. aktywizacja i wsparcie, możliwość podjęcia zatrudnienia;
3. możliwość starań o mieszkanie, podjęcia terapii w kierunku leczenia uzależnień, skorzystania ze wsparcia pracownika socjalnego;
4. korzystanie z mieszkania chronionego.

Na terenie 3 gmin istniała możliwość otrzymania przez osoby przebywające w placówkach do 2020 r. oferty przejścia do mniejszego ośrodka (do 30 miejsc), mieszkań wspomaganych, chronionych lub innych usług mieszkaniowych. Łącznie taką propozycję otrzymało piętnaście osób.

usługi społeczne realizowane w społecznościach lokalnych dla osób wychodzących z bezdomności

20 z 23 gmin nie realizowało usług społecznych w społecznościach lokalnych dla osób wychodzących z bezdomności, takich jak ośrodki pobytu do 30 osób, mieszkania wspomagane, chronione i inne usługi mieszkaniowe (np. metoda Najpierw Mieszkanie). Tylko 3 gminy prowadziły bądź zlecały tego typu działania.

Zlecenie lub prowadzenie usług społecznych dla społeczności lokalnych

2 spośród 3 gmin prowadzących usługi społeczne dla społeczności lokalnych wskazały funkcjonowanie ośrodków w oparciu o następujące zasady:

1. działanie w sposób zindywidualizowany (dostosowany do potrzeb i możliwości danej osoby) przez te ośrodki;
2. działanie tych ośrodków w sposób najbardziej zbliżony do warunków odpowiadających życiu w środowisku domowym i rodzinnym;
3. działanie w sposób umożliwiający odbiorcom tych usług kontrolę nad swoim życiem i decyzjami, które ich dotyczą;
4. działanie zapewniające odbiorcom usług brak izolacji od ogółu społeczeństwa.

W placówkach (ośrodkach pobytu do 30 osób, mieszkaniach wspomaganych, chronionych i innych usługach mieszkaniowych) było dostępnych ponad dwadzieścia miejsc. W momencie realizacji badania w tych placówkach znajdowało się łącznie 16 osób.

Potrzeba wdrażania na terenie gminy usług społecznych realizowanych w społecznościach lokalnych

W przypadku przedstawicieli 20 gmin, w których nie realizowano usług społecznych w społecznościach lokalnych dla osób wychodzących z bezdomności (takich jak ośrodki pobytu do 30 osób, mieszkania wspomagane, chronione i inne usługi mieszkaniowe), większość

osób biorących udział w badaniu (14) nie wyrażał chęci wdrożenia tego typu pomocy, ponieważ nie widziało na nią zapotrzebowania.

Bezdomność uliczna w roku 2020 na terenie gmin zlecających lub prowadzących usługi społeczne dla społeczności lokalnych

Na terenie gmin zlecających lub prowadzących usługi społeczne dla społeczności lokalnych w postaci ośrodków pobytu do 30 osób, mieszkań wspomaganych, chronionych i inne usług mieszkaniowych (np. metoda Najpierw Mieszkanie) w 2020 r. występowały osoby, które doświadczały bezdomności ulicznej. W jednej z badanych gmin w takiej sytuacji znajdowało się około 20 osób. Spośród nich, 8 potrzebujących otrzymało ofertę bezpośredniego skorzystania z usług zdeinstytucjonalizowanych.

Mieszkania wspomagane na terenie gmin zlecających lub prowadzących usługi społeczne dla społeczności lokalnych

W III kwartale 2021 roku na terenie 3 gmin prowadzących usługi społeczne w społecznościach lokalnych dla osób wychodzących z bezdomności, takich jak ośrodki pobytu do 30 osób, mieszkania wspomagane, chronione i inne usługi mieszkaniowe (np. metoda Najpierw Mieszkanie), było dostępnych nie więcej niż 7 miejsc w mieszkaniach wspomaganych (w tym chronionych). W ramach tej formy pomocy prowadzona była również praca socjalna, dostępne były także: usługi poradnictwa psychologicznego, prawnego, treningi (takie jak: umiejętności praktycznych, higieny, finansowy, zarządzania mieszkaniem, kulinarny, umiejętności spędzania czasu wolnego, interpersonalny, umiejętności społecznych, rozwijania umiejętności integracji ze społecznością lokalną), pomoc w załatwianiu spraw urzędowych i ubieganiu się o uzyskanie mieszkania. Dodatkowo, na terenie jednej gminy finansowano koszty eksploatacji lokalu mieszkalnego, prowadzono trening autonomii decyzyjnej i oferowano usługi asystenckie, wspierające pobyt w mieszkaniu.

Na terenie 1 gmin usługi społeczne w formie mieszkania wspomagane, chronione lub inne usługi mieszkaniowe, były prowadzone przez 1 organizację pozarządową.

Pomimo posiadania mieszkań wspomaganych i chronionych na terenie gmin prowadzących lub zlecających usługi społeczne dla społeczności lokalnych, nie była prowadzona pomoc zgodnie z metodą Najpierw Mieszkanie.

Programy i projekty obejmujące usługi asystowania z których mogą korzystać osoby w kryzysie bezdomności

W III kwartale 2021 roku tylko w 1 spośród 23 gmin prowadzono programy, projekty i/lub innego typu działania obejmujące usługi asystowania (lub innych form pogłębionego i indywidualnego wsparcia), z których mogły skorzystać osoby doświadczające bezdomności.

Programy były prowadzone zarówno samodzielnie przez gminę, jak i przez podmioty niepubliczne, na zlecenie oraz bez zlecenia gminy. W ramach takich programów 6 asystentów pracowało z osobami doświadczającymi bezdomności.

Usługi dla osób o specjalnych potrzebach

Spośród 23 gmin większość ich przedstawicieli (13) stwierdziła, że na ich terenie nie ma osób wychodzących z kryzysu bezdomności, które potrzebowałyby dostępu do usług opiekuńczych.

Takie osoby – według deklaracji respondentów – były obecne w 10 gminach, a w 7 zapewniano dostęp do usług opiekuńczych.

Analogicznie wyglądała kwestia dostępu do terapii. W 13 gminach stwierdzono, że nie ma potrzeby wdrażania tego typu usług. Z kolei w 6 gminach taka pomoc była dostępna.

W 3 spośród 23 przebadanych gmin osoby wychodzące z kryzysu bezdomności miały dostęp do ośrodków wsparcia dziennego i innych miejsc integracji społecznej. Wynikało to z faktu, że na terenie nieco ponad połowy gmin (12) nie widziano potrzeby takiej pomocy dla osób doświadczających bezdomności.

11 z 23 przedstawicieli gmin stwierdziło, że na ich terenie nie było osób wychodzących z kryzysu bezdomności, które potrzebowałyby dostępu do instytucji rynku pracy i aktywizacji zawodowej. Z kolei w 6 taka forma wsparcia była oferowana, a osoby doświadczające bezdomności z niej korzystały.

6. potrzeby i bariery w obszarze świadczenia usług na rzecz osób w kryzysie bezdomności z perspektywy instytucji oferujących te usługi

Potrzeby w obszarze świadczenia usług na rzecz osób w kryzysie bezdomności oraz bariery utrudniających realizację tych usług prezentowane są z perspektywy instytucji oferujących te usługi. Zostały wyodrębnione w efekcie analizy materiału badawczego (wywiady grupowe oraz indywidualne z ekspertami: organizatorami i realizatorami usług społecznych).

6.1. potrzeby w obszarze świadczenia usług na rzecz osób w kryzysie bezdomności (z perspektywy instytucji)

Rozmieszczenie placówek oferujących miejsca schronienia adekwatnie do potrzeb

Istniejące placówki wsparcia łącznie oferują niewystarczającą liczbę miejsc schronienia, a jednocześnie są usytuowane nierównomiernie na obszarze województwa łódzkiego. Ich rozmieszczenie nie odpowiada skali zapotrzebowania na miejsca schronienia na danym terenie. Jednocześnie lokalizacja placówek w miejscach źle skomunikowanych i odległych od centrów gmin utrudnia nie tylko realną pracę socjalną z mieszkańcami, ale i weryfikację standardów obowiązujących w placówce.

Zapewnienie dostępu do wsparcia mieszkaniowego obudowanego systemem usług wsparcia

Efektywny proces deinstytucjonalizacji wymaga wdrażania usług społecznych szeroko rozumianego wsparcia mieszkaniowego. Jest ono niezbędne w procesie wychodzenia z bezdomności, którego podstawą powinno być posiadanie własnego mieszkania jako alternatywy wobec wsparcia instytucjonalnego. Mowa tu zarówno o mieszkaniach z najmem socjalnym, komunalnych, jak również chronionych, wspieranych, wspomaganych. Pobyt osoby w kryzysie bezdomności w mieszkaniu, by stanowił realną pomoc, musiałby odbywać się przy wsparciu całego systemu usług środowiskowych, realizowanych w lokalnych społecznościach.

Bezdomny musi mieć zagwarantowane, że ten swój kąt będzie miał wynajęty, że powinien przez jakiś czas być zwolnionym z opłaty, za media, za użytkowanie, ponieważ on nie jest w stanie wszystkiego od razu ogarnąć. Też jeszcze powinien

z pracownikiem pracować, żeby sobie przypominał, jak żyje się w normalnym środowisku, że płaci się rachunki.

pracownik OPS, organizator

Potrzeba zapewnienia dostępu do wsparcia mieszkaniowego podkreślana jest w sposób szczególny przez uczestników badania reprezentujących gminy wiejskie i miejsko – wiejskie, które nie posiadają mieszkań z najmem socjalnym.

Przede wszystkim to zapewnienie mieszkań, bo na terenie akurat naszej gminy nie mamy ani socjalnych, ani komunalnych. Żeby wyjść z bezdomności, to ten bezdomny nie ma gdzie tak właściwie wrócić, nie ma go nawet gdzie ulokować.

pracownik OPS, organizator

Z kolei reprezentanci gmin miejskich i miast na prawach powiatu podkreślają problem długiego okresu oczekiwania po złożeniu wniosku na przyznanie mieszkania. Tym samym, pomimo stosunkowo większej liczby mieszkań w porównaniu do mniejszych gmin, większa liczba potrzebujących i oczekujących na mieszkanie sprawia, że dostępność także jest zdecydowanie ograniczona.

Jednocześnie reprezentanci gmin miejskich i miast na prawach powiatu wskazują na potrzebę wprowadzenia alternatywy wobec przeważającego w Polsce systemu drabinkowego, zakładającego osiągnięcie własnego mieszkania na drodze awansu, zasłużenia sobie, realizacji konkretnych, oczekiwanych działań (jak podjęcie terapii, przyjmowanie leków, abstynencja, i in.). Wskazują potrzebę wprowadzania metody Najpierw Mieszkanie, zakładającej rozwiązanie bezdomności (rozumianej jako brak mieszkania) już na starcie, by następnie, przy wsparciu specjalistów, rozpoczął się proces zdrowienia osoby w istotnych w danym przypadku obszarach.

Potrzeby wcielania w życie metody Najpierw Mieszkanie nie werbalizują reprezentanci gmin wiejskich i miejsko – wiejskich. Częściowo wynika to z faktu deklarowanego braku problemu bezdomności (kilka do kilkunastu osób), częściowo z braku wiedzy na temat wspomnianej metody.

Intensyfikacja pracy w środowisku życia oraz podnoszenie jej jakości

Realizacja usług wspierających osoby doświadczające bezdomności w środowisku ich życia sprzyja poczuciu bezpieczeństwa osoby objętej wsparciem, wspierającym ułatwia nawiązanie relacji i zdobywanie zaufania podopiecznych. Świadczenie takich usług pozwala poznać osobę wymagającą wsparcia i sposób jej funkcjonowania w naturalnym kontekście, co ułatwia dopasowanie wsparcia do realnego zapotrzebowania. Praca streetworkerów wypełnia lukę w pomocy na rzecz osób przebywających w miejscach niemieszkalnych. Coraz więcej organizatorów, jak i realizatorów usług społecznych dostrzega potencjał tej formy pracy socjalnej.

Podnoszenie jakości usług wykonywanych w środowisku życia stwarza potrzebę wymiany doświadczeń pomiędzy podmiotami świadczącymi tego rodzaju wsparcie, w celu poznawania różnych perspektyw.

Myślę, że super byłoby spotykać się i wymieniać doświadczenia z osobami, które również pracują metodą streetworkingu, czy to z Warszawy, z Krakowa, Częstochowy, Gdańska. Każdy stara się na swój sposób troszeczkę przeanalizować wszystkie podręczniki, które na temat streetworkingu wyszły i wprowadzić samodzielnie w życie. Jest to też sposób na różnego rodzaju konsultacje.

realizator

Realizatorzy usług wskazują na istotne różnice między streetworkingiem realizowanym przez podmioty publiczne (jak MOPS, GOPS) oraz pozarządowe (w ramach pracy fundacji, stowarzyszenia). Stąd uczenie się od siebie nawzajem nie tylko pozwala szerzej wdrażać sprawdzone sposoby, ale w konsekwencji może doprowadzić do uporządkowania pewnych sprawdzonych praktyk.

Inaczej mogą być realizowane, jeżeli to jest placówka publiczna, a inaczej może być jeśli to jest jakaś fundacja na przykład. Bardzo często rzeczy przez fundacje przechodzą szybciej, takie, których nie możemy zrobić w placówce publicznej.

realizator

zmiany w zakresie zlecania i finansowania usług

W zakresie zlecania i finansowania usług zwracano uwagę na potrzebę zwiększania nakładów środków finansowych przeznaczanych na realizację standardów nieobligatoryjnych i usług ponadstandardowych;

Na pewno zwiększenie finansowania, bo to co teraz nam nie wystarcza, tylko głównie na te podstawowe usługi i to nie zawsze.

IDI, schron

Badani także zwracają uwagę na potrzebę lepszego wynagrodzenia dla tych, którzy mieliby organizować i realizować opisywane usługi.

Wszystko się kręci wokół pieniądza. No ale trzeba mieć pieniądze, żeby tam ktoś tego dopilnował, żeby ktoś zaglądał.

pracownik OPS, organizator

Dostosowanie infrastruktury do osób wymagających specjalistycznego wsparcia

Wśród osób doświadczających bezdomności coraz więcej wymaga specjalistycznego wsparcia ze względu na ich sytuację zdrowotną (niepełnosprawność, zaburzenia psychiczne). Funkcjonujące już i nowo tworzone placówki powinny odpowiadać na potrzeby tych grup. Poniższa wypowiedź obrazuje problem przemieszczania się w obrębie trzech pięter budynku osób mających trudności z poruszaniem.

Bo trzy piętra dla tych ludzi to jest ciężko pójść na stołówkę, na parter, nawet zejść trzy razy na posiłek dziennie. No myślę, że takie lokalowe potrzeby są większe.

pracownik schroniska, realizator

Ja bym tutaj stworzyła coś takiego jak jest dla osób niepełnosprawnych. My nie mamy schroniska, gdy jest jakaś niepełnosprawność. Wydaje mi się, że by się przydało chociażby z niepełnosprawnością fizyczną, na tych wózkach, o kulach. Takie osoby z ograniczeniami, ale to musiałyby być lepsze warunki lokalowe.

pracownik OPS, organizator

Zapewnienie dostępu do specjalistycznych usług dla osób wymagających specjalistycznego wsparcia

Realne wsparcie osób ze specyficznymi potrzebami wymaga zdiagnozowania ich potrzeb w różnych obszarach. Ich zaspokojenie jest możliwe dzięki świadczeniu specjalistycznych usług przez profesjonalistów, posiadających wiedzę i doświadczenie w danym zakresie, na przykład rehabilitacji, arteterapii, neurologii, psychiatrii i in.

Jakieś wsparcie psychologiczne jak najbardziej, jest pracownik socjalny, ale to myślę, że za mało, bo on tam musi ogarniać wszystkie jeszcze inne sprawy.

pracownik OPS, organizator

Pewno terapie dla osób uzależnionych, żeby te osoby poddać wszystkie terapii, bo większość to są osoby uzależnione.

pracownik OPS, organizator

Zwiększenie liczby specjalistycznej kadry

Wysoka jakość realizowanych usług zależy – zdaniem ich organizatorów i realizatorów – od dostępności do specjalistów. Ograniczona liczba osób wykonujących zawody pomocowe wiąże się ze specyfiką tych profesji. Wymagają one dużego zaangażowania i predyspozycji

do pracy w środowiskach obarczonych silnym stereotypem, z osobami doświadczającymi wielu problemów – nie tylko braku dachu nad głową.

Główny problem to jest właśnie czynnik ludzki. Łatwiej jest do dzieci kogoś znaleźć niż do osoby bezdomnej, jeszcze uzależnionej, śmierdzącej, często nietrzeźwej.

pracownik schroniska, realizator

Podnoszenie kwalifikacji specjalistów

Podkreślana jest trudność dostępu do aktualnej wiedzy i kompetencji zarówno w zakresie organizowania usług i zarządzania nimi (organizatorzy), jak również ich prowadzenia (realizatorzy).

Obszar pomocy społecznej wymaga bieżącej znajomości **aktualizacji i zmian w rozporządzeniach**, które regulują sposoby funkcjonowania placówek dla osób doświadczających bezdomności, a co za tym idzie niezbędny jest stały dostęp do odpowiednich szkoleń.

Uważam, że pracownik, który się szkoli na bieżąco to też ma wyższą świadomość i dużą wiedzę jak chodzi o przepisy prawa, bo to wszystko przecież ewoluuje.

pracownik OPS, organizator

Nie mamy wiedzy jako pracownicy socjalni, jak na przykład funkcjonują te schroniska z usługami opiekuńczymi. Na przykład, ja mam pytanie czy mogę umieścić w takim schronisku u pana osobę chorą na schizofrenię. Czy to schronisko jest też dla osób chorych psychicznie? Jak najbardziej jestem za tym, żeby zrobić szkolenie pracowników

Realizatorzy i organizatorzy usług wskazują potrzebę dostępu do **bieżących informacji na temat nowych sposobów pracy** z wyszczególnieniem osób w kryzysie bezdomności.

Znacząca dla kadry MOPSu ja uważam, że jak chodzi o osoby bezdomne, to jest bardzo mało szkoleń. (...) Były szkolenia tylko o kontrakcie socjalnym, ale tak naprawdę dla zwykłego klienta, a nie dla osoby bezdomnej. To był taki margines. Taki wstęp, ale tak naprawdę nic z tego nie wynikało. A tych szkoleń z tej kategorii bezdomności jest bardzo mało.

pracownik OPS, organizator

Potrzebna jest także możliwość rozwoju **umiejętności interpersonalnych**, ważnych w pracy z osobami z różnych grup społecznych (na przykład umiejętność nawiązania kontaktu, zdobywania zaufania, motywowania).

Szukanie sposobu, który pomaga w nawiązaniu relacji i to nieważne z którąkolwiek grupą osób w kryzysie bezdomności. Czy to tych uzależnionych od alkoholu, czy niepełnosprawnych, czy długotrwale przebywających na ulicy, czy krótkotrwale. Generalnie forma nawiązania kontaktu, rozmowy, dialogu, motywowania, tutoring, być może coaching, w tym kierunku.

realizator

Jak sygnalizują uczestnicy badań, istnieje trudność w dostępie do **szkoleń dla streetworkerów**. Ze względu na bariery formalne, kursy i szkolenia w zakresie działania streetworkerów są dla nich niedostępne, kierowane są natomiast wprost do pracowników socjalnych.

Nie mogliśmy wziąć udziału w takim szkoleniu dlatego, że było ono przeznaczone dla pracowników socjalnych albo asystentów rodziny. (...) My nie jesteśmy ani pracownikami socjalnymi z wykształcenia. Więc z zasady nie mogliśmy wziąć w tym udziału.

realizator

Istotne jest także podnoszenie **kwalifikacji do pracy z osobami doświadczającymi bezdomności o specyficznych potrzebach wsparcia**. Zwłaszcza, kiedy wsparcie adresowane są do osób z uzależnieniami, niepełnosprawnościami, zaburzeniami psychicznymi, czy długotrwale przebywających w miejscach niemieszkalnych. Wskazane są wówczas specyficzne sposoby pracy, a wśród nich uczestnicy badania wymieniają: dialog motywujący, terapię krótkoterminową skoncentrowaną na rozwiązaniu, tutoring, coaching.

Uczestnicy badania, na pytanie o potrzeby w zakresie usług świadczenia pomocy osobom o specyficznych potrzebach wsparcia, odnieśli się jedynie do osób z niepełnosprawnościami oraz zaburzeniami psychicznymi. Jednocześnie w mniejszym bądź większym stopniu odnosili się do innych osób o specyficznych potrzebach wsparcia (np. kobiet, matek z dziećmi, osób z niepełnosprawnością ruchową, czy osób żyjących w miejscach niemieszkalnych, dorosłej młodzieży, osób LGBT+, osoby niewidomych i niesłyszących, osoby z niepełnosprawnością intelektualną). Powodem może być brak doświadczeń w pracy z tymi grupami, brak wiedzy na temat ich specyficznych potrzeb. Istnieje zatem potrzeba uzupełnienia tego braku poprzez **szkolenie na temat specyfiki poszczególnych grup**.

Poznanie skali i charakteru bezdomności

Pomimo podejmowanych prób badania liczby osób doświadczających bezdomności, skala problemu nie jest w pełni znana. Zwłaszcza oszacowanie liczby osób w kryzysie bezdomności ulicznej okazuje się być niezwykle trudne. Są to osoby na co dzień przebywające w miejscach niemieszkalnych, takich jak: pustostany, altany działkowe, węzły ciepłownicze, parki, zsypy na śmieci i inne. Zalecana przez ekspertów z obszaru bezdomności inkluzywna definicja, sugeruje problem postrzegać w sposób szeroki. Europejska Typologia Bezdom-

ności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS⁵⁴, wychodząc z założenia, że zapobieganie bezdomności oraz zapewnianie mieszkań ludziom wychodzącym z bezdomności wymaga zrozumienia procesów wchodzenia w bezdomność, rekomenduje stosowanie szerokiego pojmowania tego złożonego zjawiska. Prezentowana analiza odnosi się do kategorii koncepcyjnej „braku dachu nad głową” (kategorie operacyjne: ludzie mieszkający w przestrzeni publicznej, ludzie zakwaterowani interwencyjnie), kategorii koncepcyjnej „bez miejsc zamieszkania” (kategorie operacyjne: ludzie zakwaterowani w placówkach dla bezdomnych, ludzie zakwaterowani w schroniskach dla kobiet, ludzie otrzymujący stałe długoterminowe wsparcie z powodu bezdomności) oraz kategorii koncepcyjnej „niezabezpieczone zakwaterowanie” (kategoria operacyjna: ludzie w lokalach niezabezpieczonych), w ramach typologii ETHOS⁵⁵. Uczestnicy badania – organizatorzy i realizatorzy usług społecznych uznawali te grupy jako wymagające najpilniejszej pomocy.

Warto wspomnieć, że zdarzały się wypowiedzi zwracające uwagę na potrzebę skupienia się także na innych kategoriach operacyjnych w ramach Typologii ETHOS, jak: ludzie w lokalach niezabezpieczonych, ludzie otrzymujący stałe długoterminowe wsparcie, ludzie zagrożeni eksmisją, ludzie zagrożeni przemocą, ludzie mieszkający w konstrukcjach tymczasowych/nietrwałych, ludzie mieszkający w warunkach substandardowych czy przeludnienia. Jednocześnie jednak podkreślano, że na te potrzeby należałoby odpowiedzieć na kolejnym etapie rozwiązywania problemu bezdomności. Najpierw należy zaspokoić potrzeby grup doświadczających największych trudności. Poznanie skali, ale także charakteru bezdomności zdecydowanie może wpłynąć na projektowanie form pomocy oraz jakość jej świadczenia. Brak wiedzy na temat liczby osób doświadczających bezdomności (aktualnie znana jedynie szacunkowa liczba osób przebywających na terenie Łodzi, czy całego województwa) nie pozwala na dopasowanie działań nie tylko w kontekście skali ich realizacji, ale też charakteru.

Podniesienie świadomości społecznej na temat problemu bezdomności

Istotną potrzebą jest uświadamianie różnych grup społecznych na temat problemu bezdomności. W badaniu sugerowano m.in. rozpowszechnianie wśród osób decyzyjnych na różnych szczeblach administracji publicznej, wiedzy na temat problemu bezdomności, ale też na temat sposobu projektowania zarządzeń i dokumentów strategicznych. Wśród badanych pojawiła się opinia, że akty prawne odbiegają od realiów codziennej pracy z dru-

⁵⁴ FEANSTA, *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, tłum. P. Olech i J. Wygnańska, www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/PL.pdf

⁵⁵ Analiza, zgodnie z zaleceniami SOPZ w zakresie realizowanego badania, skoncentrowana na Europejskiej Typologii ETHOS w kategoriach 1-4 oraz częściowo 7 i 8, oraz ustawowej definicję bezdomności oraz osoby bezdomnej, która określa: *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 i dowodach osobistych, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania* (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 08.115.728 j.t.).

gim człowiekiem. Co więcej, niekiedy utrudniają prowadzenie procesu wychodzenia osób z bezdomności.

Ciągle mam nadzieję, że gdyby tak naprawdę przyjechał ktokolwiek z ministerstwa. Ktoś na samej górze. I gdyby usiadł z pracownikiem socjalnym i pracownik przedstawiłby mu wszystkie dokumenty i zarządzenia [śmiech], które ministrowie wymyślają, to pewnie sam włos by mu się na głowie zjeżył.

pracownik OPS, organizator

Proces uświadamiania mógłby obejmować całe społeczeństwo. Mądre wspieranie wychodzenia z bezdomności wymaga bowiem współpracy nie tylko samej osoby doświadczającej kryzysu, specjalistów w tym zakresie, ale też osób „domnych”. Ich wpływ może być znaczący zarówno w wychodzeniu z bezdomności, ale i utrudnianiu tego procesu (na przykład utrwalając bezdomność wyłącznie przez wsparcie pieniężne, wyręczanie, i in.). Jednocześnie istotnym problemem w kontekście bezdomności jest mniej lub bardziej sprawne zarządzanie nią, bez podejmowania prób jej rozwiązania. Wyrażana czasem satysfakcja z opanowanej sytuacji z racji niezmienności skali bezdomności na przestrzeni lat wydaje się obrazować opisywane zjawisko.

Jakie są potrzeby? No nie ma potrzeb, nie mamy też ludzi, którzy potrzebują pomocy w tym zakresie. Jeden pan, który od lat jest w schronisku i na bieżąco nie mamy takich żadnych potrzeb nowych.

pracownik OPS, organizator

Deklarowany brak potrzeby podejmowania dodatkowych działań wydaje się nie tyle wskazywać na rozwiązanie problemu bezdomności (choć rzeczywiście nie przybywa nowych osób dotkniętych problemem), ile na sprawne zarządzanie sytuacją (umieszczenie w schronisku na lata).

Usprawnienie współpracy międzysektorowej na rzecz wsparcia procesu wychodzenia z bezdomności

Bezdomność to problem niezwykle złożony. Jego rozwiązanie wymaga współpracy wielu podmiotów, często z bardzo różnych obszarów, nie tylko pomocy społecznej, ale i polityki społecznej. Usprawnienie współpracy może przyczynić się bezpośrednio do realnego wsparcia osób w kryzysie bezdomności w zakresie konkretnych działań na rzecz zmiany ich sytuacji życiowej. Może doprowadzić do zbudowania kompleksowego wsparcia, wypełnienia istniejących w systemie luk oraz zapobiec dublowaniu działań przez różne podmioty.

Realizacja długofalowych działań

Najefektywniejszą formą wsparcia jest realizacja długofalowych, kompleksowych rozwiązań. Tymczasem podmioty mające zapobiegać bezdomności oraz udzielać pomocy, swoje działania skupiają najczęściej na zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych osób doświadczających bezdomności, zapewniając każdemu potrzebującemu schronienie, posiłek czy niezbędne ubranie⁵⁶.

Podsumowując, podkreślano, że powyższe potrzeby mogłyby zostać zrealizowane przy posiadaniu takich zasobów, jak: finanse, baza lokalowa, znajomość realnego zapotrzebowania na daną usługę i zasób osobowy w postaci wykwalifikowanych kadr.

6.2. bariery w obszarze świadczenia usług na rzecz osób w kryzysie bezdomności (z perspektywy instytucji)

W toku prowadzenia badań zdiagnozowano następujące bariery świadczenia skutecznego wsparcia osobom w kryzysie bezdomności na terenie województwa łódzkiego. Nie mają one charakteru uogólnionego – odnoszą się do poszczególnych typów usług społecznych.

w zakresie schronienia

Brak odpowiedniej infrastruktury

Zgodnie z dokonaną na potrzeby niniejszego badania *Analizą desk research i przeglądem dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*⁵⁷, wiele polskich gmin boryka się z problemem związanym z brakiem wyspecjalizowanych placówek do pracy z różnorodnymi grupami osób bezdomnych. Ośrodki wsparcia dla osób bezdomnych w wielu przypadkach wymagają pilnych remontów, napraw, rozbudowy i adaptacji. Część z nich znajduje się na terenach trudno dostępnych dla samych osób bezdomnych. Za A. Przymerńskim⁵⁸ wymienić można następujące skutki niedostatecznej infrastruktury: zatłoczenie w placówkach, trudności realizacji w nich programów reintegracyjnych, niewystarczające funkcjonalne zróżnicowanie oraz wyraźne ślady przypadkowości rozmieszczenia infrastruktury, niemającej wiele wspólnego z celowością udzielania w nich

⁵⁶ *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/ usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*, M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek, Ogólnopolska Federacja na Rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności.

⁵⁷ M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek (Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności) *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*, RCPS w Łodzi, 2021.

⁵⁸ A. Przymerński, *Aktualny stan problemu bezdomności w Polsce. Aspekt polityczno-społeczny*, [w:] M. Dębski, K. Stachura (red.), *Oblicza bezdomności*, Gdańsk 2008, s. 30.

pomocy⁵⁹. Uczestnicy badania (organizatorzy i realizatorzy) wymieniają kilka najważniejszych barier w zakresie braku odpowiedniej infrastruktury:

- a. **Brak wystarczającej liczby placówek, adekwatnej do liczby osób w kryzysie bezdomności;** zapewniających tymczasowe schronienie, jak: schroniska, noclegownie, schroniska z usługami opiekuńczymi, ogrzewalnie, domy dla samotnych matek z małoletnimi i kobiet w ciąży (oraz ich rozmieszczenie na terenie województwa nieodpowiadające rzeczywistemu zapotrzebowaniu poszczególnych gmin)⁶⁰.

Jeśli tak obligatoryjnie na terenie każdego powiatu musiałyby być schronisko, byłoby też korzystniejsze, bo można by też więcej dla tych osób zrobić.

pracownik OPS, organizator

Należy podkreślić jednak, że w części badania obejmującej swym zasięgiem 123 gminy, wyraźne braki w zakresie poszczególnych usług schronienia wskazywało średnio 15-16 gmin. Tabela poniżej prezentuje zdecydowane niedobory (odpowiedź „zdecydowanie brakuje”) poszczególnych rodzajów usług w województwie z podziałem na gminy.

⁵⁹ Por. M. Kostrzyńska, *Instytucjonalne utrwalanie bezdomności*, *Pedagogika Społeczna*, 4(66) Rok XVI 2017, s. 147-165, <http://pedagogikaspooleczna.com/wp-content/uploads/2018/10/PS42017147-165.pdf>

⁶⁰ Podobne wnioski wynikają z badania *Kierowanie osób bezdomnych do usług schronienia*, zakładającego analizę dostępności usług schronienia oraz problemu dyskryminacji migrujących osób bezdomnych w dostępie do tych usług. Badanie pokazało, że o kompleksowych systemach pomocy osobom bezdomnym można mówić jedynie w największych miastach w Polsce. Już w miastach średnich (50-150 tys. mieszkańców) spada zarówno liczba placówek interwencyjnych (ogrzewalnia i noclegownia), jak i placówek wysokospecjalistycznych (schroniska z usługami opiekuńczymi, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży). W zasadzie jedyną powszechną formą pomocy w tej grupie miast są zwykłe schroniska. Poziom dostępności usług w małych miejscowościach jest zatrważająco niski i bardzo wiele z nich pozbawionych jest jakichkolwiek usług dla osób bezdomnych. Znaczne rozmiary przyjmuje dyskryminacja z dostępu do pomocy osób bezdomnych z ostatnim adresem zameldowania w innej gminie (migrujących) (P. Korliński, P. Olech, J. Wilczek, *Kierowanie osób bezdomnych do usług schronienia. Raport z badania ankietowego [N=359] oraz wywiadów indywidualnych*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2021, <https://drive.google.com/file/d/1wmuq2P6l33qxKB6OCHzPbmC80th2ExNW/view> 91).

Ogrzewalnia	Noclegownia	Schronisko dla osób bezdomnych	Schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi	Dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży	Ośrodek interwencji kryzysowej	Specjalistyczny ośrodek wsparcia dla ofiar przemocy
Góra Świętej Małgorzaty	Ksawerów	Sulmierzyce	Lgota Wielka	Żytno	Dobroń	Biała Rawska
Grabów	Masłowice	Opoczno	Łęki Szlacheckie	Ksawerów	Wielgomłyn	Rawa Mazowiecka
Łęczycza (gmina miejska)	Lgota Wielka	Opoczno	Uniejów	Masłowice	Andrespol	(gmina miejska)
Domaniewice	Łęki Szlacheckie	Pabianice (gmina wiejska)	Sławno	Lgota Wielka	Zduńska Wola (gmina wiejska)	Osjaaków
Zelów	Uniejów	Nowa Brzeźnica	Sulmierzyce	Łęki Szlacheckie	Nieborów	Biała
Piątek	Sławno	Opoczno	Opoczno	Uniejów	Żytno	Ujazd
Łęczycza (gmina wiejska)	Sulmierzyce	Siemkowice	Opoczno	Sławno	Ksawerów	Złoczew
Łask	Opoczno	Dłutów	Pabianice (gmina wiejska)	Opoczno	Masłowice	Łowicz (gmina wiejska)
Łowicz (gmina miejska)	Pabianice (gmina wiejska)	Konstantynów Łódzki	Nowa Brzeźnica	Opoczno	Lgota Wielka	Dobroń
Bielawy	Nowa Brzeźnica	Paradyż	Brzeźnica	Pabianice (gmina wiejska)	Łęki Szlacheckie	Wielgomłyn
Kocierzew Południowy	Brzeźnica	Góra Świętej Małgorzaty	Siemkowice	Nowa Brzeźnica	Uniejów	Andrespol
Witonia	Siemkowice	Grabów	Dłutów	Brzeźnica	Sławno	Zduńska Wola (gmina wiejska)
Daszyna	Dłutów	Łęczycza (gmina miejska)	Konstantynów Łódzki	Siemkowice	Sulmierzyce	Nieborów
Łyszczowice	Konstantynów Łódzki	Domaniewice	Paradyż	Dłutów	Opoczno	Żytno
Łanięta	Paradyż	Zelów	Góra Świętej Małgorzaty	Konstantynów Łódzki	Opoczno	Ksawerów
Dmosin			Grabów		Pabianice (gmina wiejska)	Masłowice
Wieluń			Łęczycza (gmina miejska)			Lgota Wielka
						Łęki Szlacheckie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Ankiety nr 1 dla przedstawicieli OPS

- b. **Brak odpowiedniego wyposażenia** (na przykład brak wystarczającej liczby łazienek, potrzebnego sprzętu, jak pralko-suszarka).
- c. **Zły stan techniczny** istniejących placówek.

Szukujemy się do remontu, no ale niestety nie mamy żadnych środków zewnętrznych, które mogłyby nas wesprzeć w tym zakresie.

pracownik schroniska, realizator

- d. **Nieprzystosowanie budynków do osób ze specyficznymi potrzebami**, jak na przykład osoby z niepełnosprawnościami.

Brakuje nam odpowiednio przygotowanych łazienek, nie mamy też łazienki dla niepełnosprawnych, choć wiele osób, które przychodzą do nas, to są osoby z niepełnosprawnościami. Nie są to osoby takie, które wymagają specjalnych usług opiekuńczych, one są samodzielne, no ale z racji na to, że np. poruszają się o balkoniku, powinny mieć dostęp do łazienki dostosowanej do osób niepełnosprawnych, tego nie posiadamy i te łazienki nasze w ogóle nie spełniają w tym momencie pełnych, współczesnych standardów.

pracownik schroniska, realizator

- e. Lokalizacja placówki w zbyt dużej odległości od miejsca życia osoby doświadczającej bezdomności.** Zlecenie przez gminę wykonania usługi placówce w innej gminie, nierzadko oddalonej jest o kilkadziesiąt, a czasem kilkaset kilometrów, zdecydowanie utrudnia weryfikację realizowanych standardów⁶¹.

Jednak ta odległość kilkadziesiąt kilometrów nie jest sprzyjająca. Na przykład, gdyby było na terenie naszego powiatu to schronisko to też łatwiej byłoby sprawdzić ten standard.

pracownik OPS, organizator

Niemal niemożliwa staje się praca socjalna z bezdomnym mieszkańcem danej gminy, przebywającym w schronisku oddalonym o kilkadziesiąt kilometrów..

Jeżeli schronisko jest oddalone o kilkadziesiąt kilometrów, w związku z tym praca pracownika socjalnego z klientem jest bardzo ograniczona. W związku z tym pilnowanie, kontrolowanie, praca w kierunku wyjścia z bezdomności, jest niemal niemożliwa.

pracownik OPS, organizator

Powyższy problem rozwiązywany bywa przez angażowanie pracownika socjalnego z ośrodka będącego organizatorem usługi schronienia, z której korzysta dany klient, do "zastępczego" prowadzenia wywiadu, niejako w imieniu współpracującego z tym klientem pracownika z gminy zlecającej usługę (sposób ten jest prawidłową procedurą, przewidzianą przez Ustawę o pomocy społecznej, art. 107 ust. 3).

⁶¹ Por. *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*, M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek, Ogólnopolska Federacja na Rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności. Tożsame wyniki badań w zakresie przypadków kierowania osób bezdomnych do placówek znacznie oddalonych od ośrodków pomocy społecznej, nawet do kilkuset kilometrów (w skrajnym przypadku zabezpieczono schronienie w miejscowości odległej nawet 643 km). Powodowało to utratę realnego kontaktu z osobami bezdomnymi, a tym samym istotnie ograniczało skuteczność pracy socjalnej.

Właściwie to kierujemy do schronisk i robimy wywiady na potrzeby innych ośrodków pomocy społecznej z osobami, które są tutaj na terenie naszej gminy w schroniskach.

pracownik OPS, organizator

W przypadku słabo rozwiniętej infrastruktury komunikacyjnej pomiędzy gminą zlecającą usługę schronienia i gminą, w której usługa jest realizowana, transportowanie i towarzyszenie podopiecznemu stanowi dodatkowy obowiązek pracownika socjalnego.

Można by dać bilet kredytowy, ale wiadomo, że przy obecnych połączeniach autobusowych z takich małych miejscowości jest problem, więc wykorzystujemy swój samochód służbowy wielokrotnie, żeby te osoby zawieźć, dostarczyć. To jest dla nas duży problem.

pracownik OPS, organizator

Duża odległość miejsca schronienia od miejsca codziennego przebywania i pracy stanowi utrudnienie także dla osoby doświadczającej bezdomności. Utrudnione dojazdy często przyczyniają się do porzucenia pracy albo schroniska.

Niektóre osoby nie chcą się przenieść. Trudno z tego schroniska na terenie innego powiatu dojeżdżać do pracy na terenie też innego.

pracownik OPS, organizator

- f. Lokalizacja miejsc schronienia na peryferiach centrum miasta lub gminy, w miejscach źle skomunikowanych z centrum miasta lub gminy.** Izolacja przestrzenna osób doświadczających bezdomności ma bezpośredni, negatywny wpływ na trudność w integracji społecznej.

Słabą stroną będzie to, że to jest dosyć odległe od drogi głównej, czyli tak komunikacja jest, jeżeli by były osoby, bo osoby niepełnosprawne no to wiadomo, one się nigdzie nie będą same poruszały.

realizator

- g. Zbyt liczne placówki.** Zbyt duże zagęszczenie osób w miejscu schronienia, na przykład w sytuacji dużych mrozów, umożliwia wprawdzie świadczenie usług większej liczbie osób, ale są to usługi niższej jakości.

Warunki lokalowe są bardzo kiepskie, że jest bałagan, za dużo osób w jednym pomieszczeniu.

pracownik OPS, organizator

Jak są duże miasta no to jest mało schronisk i po prostu chcąc nie pozostawić tej osoby bezdomnej bez jakiegokolwiek wsparcia, no to schronisko pewnie się decyduje na to, że woli udzielić pomocy, a wtedy te warunki lokalowe dla innych się po prostu pogarszają.

pracownik OPS, organizator

Zarówno pokoje, jeśli one są pięcio-, sześćoosobowe, to już są dosyć tłoczne.

pracownik schroniska, realizator

Rodzi to trudność: dostępność do człowieka, kiedy jest taka masowość tych osób w jednym skupisku.

realizator

- h. Brak liczby pracowników adekwatnej do liczby mieszkańców**, by byli w stanie zapewnić odpowiednie wsparcie.

My w tym momencie jesteśmy placówką dla 60 osób i przez całą dobę ktoś jest z pracowników takich, którzy są w pełni decyzyjni i kompetentni w podejmowaniu decyzji i zapewnieniu wsparcia. Musimy starczyć na wszystko, na sytuacje, w których jest covid, są choroby pracowników, różnego typu trudności związane w ogóle z obstawieniem tych bieżących dyżurów.

pracownik schroniska, realizator

- i. Niewystarczająca liczba mniejszych placówek** (do 30 osób), Mniejsze placówki umożliwiają nawiązywanie relacji pomiędzy rezydującymi w nich osobami oraz kadrą, pozwalają pracownikom na indywidualną pracę i realne towarzyszenie osobom w kryzysie w ich drodze. Mniejsze placówki mogą pełnić funkcję przejściową na drodze deinstytucjonalizacji.

Brak placówek koedukacyjnych i umożliwiających pobyt ze zwierzęciem

Bariera ta wiąże się z wymaganiem na osobach doświadczających bezdomności dokonywania wyborów pomiędzy utrzymywaniem ważnych dla nich więzi (z partnerem/partnerką/towarzyszącym osobie zwierzęciem) a uzyskaniem schronienia. Utrudnia ona pracę socjalną w szczególności z osobami doświadczającymi bezdomności.

Osoby pozostające w formalnych i nieformalnych związkach z osobą przeciwnej płci często stają przed wyborem między pozostaniem z partnerem/partnerką w przestrzeniach niemieszkalnych albo otrzymaniem schronienia w placówce (przeznaczonej tylko dla kobiet, bądź tylko dla mężczyzn). W konsekwencji wiele osób pozostaje w środowisku otwartym, co nieraz bezpośrednio zagraża ich zdrowiu i życiu, a na pewno utrudnia działania na rzecz poprawy jakości życia.

Natomiast zdarzały nam się pary, które przychodziły do noclegowni. One oczywiście były przyjmowane. Tyle, że ja mam taki problem, że mam jeden pokój noclegowy dla sześciu osób i nie jest on koedukacyjny. On jest dla mężczyzn, więc robiliśmy tak, że drugie łóżko było na korytarzu za parawanem i tam ta pani miała swoje miejsce. Łóżko, szafkę, parawan, no bo trzeba było to jakoś rozwiązać. Natomiast nie dostawali pokoju oddzielnego, bo nie ma takiej opcji.

pracownik noclegowni, realizator

Jak są pary osób bezdomnych mężczyzna i kobieta, to tu są zagwostki. To w różnych miastach Polski nie wiadomo co z takimi osobami zrobić. No bo my mężczyznę przyjmujemy, ale parę, żeby jeszcze razem spali, no to już odpada.

pracownik schroniska, realizator

Żeby mogły być placówki, które świadczyłyby pomoc stricte dla osób w związkach, niekoniecznie małżeńskich. Żeby mogła być kobieta i mężczyzna w tym samym miejscu, w jednym pokoju odizolowanym od reszty. I nawet i ze swoim dzieckiem czasami, bo zdarza się, że pojawia się dziecko i mama jest na przykład z dzieckiem w innym schronisku, tata w innym.

Analogicznie, w przypadku chęci utrzymania więzi z towarzyszącym osobie doświadczającej bezdomności zwierzęciem dochodzi do konieczności podejmowania decyzji o pozostaniu w miejscach niemieszkalnych.

Problemem też bardzo częstym dla nas i dla osób przebywających na ulicy jest to, że mają swoich pupili, które czasami są dla nich całym życiem. Kilkakrotnie panowie nie chcieli udać się do żadnego schroniska, dlatego, że nie chcieli zostawić psa na ulicy. Bo ten pies był dla nich jedyną dobrą ostoją, która była dla nich ważna. Oni bardzo często nie dokarmiali siebie, a karmili swoje zwierzęta, bo tak bardzo o nie dbali, bo tak bardzo je kochali, bo to były jedyne osoby, które za nimi szły. I nie trafiali do schroniska, bo pies. Hotele też już się otwierają na zwierzęta, no to dlaczego nie mogłyby te schroniska się otworzyć na zwierzęta. To też by wpłynęło na ilość tych osób, bo takie osoby też mamy, które nie chcą ze względu na zwierzęta.

Brak podmiotów, które mogą prowadzić schroniska ze specjalistycznymi usługami opiekuńczymi.

Niektórzy organizatorzy usług społecznych wspominają, że pomimo ogłoszenia konkursu na prowadzenie schroniska z usługami opiekuńczymi, żadna organizacja nie zdecydowała się zgłosić swojej kandydatury.

Natomiast jeżeli chodzi o specjalistyczne usługi opiekuńcze, w tym roku nie udało nam się tej oferty zorganizować, planowaliśmy ją we współpracy z organizacjami pozarządowym realizować, natomiast nie ma podmiotów zewnętrznych, które byłyby zainteresowane jej realizacją.

pracownik OPS, organizator

Schronisko bez usług jest nieprzystosowane do udzielania wsparcia osobom o specjalnych potrzebach, nie tylko ze względu na brak odpowiednich specjalistów.

Od lat nie ma takiej pomocy, żeby przyszedł sobie lekarz do schroniska i raz w tygodniu czy dwa razy w tygodniu i czekał na wizyty, żeby pomóc tym ludziom. Nie ma, oni muszą sami. Jeżeli jest sytuacja podbramkowa to opiekunowie tak jak my no to wzywamy pomocy, czyli pogotowia, czy jakiejś pomocy doraźnej, czy nawet sami zaprowadzamy ich na jakieś SOR-y.

pracownik schroniska, realizator

W przypadku łączenia osób zdrowych i osób potrzebujących specjalistycznej pomocy w jednym schronisku dochodzi do sytuacji, kiedy opiekę nad osobami z trudnościami zaczynają sprawować współmieszkańcy, co nie powinno wchodzić w zakres ich odpowiedzialności.

(...) zlepek problemów: przemoc w rodzinie, osoba z niepełnosprawnością, osoba starsza, osoba, która nie jest w stanie sama sobie poradzić, nie jest samodzielna i wymaga opieki. To są osoby, które cierpią, które są narażone na potworną przemoc, są totalnie bezradne i wymagają wsparcia, ale nie mogą przebywać u nas w ośrodku, ponieważ ja to przerobiłam, kiedy przyjąłam osobę starszą, w wieku 80-ciu paru lat, która wymagała całkowitej opieki, a skończyło się tym, że wszystkie inne dziewczyny, które mieszkały w ośrodku, były obciążone dodatkowym problemem, czyli opiekowały się starszą panią.

realizator

Jednocześnie brak schronisk z usługami opiekuńczymi sprawia, że część osób doświadczających bezdomności kierowana jest do domów pomocy społecznej, choć nie są to jeszcze osoby na tyle schorowane, by tam trafić.

Kierujemy większą grupę pań do DPS-u, ale po pierwsze żal kierować je do DPS-u, jeżeli to są sprawne, energiczne i wydolne życiowo emerytki, które sobie dorabiają i mogą sobie naprawdę żyć samodzielnie. Szkoda publicznych pieniędzy na bardzo drogie miejsca w DPS-ach, ale one starają się o DPS, bo wiedzą, że to jest o wiele krótsza ścieżka niż uzyskania mieszkania socjalnego, bądź komunalnego.

pracownik schroniska, realizator

Powyżej opisana sytuacja pozostaje w zdecydowanej sprzeczności z założeniem deinstytucjonalizacji jako zapobieganiem zarówno niepotrzebnemu umieszczaniu, jak i przetrzymywaniu w instytucjach⁶².

Brak usług opieki dziennej nad dziećmi osób doświadczających bezdomności

W placówkach dla samotnych rodziców z dziećmi brak jest usług dziennej opieki nad dzieckiem w formie żłobka, obecności opiekuna/opiekunki. Taka forma wsparcia mogłaby ułatwić aktywizację zawodową rodziców doświadczających bezdomności.

Brak środków umożliwiających zatrudnienie w miejscach schronienia osób adekwatnie wykształconych

W ocenie badanych kadra w większości miejsc schronienia dla osób doświadczających bezdomności nabywa kompetencje wyłącznie na podstawie własnych doświadczeń. Choć ta forma samokształcenia jest niezwykle istotna, to powinna być uzupełnieniem dla posiadanej już wiedzy teoretycznej, uzyskanej w drodze formalnego kształcenia specjalistycznego. Badani podawali przykłady świadczące o nie dysponowaniu odpowiednimi narzędziami teoretycznymi lub praktycznymi przez pracownika socjalnego w relacji z klientem⁶³.

Zatrudnione są opiekunki i muszą powiedzieć, że one nie mają przygotowania zawodowego. To są takie panie opiekunki, które mogłyby chodzić w teren, świadczyć usługi w domu. Jedyłą wiedzą, którą one posiadają, to jest wiedza taka życiowa ich, natomiast nie mają jakiegoś wykształcenia w kierunku jakimś pedagogicznym czy leczenia uzależnień, bo wiadomo, że większość z tych osób, to są osoby uzależnione, chore, z zaburzeniami psychicznymi. One po prostu uczą się na swoich błędach, uczą się na tych ludziach, jak mają z nimi postępować i jak mają się zachowywać. A osoby, które mają odpowiednie przygotowanie po prostu nie chcą za takie pieniądze pracować. Bo, nie ukrywajmy, to są bardzo małe pieniądze, najniższa krajowa, a opieka jest 12-godzinna u nas.

realizator

Brak alternatywnych, doraźnych usług schronienia

W części inwentaryzacyjnej badania, jedynie w kilku gminach wskazano na odczuwalny brak izby wytrzeźwień: Zduńska Wola (gmina miejska), Skierniewice (miasto na prawach

⁶² J. Szmagałski, *Deinstytucjonalizacja w pomocy społecznej – zadania dla pracy socjalnej*, [w:] *Praca socjalna z osobami zmarginalizowanymi w środowisku lokalnym – doświadczenia polskie i norweskie*, red. M. Bielska-Łach, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2010, s. 33.

⁶³ Podobne wnioski prezentowane są w: *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/ usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*, M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek, Ogólnopolska Federacja na Rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności.

powiatu), Kutno (gmina miejska), Aleksandrów Łódzki, Opoczno, Witonia i Lipce Reymonowskie. Jednak badani w wywiadach sugerowali występowanie trudności w funkcjonowaniu usług schronienia przeznaczonych dla osób doświadczających bezdomności, związane z brakiem alternatywnych doraźnych usług miejsc schronienia dla osób "domnych", które nie mają możliwości spędzenia nocy w domu.

Spotykamy się z dużymi problemami związanymi z tym, że przywożeni są przez służby w stanie upojenia alkoholowego, których szpital nie chce przyjąć, bo uważa, że nie ma jakiegoś bezpośredniego zagrożenia życia. Natomiast opiekunowie mają obawy czy podczas pobytu nic się nie wydarzy, czy nie będą zagrażać własnemu życiu lub zdrowiu względem innych klientów ogrzewalni.

pracownik ogrzewalni, realizator

W naszej placówce śmiejemy się, że funkcjonujemy jak hotel właściwie, bo pojawiają się osoby w cudzysłowie jak się mąż z żoną pokłóci albo przyjaciel z przyjaciółką, jak nie wie, gdzie ma iść, no to przychodzi do nas. Albo jest pod wpływem alkoholu i policja kogoś zgarnia z ulicy i przywozi, bo sobie na przystanku siedzi. Nieważne, czy on ma miejsce zamieszkania czy nie ma. No traktując jakby to nasze schronienie jak izbę wytrzeźwień albo hotel. Panie opiekunki odpierają opór bardzo skutecznie, nie przyjmują takich osób, natomiast no w okresie zimowym przyjmują.

realizator

Poza tym jest stała grupa, ale my w okolicy mamy też szpital i zakład karny. Często te osoby, które opuszczają zakład karny albo są przesłuchiwane, korzystają jednorazowo z naszych usług. Są też osoby, które przyjechały z zagranicy, nie mają dokumentów i z tej ogrzewalni korzystają.

pracownik ogrzewalni, realizator

w zakresie usług mieszkaniowych (w tym wdrażania metody najpierw mieszkanie)

W odniesieniu do usług mieszkaniowych uczestnicy badania nie wspominali w ogóle albo co najwyżej w niewielkim stopniu o mieszkaniach wspomaganych (w tym chronionych). Fakt ten może wynikać z braku wystarczającej wiedzy na temat różnych form wsparcia.

Brak adekwatnej do skali bezdomności liczby mieszkań

Mowa tu o braku dobrze rozwiniętego systemu wsparcia mieszkaniowego w postaci odpowiedniej do skali bezdomności liczby różnych typów mieszkań (komunalnych z najmem socjalnym, wspomaganych, chronionych). Sytuacja ta wpływa na brak możliwości usamodzielniania osoby doświadczającej bezdomności, gotowej do opuszczenia placówki.

Każdy marzy o swoim mieszkaniu, ale nie każda osoba jest w stanie samodzielnie funkcjonować, nie każda osoba jest w stanie wrócić do swojego ostatniego miejsca zameldowania czy zamieszkania. Nie jest możliwe otrzymanie mieszkania socjalnego czy TBS-u, czy jakiegokolwiek, z zasobów gminy.

pracownik OPS, organizator

Mają decyzje odmowne, że brak jest mieszkań, że duży okres oczekiwania na dany lokal.

pracownik OPS, organizator

Wsparcia lokalowego tu nie otrzyma nikt, ponieważ gmina nie posiada własnych budynków, które można by było przeznaczyć na lokale socjalne.

pracownik OPS, organizator

Jeśli chodzi o kwestię mieszkaniową, to myślę, że jak w każdej gminie jest spory z tym problem. W zasobie mieszkaniowym. Bo oczywiście mamy tu przedsiębiorstwo komunalne. Są mieszkania i komunalne i socjalne. Natomiast są kolejki duże. Bardziej idziemy w kierunku mieszkań chronionych, które to mieszkania zostały stworzone niedawno, może 3 lata temu, organizacja pozarządowa dysponuje kilkoma. No i między innymi dwóch naszych bezdomnych, już w tej chwili tam w tych mieszkaniach treningowych. W każdym razie, raczej ci bezdomni trafiają do mieszkań chronionych najpierw, a później ich się uczy i dopiero no jeden z panów oczekuje na mieszkanie socjalne.

pracownik OPS, organizator

W zależności od rodzaju gminy, albo mieszkań brakuje w ogóle (gminy wiejskie i miejsko – wiejskie), albo ich liczba jest niewystarczająca (zwłaszcza w gminach miejskich czy miastach na prawach powiatu), stąd czas oczekiwania na mieszkanie, po złożeniu wniosku, może trwać nawet do 8 lat.

Zapotrzebowanie jest tak duże, że nie ma szans na mieszkanie chronione. (...) w naszej gminie jak chodzi o mieszkania socjalne, no to też jest bardzo duży problem. Kolejka osób, oczekiwania. To samo z mieszkaniami komunalnymi. Czyli problem mieszkaniowy tutaj u nas przypuszczam tak, jak w całej Polsce Okazuje się, że uzyskanie mieszkania, zwłaszcza komunalnego, ale z socjalnym jest podobny problem, jest praktycznie niemożliwe w czasie, który był dla nich realny. Bo jeżeli jest to emerytka, która minimalnie przekracza swój dochód i emerytura jest nieco większa, nie wiem o 100 złotych, niż najniższa emerytura, ta emerytka nie może dostać mieszkania socjalnego, może starać się o mieszkanie komunalne. To jest gehenna. Najpierw lata oczekiwania na komisję gospodarki mieszkaniowej,

która może wyrazić zgodę na stanięcie w kolejce po mieszkanie komunalne, a potem jest to wieloletnia kolejka. Jeżeli jest to osoba, która ma 60-65 lat, jest w dobrym stanie, może samodzielnie żyć, to perspektywa tych siedmiu lat przerasta ją, to jest przerażające, że ona ma szansę na mieszkanie po [spędzonych] siedmiu latach w schronisku.

pracownik schroniska, realizator

Są to jednak prawdopodobnie sytuacje jednostkowe. W części inwentaryzacyjnej niniejszego badania ustalono, że w przypadku gmin, w których uchwała przyznaje osobom bezdomnym pierwszeństwo najmu mieszkań komunalnych, średni czas oczekiwania na mieszkania przez taką osobę waha się między 1 miesiącem a 4 latami. W gminach, w których uchwała nie przyznaje pierwszeństwa najmu mieszkań komunalnych osobom bezdomnym, będąc taką osobą czeka się średnio od miesiąca do kilku lat.

Ze względu na brak mieszkań w zasobie gminy, osoby w kryzysie bezdomności, gotowe do opuszczenia placówki i samodzielnego życia, pozostają w schronisku. Ten pobyt może wydłużać się nawet do kilkunastu lat. Istnieje zatem istotna luka zaburzająca płynność procesu wychodzenia z bezdomności. Placówki tymczasowego schronienia stają się miejscem docelowym. Jednocześnie większość osób nie jest w stanie wynająć mieszkania na wolnym rynku z racji niewystarczających środków finansowych.

Nawet jeśli socjalny najem mieszkań komunalnych byłby dostępny, ich zły stan techniczny nie pozwala na wprowadzenie się.

W zasadzie nie mamy takich osób, które by wyszły stąd i poszły do mieszkania komunalnego. Nie przypominam sobie przez ostatnie kilka lat, żeby uzyskały taką możliwość. Co prawda tam w jednej wsi są jakieś tam mieszkania komunalne w jakiejś starej szkole, ale są w takim standardzie, że nawet jak są oferowane, to nikt tam nie chce iść.

pracownik schroniska, realizator

Trudności związane są z pozyskaniem lokalu socjalnego. To oczekiwanie wieloletnie. Trudno mówić tutaj o jakichś zmianach pozytywnych, kiedy widzę, że u mnie w ośrodku przebywają osoby, które złożyły wniosek o lokal socjalny w 2017 roku, ile mamy już lat od tamtego momentu, i nadal ich sprawa nie jest jeszcze na wierzchołku tej góry lodowej. To najtrudniejsza rzecz, z jaką musimy sobie jako miasto poradzić. Ostatnio widzę, jak przychodzi klientka, ofiara przemocy, która jest w jakimś związku i słyszę, że ona już trzy razy była w domu dla samotnych matek i trafia do nas, i upłynęło cztery lata, a ona ciągle nie mieszka we własnym lokalu. A jak nie ma mieszkania, to naraża się na różne, bardzo niebezpieczne sytuacje, bo szukając tego domu wchodzi w jakieś kompletnie niedobre relacje, niesłużące niczemu. Potrafi się uwikłać kolejny raz, bo niestety jak nie mamy domu to rozpaczliwie szukamy jakie-

goś rozwiązania i też narażamy się na różne niewłaściwe decyzje i potem ponosimy konsekwencje.

realizator

Podobne wnioski prezentowane są w raporcie *Usługi mieszkaniowe w pomocy osobom bezdomnym*⁶⁴. Zasygnalizowano w nim, że mieszkania chronione, wspomagane i inne z przeznaczeniem dla osób doświadczających bezdomności dostępne były zaledwie w 10,1% badanych gmin. Usługi mieszkaniowe są bardziej rozpowszechnione w dużych miastach, jednak nadal zbyt mało liczne w stosunku do zapotrzebowania. W przypadku średnich miast tylko co drugie realizowało na swoim terenie tego typu programy, zaś w małych miejscowościach były one w zasadzie niedostępne. Powodem takiej sytuacji jest niedostępność zasobów mieszkaniowych (zarówno w szerokim obszarze dostępu do mieszkań komunalnych oraz z rynku prywatnego, jak w obszarze usług mieszkaniowych przeznaczonych dla osób bezdomnych). W badanych gminach średni czas oczekiwania na mieszkanie komunalne wynosił 5 lat (w niektórych przypadkach nawet 15-20 lat), zaś wiele gmin małych w ogóle nie posiadało żadnych komunalnych zasobów mieszkaniowych. Z kolei autorzy *Analizy desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/ usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*⁶⁵ podkreślają, że w powyżej opisanej sytuacji niestety nie należy oczekiwać szybkiej poprawy, ponieważ w dużej mierze rozwój budownictwa społecznego zależy nie tylko od gminy, ale również od ogólnopolskich uregulowań prawnych.

Brak rozpowszechnienia świadomości form wsparcia mieszkaniowego

Usługi mieszkaniowe nie są mocną stroną pomocy osobom znajdującym się w kryzysie bezdomności. W przypadku gmin wiejskich często nie ma świadomości istnienia takiej metody jak Najpierw Mieszkanie, co wynika z braku osób bezdomnych lub zwiększonych potrzeb mieszkaniowych dla innych grup osób (samotnych matek czy rodzin dotkniętych ubóstwem). Jeśli chodzi o gminy miejskie, praktyki takie jak Najpierw Mieszkanie są częściej znane i popierane, ale pojawiają się także kwestie administracyjne utrudniające udostępnianie mieszkań osobom bezdomnym. Jednocześnie wiele powiatów nie prowadzi ani usługi mieszkań chronionych, ani usługi mieszkań wspomaganych. Na uwagę zasługuje fakt, iż wielu uczestników badań ma wyraźny problem z rozróżnieniem poszczególnych typów wsparcia mieszkaniowego, traktując jak synonimy określenia: wspierane, wspomagane, chronione, treningowe, readaptacyjne i inne.

⁶⁴ P. Korliński, P. Olech, J. Wilczek, *Usługi mieszkaniowe w pomocy osobom bezdomnym. Raport z badania ankietowego [N=297] oraz wywiadów indywidualnych*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2020, <https://drive.google.com/file/d/11xEg3FWKZJ4GnnQbgXV17lkhON1t6u1/view>

⁶⁵ M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek (Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności) *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*, RCPS w Łodzi, 2021.

Powszechne przekonanie o „nieoptycalności” finansowej procesu deinstytucjonalizacji

Pojawiają się obawy, że usługi świadczone w rodowisku bardziej obciążają budżet samorządów niż wsparcie instytucjonalne, przy czym pomoc udzielana jest mniejszej liczbie osób.

W tej chwili na przykład w październiku płacę 37 zł za osobodzień, no to razy 30 dni proszę sobie policzyć. Nie wiem, czy za 1200 zł jesteśmy w stanie tutaj bezdomnemu zapewnić lepsze standardy. No być może.

pracownik OPS, organizator

Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/ usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego⁶⁶, jasno wskazuje, że system profilaktyki jest w dłuższej perspektywie tańszy niż system doraźnej pomocy świadczonej bezdomnym (koszty schronienia, wyżywienia, zasiłków i odzieży). Być może jasne wyliczenia finansowe mogłyby pomóc osobom decyzyjnym w regionie zrozumieć pilną potrzebę budowania mieszkań socjalnych i treningowych.

Dominujący model wsparcia osób doświadczających bezdomności

Wśród słabych stron wymieniane jest dominujące podejście do wsparcia mieszkaniowego, oparte na schodkowym, drabinkowym modelu, zgodnie z którym mieszkanie stanowi formę nagrody za dobre efekty pracy, dobro na które trzeba sobie *zasłużyć*.

Każdy musi na to mieszkanie zasłużyć, zapracować, no i przede wszystkim spełniać warunki, a więc mieć stały dochód oczywiście. Żeby to mieszkanie móc utrzymać.

organizator

Bardziej efektywny model zakłada, że mieszkanie wspomagane, wspierane czy chronione, jako dobro gwarantowane, powinno stanowić podstawowy etap procesu wychodzenia osoby z bezdomności. To rozwiązanie musi iść w parze ze wsparciem specjalistów w usamodzielnieniu i integracji społecznej,, kierowanym do osób doświadczających bezdomności.

⁶⁶ M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek (Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności) *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*, RCPS w Łodzi, 2021

w zakresie usług dla osób zamieszkujących w miejscach niemieszkalnych

Dominujące przekonania dotyczące celu pracy socjalnej z osobami mieszkającymi w miejscach niemieszkalnych

Istotną trudnością w realizacji pracy z osobami doświadczającymi bezdomności w miejscach niemieszkalnych jest spotykane wśród organizatorów i realizatorów usług mylne przekonanie, że celem tych działań jest umieszczenie osoby w placówce (dotyczy zwłaszcza gmin wiejskich i miejsko – wiejskich). Taki sposób postrzegania zdecydowanie zawęża możliwości pomocowe i wskazuje schematyczność działania.

Ja mam zabezpieczonego bezdomnego, jak przychodzi bezdomny i wyraża zgodę na zamieszkanie w schronisku. No to zostaje tam przewieziony, ewentualnie dostaje bilet kredytowy. No i my mamy problem bezdomnego, jeżeli wyraża zgodę, jak gdyby załatwiony.

pracownik OPS, organizator

Rozwiązanie problemu mylnie utożsamiane jest tu z umieszczeniem w placówce. Tymczasem osoba przebywająca w placówce, pomimo fizycznego posiadania dachu nad głową, wciąż subiektywnie odczuwa bezdomność. Co więcej, żadne spośród problemów współtowarzyszących bezdomności nie zostają rozwiązane na skutek tylko „umieszczenia” w placówce. Powyższy przykład stanowi negatywny obraz *zabezpieczania osoby*, czy mówiąc wprost – pozbycia się problemu.

Praktyki wymuszania powrotu osoby w kryzysie bezdomności do gminy ostatniego zameldowania

Niektórzy spośród reprezentantów gmin wiejskich i miejsko – wiejskich (głównie organizatorów usług), wspominają o praktyce „odsyłania” osób przebywających w miejscach niemieszkalnych do schronisk znajdujących się w gminach ostatniego zameldowania danych osób doświadczających bezdomności⁶⁷. Warto zaznaczyć, że realizatorzy usług przeważnie mają w powyższej kwestii odmienne zdanie. Opowiadają się za wsparciem osoby w miejscu jej przebywania, z którym czuje się związana. Należy podkreślić, że w wielu przypadkach powrót do gminy ostatniego zameldowania w celu uzyskania schronienia odbywa się niezgodnie z wolą samej osoby w kryzysie. To wyraz silnego uprzedmiotowienia osoby, pozbawienia możliwości decydowania o sobie i swoim życiu. Dodatkowo niekiedy udzielenie wsparcia uzależniane jest od podjęcia przez osobę w kryzysie bezdomności decyzji o powroci do miejsca zameldowania. To wyraz przymusu i pozbawienia jednostki samostanowienia. Taka interpretacja zasady wyrażonej w art. 101 Ustawy o pomocy społecznej

⁶⁷ Opiswane działanie ma miejsce wówczas, gdy osoba bezdomna poszukuje schronienia/wsparcia w gminie poza miejscem zameldowania.

jest barierą w dostępie, a nawet formą dyskryminacji, części osób w kryzysie bezdomności w dostępie do usług schronienia.

W zakresie świadczenia wsparcia na rzecz doświadczających bezdomności osób o specyficznych potrzebach

Niewystarczająca liczba placówek o odpowiedniej infrastrukturze

W ramach barier świadczenia wsparcia na rzecz osób doświadczających bezdomności o specyficznych potrzebach wskazywano brak wystarczającej liczby placówek, zwłaszcza schronisk z usługami opiekuńczymi (niezależnie od rodzaju gminy). W szczególności problemem jest adekwatna infrastruktura – brak udogodnień dla osób o specjalnych potrzebach w istniejących placówkach.

*Słabą stroną jest to, że tam chyba, nie wiem czy są podjazdy ze wszystkich stron.
pracownik OPS, organizator*

Trudny dostęp do usług terapeutycznych

Kolejną barierą w efektywnym świadczeniu usług w zakresie wsparcia osób ze specyficznymi potrzebami jest duża trudność we wspieraniu młodych osób doświadczających bezdomności z uzależnieniami od substancji psychoaktywnych, często też w połączeniu z zaburzeniami psychicznymi. Brak odpowiedniego wsparcia w postaci dostępu do terapii uzależnień czy opieki psychiatrycznej powoduje, że w jednej placówce przebywają osoby doświadczające bardzo różnych trudności, co może wpływać na ich wzajemne relacje ale też pogłębiać ich kryzysy.

Problem to uzależnienia nie od alkoholu, tylko od środków psychoaktywnych, od narkotyków. To są bardzo młodzi ludzie. Nie widzą problemu uzależnienia i to jest problem, bo one wśród tych naszych <starych bezdomnych> nie wpisują się w to tło absolutnie. Ogarnięcie tych ludzi jest bardzo trudne. Skierowanie ich gdziekolwiek, na jakąkolwiek terapię jest może nie tyle niemożliwe, bo są to osoby, które nie mają poczucia choroby, więc pojawiają się oprócz tych uzależnień no zaburzenia psychiczne, no i to jest duży problem. Oni wymagają zupełnie innego zaopiekowania, innego rodzaju wsparcia.

realizator

Brak usług dostosowanych do poszczególnych kategorii osób doświadczających bezdomności

Na skutek pandemii pojawiła się spora grupa cudzoziemców, wykonujących w Polsce prace sezonowe, które przestały być realizowane. Większość z nich zasiła grupę osób doświad-

czających bezdomności, co ujawniło nowe potrzeby pracy, formy wsparcia, które jednak nie są dostępne.

Inne grupy wymagające specyficznych usług wsparcia, dostęp do których jest niewystarczający to: kobiety i matki z dziećmi (w kontekście braku wystarczającej liczby domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży), kobiety (w kontekście częstego pomijania specyfiki bezdomności kobiet), osoby z niepełnosprawnością ruchową (wskazując brak odpowiedniej do ich potrzeb infrastruktury), osoby wymagające usług opiekuńczych (wskazując niewystarczającą liczbę schronisk z usługami opiekuńczymi, przystosowanych do ich potrzeb), osoby z zaburzeniami psychicznymi (podkreślając trudność w dostępie do opieki psychiatrycznej).

6.3. inne bariery

w zakresie rozwijania współpracy lokalnej podmiotów świadczących usługi na rzecz osób w kryzysie bezdomności

Brak rozpowszechnienia wiedzy o podmiotach świadczących usługi dla osób doświadczających bezdomności

Wiedza na temat podmiotów udzielających wsparcia w obszarze bezdomności jest mało pogłębiona i rozpowszechniona. Efektem tej luki są braki w zakresie świadczenia usług dla osób doświadczających bezdomności lub dublowanie podobnych form pomocy przez różne podmioty działające na tym samym obszarze. Niewystarczająca jest też wiedza na temat skuteczności poszczególnych usług (brak ewaluacji, monitorowania efektów), co utrudnia ich doskonalenie.

Innym efektem słabo rozpowszechnionej wiedzy na temat bezdomności jest niedoinformowanie podmiotów działających w innych obszarach polityki społecznej na temat funkcjonowania systemu wsparcia dla osób doświadczających bezdomności, charakteru pracy konkretnych placówek, różnic między nimi. W efekcie podejmowane są nieefektywne próby współpracy. Podawano przykłady kierowania przez policję, straż miejską czy inne podmioty osób w kryzysie do placówek świadczących nieadekwatne dla nich wsparcie (np. kierowania osób doświadczających bezdomności ale doświadczających przemocy do ośrodka dla ofiar przemocy, osób pod wpływem substancji psychoaktywnych, jak alkohol, do schronisk dla osób bezdomnych).

Brak wzajemnego zrozumienia pomiędzy pracownikami podmiotów świadczących wsparcie osobom doświadczającym bezdomności a pracownikami innych podmiotów działających w obszarze polityki społecznej (w szczególności służby zdrowia)

Badani najczęściej wspominali o problemach w relacji z placówkami opieki zdrowotnej. Z jednej strony przedstawiciele podmiotów świadczących usługi w obszarze bezdomności oczekują zrozumienia i wsparcia ze strony podmiotów świadczących opiekę medyczną.

Z drugiej strony trudności finansowe i proceduralne w obszarze opieki medycznej utrudniają współpracę na rzecz osób bezdomnych. Badani często wspominają także brak wiedzy i świadomości w zakresie bezdomności wśród pracowników szpitali jako jeden z elementów utrudniających współpracę.

Nie mamy też aż tak kontaktu z służbą zdrowia. Jeśli faktycznie gdzieś jest bezdomny znaleziony, ciężko dogadać się tak po ludzku. Tam różni są ludzie, ale raczej są na nie.

pracownik OPS, organizator

Na przykład każą nam zabrać gdzieś podopiecznego, ale w danej chwili nie mamy też możliwości na przykład zapewnienia mu opieki. Ich to nie interesuje, nie mogą przetrzymać. Może mają takie procedury, nie wiem. Ale kiedyś prosiliśmy, żeby jedną dobę przetrzymać kogoś, bo trudno ze znalezieniem schronienia. Nie, bo oni muszą, oni mają swoje procedury, oczywiście muszą wypisać i ich nie interesuje, gdzie on pójdzie. Kiedyś wypuścili pana po jakimś wypadku, badali go, cały dzień był na SORze, no i go wypuścili. Kazali mu iść, nie wiadomo gdzie.

pracownik OPS, organizator

Szybka diagnoza pozwala tej osobie pomóc. Czasem jest to utrudnione, ponieważ na przykład wzywamy pogotowie, bo pacjent w nocy wyskoczył z pierwszego piętra, było zimno, gdzieś tam poszedł sobie. Okazało się, że został znaleziony wyziębiony, przewieziony do szpitala. Okazało się, że ten pacjent, który jest u nas kilka dni ma urojenia, no a szpital go wziął, przebadał, porobił różne badania, po 2 dniach wypisali go ze szpitala. Nawet na moją prośbę, aby go skonsultowali psychiatrycznie, tego nie zrobili, w wypisie tego nie ma.

realizator

W jaki sposób jesteśmy traktowani przez szpital, gdzie odsyłamy podopiecznych, albo kiedy wzywamy pogotowie? Może ich świadomość zwiększyć w związku z tym jakie to są osoby, jakie mają potrzeby. Tylko ja nie wiem, czy to dotyczy osób bezdomnych, czy wszystkich. Czasami jest to przerażające, że człowieka wypisują, który ma omamy, który nie jest w stanie powiedzieć, gdzie on jest, a oni piszą, że stan jest dobry. Z przychodnią nie mamy żadnego problemu, ale jeśli chodzi o szpital to jest masakra.

realizator

Procedury utrudniające łatwą i efektywną współpracę pomiędzy podmiotami świadczącymi wsparcie osobom doświadczającym bezdomności a podmiotami działającymi w innych obszarach polityki społecznej.

Niektórzy przedstawiciele placówek realizujących usługi dla osób doświadczających bezdomności na zlecenie gmin wskazywali na trudność w zawieraniu współpracy z organizacjami zewnętrznymi z racji zbyt wielu formalności i konieczności uzyskania zgód ze strony organu prowadzącego.

Bardzo rzadko współpracujemy, bo jesteśmy miejską placówką i są pewne obostrzenia prawne, które uniemożliwiają nam bezpośrednie działanie. Każde nawiązanie współpracy na przykład z organizacją pozarządową wiąże się z koniecznością podpisania porozumień zawieranych już na zupełnie innym szczeblu. Kierownik placówki nie ma takiej mocy decyzyjnej, żeby bez porozumienia i bez akceptacji dyrekcji wejść w jakąś współpracę.

pracownik schroniska, realizator

Podobnie wygląda niekiedy współpraca z służbami społecznymi, jak policja. Jako przykład podano problem z dostępnością asysty dla pracownika socjalnego w razie potrzeby. Dodatkowo podjęcie współpracy wymaga dopełnienia czasochłonnych formalności, które stanowią problem z racji dużej ilości innych, pilniejszych obowiązków.

Różnie też jest z dostępnością, choćby dzielnicowego czy nawet jak chcemy asystę policji, to są takie formalności, że trzeba wystąpić do komendanta policji i to trwa w czasie, a w tych przypadkach często jest potrzebna ich pomoc tu i teraz. Także liczymy tylko i wyłącznie na siebie.

pracownik OPS, organizator

Organizatorzy usług często pośredniczą w kontaktach między przedstawicielami różnych podmiotów a samymi osobami doświadczającymi bezdomności. Przykładem może być organizowanie miejsca w szpitalu psychiatrycznym. Pracownicy socjalni zgłaszają trudność w kontakcie z ośrodkami MONARu, gdzie wymagana jest bezpośrednia rozmowa z osobą zainteresowaną odwykiem, uzyskanie jej deklaracji.

My często dzwoniemy, rozmawiamy, załatwiamy miejsca w szpitalu psychiatrycznym czy na odwyku, czy na detoksie jako pracownicy socjalni, natomiast z instytucjami od spraw uzależnień, typowymi monarowskimi jest problem. Nie można za tą osobę załatwić tego odwyku, mimo że ona chce, podpisuje u nas kontrakt, akces, że ona się chce leczyć. Ostatnio nawet miałam taki problem, że pani mi powiedziała: ależ oczywiście, tylko pan musi sam ze mną porozmawiać i wyrazić zgodę. Nieważne, że pracownik rekomenduje tę osobę i jest z nią w stałym kontakcie.

pracownik OPS, organizator

Ograniczone zasoby w podmiotach działających w ramach innych obszarów pomocy społecznej.

Współpraca z podmiotami działającymi w innych obszarach, choć potrzebna, bywa nie- możliwa ze względu na duże oddalenie geograficzne, czy ograniczone zasoby kadrowe lub infrastrukturalne. Podano przykład utrudnionej współpracy z policją czy strażą w gminach wiejskich bądź wiejsko – miejskich ze względu na lokalizację ich siedziby w dużym od- daleniu, czy też niewystarczającą liczbę policjantów/strażników lub niezbędnego sprzętu (radiowozy pomocne w przewiezieniu osoby do schroniska), bądź środków (brak środków finansowych na paliwo).

Natomiast policja boryka się z własnymi problemami. U nas przez wiele miesięcy nie było dzielnicowych. Komisariat był tylko w pewnych godzinach czynny na gminę miejsko-wiejską, która ma dobrze ponad 30 tysięcy ludzi. Oni jak najbardziej by nam pomogli, tylko że nie mają jak. Jak wzywam policję, to zaczną przyjeżdżać, mijają dwie, trzy godziny, więc jest już po temacie.

realizator

Kilkakrotnie prosiłam o przewiezienie bezdomnego, no i komendant mi mówi: <ja bym pani chętnie dał samochód, ale mam jeden>, no bo i paliwo, i ludzie, i... Także muszę sobie radzić sama, ale wola jest.

realizator

w zakresie finansowania usług

Brak środków finansowych

Brak środków finansowych na dalszy rozwój usług społecznych w zakresie schronienia nie- sie za sobą szereg konsekwencji: niedobór kadry, brak odpowiednich kwalifikacji pracowni- ków, niechęć młodszych pracowników do pozostawania w tego rodzaju profesji.

Podkreślano, że niejednokrotnie ze względu na ograniczone finansowanie usług spo- łecznych, realizowane jest absolutne minimum wsparcia.

Od tego trzeba by było zacząć, bo finansowanie teraz moim zdaniem jest tylko takim niezbędnym minimum. A mam wrażenie, że już poniżej schodzimy powoli. Także no placówki chcą, ale nie zawsze mogą, bo nie mają środków.

realizator

Brak spójności oceny dotyczącej finansowania i kryteriów finansowych świadczenia usług wsparcia dla osób doświadczających szeroko rozumianej bezdomności z perspektywy organizatorów i realizatorów tych usług

Problemy te zgłaszają zarówno realizatorzy jak i organizatorzy usług społecznych. Dlatego warto rozważyć relogowanie środków i lepsze dopasowanie finansowania do aktualnych potrzeb. W niektórych przypadkach organizatorzy wskazują na potrzeby świadczenia usług medycznych dla osób w kryzysie bezdomności. W przypadku realizatorów potrzeby finansowe dotyczą zazwyczaj potrzeb w zakresie specjalistów aktywizacji społeczno – zawodowej osób w kryzysie bezdomności. Zauważalne są w tych dwóch narracjach odmienne potrzeby oraz różne podejście do rozwiązywania problemu bezdomności. Realizatorzy posiadają szerszy punkt widzenia problemu bezdomności, a organizatorzy patrzą z perspektywy bardziej instytucjonalnej, co często pojawia się także w aspektach dotyczących innych części badania.

Tylko znowu odbija się wszystko o pieniądze i możliwość dawania tych pieniędzy, ponieważ jeżeli ktoś dysponuje gospodarstwem, nie radzi sobie, ale dochód z gospodarstwa z hektara również liczy się do dochodu klienta. Nagle się okazuje, że ktoś kto mieszka w jakimś tam lichym domeczku, który no dobrze by było wyremontować, bo zaczyna mu dach się sypać, ale on posiada takie gospodarstwo i tyle ziemi, że przekracza wszystkie mi kryteria.

pracownik OPS, organizator

Opisany problem wymaga, z racji zdecydowanych rozbieżności w opiniach badanych, dalszej diagnozy. Można przypuszczać, choć wymaga to weryfikacji, że finansowanie jest wystarczające w zakresie realizacji bieżących, podstawowych usług natomiast trudno znaleźć środki na rozwój, dodatkowe usługi.

Trudność w pozyskiwaniu wsparcia finansowego ze środków zewnętrznych na zabezpieczenie remontu lub wynagrodzeń dla podmiotów świadczących usługi schronienia.

Organizacje pozarządowe realizujące usługi schronienia dla osób doświadczających bezdomności podejmują starania pozyskiwania dodatkowych środków finansowych ze źródeł zewnętrznych. Z reguły wsparcie może być przeznaczone na aktywizację osób w kryzysie bezdomności, a nie na poprawę stanu infrastruktury lub wynagrodzenia dla pracowników podmiotu, co utrudnia świadczenie usług na wysokim poziomie.

Oczywiście my jako organizacja pozarządowa staramy się o różnego innego typu środki, o jakieś dary, darowizny, one głównie są darowiznami materialnymi, nie finansowymi, bo niestety bardzo trudno jest dostać środki finansowe, jeżeli są to też środki finansowe z jakichś, nie wiem, dotacji, grantów, no to są to granty celowe,

na jakiś program na przykład aktywizacji zawodowej, więc on nie daje możliwości remontów czy wsparcia etatowego.

pracownik schroniska, realizator

Nie ma takich konkursów, które byłyby adekwatne do naszych potrzeb, czyli konkursów, które by mówiły o dostosowaniu samej placówki do tych standardów, czyli zrobienie remontów. Jeśli są konkursy, to są nastawione na aktywizację zawodową, jakąś działalność społeczną.

pracownik schroniska, realizator

Warto odnieść się do powyższej wypowiedzi, która ujawnia brak świadomości istnienia konkursów, które mogłyby stanowić odpowiedź na sygnalizowane potrzeby. Najbardziej rozpoznawalny konkurs dotyczący bezdomności to Program Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej *Pokonać bezdomność*, który od trzech lat zawiera moduł III dotyczący dostosowania placówek do standardów. Problemem może tu być wielkość dotacji, trudność w ich pozyskaniu ze względu na niską łączną alokację czy brak możliwości udziału schronisk z usługami opiekuńczymi, jednak nie sam w sobie brak istnienia źródeł finansowania.

Dofinansowanie placówki zależne od liczby mieszkańców.

Podmiot prowadzący usługę na zlecenie otrzymuje dofinansowanie proporcjonalne do liczby mieszkańców placówki. Gdy ta liczba spada, zmniejszaniu ulegają także przekazywane środki. Sytuacja ta z jednej strony wywołuje trudność zrealizowania opłat, które są w placówce niezmiennie niezależnie od liczby mieszkańców z drugiej przyczynia się do prze-ludnienia schronisk.

Otrzymujemy dotację 479 zł na osobę. W zależności od tego, jak dużo jest osób, tak duża jest ta dotacja. Jest też zależna od obłożenia placówki, więc jeżeli jest to okres, w którym jest pełne obłożenie, to tych pieniędzy jest wystarczająco, ale wystarczy, że jest 10 czy 15 osób mniej, to już na te stałe opłaty jest trudno znaleźć pieniądze.

pracownik schroniska, realizator

Mamy tak, że nie możemy przyjmować osoby spoza Łodzi, bo nikt za to nie chce zapłacić, gmina nie chce pokrywać. Pokrywa jednostkowo co do dnia. Jeżeli nam dają na przykład na 200 osób, jeżeli będzie mniej osób my musimy te pieniądze zwrócić.

pracownik schroniska, realizator

Nie płacimy za gotowość. Osoba rozliczana jest w ten sposób, że ile dni w schronisku przebywała, za tyle dni płacimy.

Dodatkowo opisywane rozwiązanie postrzegane może być jako swoista *kara za usamodzielniania*: wysiłki pracowników w kierunku usamodzielniania mieszkańca i w konsekwencji opuszczenie przez niego placówki, prowadzą do zmniejszenia środków i trudności finansowych.

Brak rozpoznania realnych potrzeb osób doświadczających bezdomności i nieadekwatność wsparcia

Brak precyzyjnego rozpoznania potrzeb w zakresie wsparcia osób doświadczających bezdomności skutkuje niepodejmowaniem (bądź nieskutecznością) niezbędnych działań wspierających osobę w jej wychodzeniu z bezdomności, bądź podejmowanie działań nieadekwatnych do rzeczywistych potrzeb osoby (niewystarczających, niedopasowanych, nadmiernych), bądź też działań utrwalających ich bezdomność. Sytuacja ta niesie ze sobą dotkliwe skutki. Należy do nich uzależnienie osoby doświadczającej bezdomności od pomocy, polegające na przywiązaniu do miejsca przebywania (w sytuacji często przedłużającego się okresu pobytu w schronisku), ale też do pomocy (często długotrwale świadczonej) oraz na jej przekonaniu o braku zdolności do samodzielnego funkcjonowania. Inną konsekwencją może być wyuczona bezradność osoby korzystającej z nieadekwatnego wsparcia. W efekcie uzależnienia od pomocy, nie podejmowania samodzielnych aktywności osoba uczy się bezradności, korzysta ze wsparcia nawykowo, stając się niezaradną życiowo w różnych obszarach swojego życia. Postawa roszczeniowa, wynikająca z powyższych, wiąże się ze zrzucaniem odpowiedzialności za zmianę na osobę „pomagacza”. Naturalną konsekwencją powyższych procesów i mechanizmów staje się minimalizacja zaangażowania osoby doświadczającej bezdomności w proces zmiany jakości swojego życia.

Pracownicy podmiotów świadczących wsparcie często też arbitralnie dzielą odbiorców pomocy na osoby „rokujące” i osoby, które co do zasady nie będą w stanie samodzielnie funkcjonować.

Brak skuteczności wsparcia kierowanego do osób doświadczających pomocy powoduje niezmienną sytuację na przestrzeni lat, pomimo deklarowanych założeń przeciwdziałania wyuczony bezradności w różnych dokumentach strategicznych na szczeblu lokalnym czy krajowym (np. *Strategii rozwoju Województwa Łódzkiego 2020*).

Bo w wielu gminach jest to beznadziejna sprawa. Po prostu te osoby są kierowane na pół roku do schroniska, a po pół roku wracają na ulicę

Jak podkreślają autorzy *Analizy desk research...*⁶⁸, zbyt wiele form oferowanego wsparcia może przyczyniać się do uzależnienia od pomocy, które powoduje u wielu osób w kryzy-

⁶⁸ M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek (Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności) *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*, RCPS w Łodzi, 2021.

sie przekonanie braku opłacalności podejmowania prób zmiany swojego życia w kierunku wychodzenia z bezdomności.

Nieprzemysłane wsparcie może pochodzić także ze strony społeczności lokalnej i często przynosi ono odwrotność zamierzonych skutki. Wówczas pracownik socjalny nie ma większych możliwości wpływu na zmianę sytuacji.

Osoba bezdomna rozbiła sobie namiot gdzieś na osiedlu, bo tam starsze panie donosiły jedzenie, jakieś pieniądze, bo się litowały nad nią. Tej osobie to pasowało. I była pod tym namiotem i nie chciała zmienić. Nie było żadnej możliwości żeby poszła do schroniska. Tym bardziej, że to nie była osoba bezdomna, bo miała swoje mieszkanie. Z jakiegoś powodu chciała tak żyć. Nie była niepełnosprawna, nie była ubezwłasnowolniona. No i chyba dwa miesiące trwało, aż ktoś tam z rodziny ją przekonał. Bo nieraz jest tak, że mieszkańcy nieraz robią pod górkę. No bo jakby litowali się nad tą osobą, ale no w zły sposób.

pracownik OPS, organizator

Nieuwzględnianie głosu osób w kryzysie bezdomności w planowaniu wsparcia

Projektowanie działań wspierających osoby w kryzysie bezdomności powinno uwzględniać głos ich samych, którzy najlepiej znają własną sytuację życiową. Niejednokrotnie działania pomocowe planowane są bez zaangażowania bądź z niewielkim udziałem odbiorców wsparcia. Skutkiem tego niejednokrotnie jest rozbieżność perspektyw osoby pomagającej oraz adresata pomocy: wyobrażenie pracownika na temat tego, czego potrzebuje osoba w kryzysie różni się od tego, co w rzeczywistości jest jej niezbędne. Pomijanie perspektywy osoby doświadczającej bezdomności w procesie wsparcia sprzeczne jest z kierunkiem rozwoju usług na rzecz osób w kryzysie bezdomności, zawartym w *Strategii Rozwoju Usług Społecznych*⁶⁹. Wsparcie ma bowiem zakładać *wzmocnienie partycypacji doznających bezdomności, rozwój i poprawę, zintegrowanie działań i instrumentów pomocy społecznej*. Podobnie *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030*⁷⁰ zakłada działania w kierunku deinstytucjonalizacji rozumianej m.in. jako *upodmiotawianie osób z grup wrażliwych*.

Nieadekwatne lub brak wsparcia dla specjalistów z zakresu pomocy społecznej

Wskazywano na brak wsparcia dla specjalistów pracujących z osobami w kryzysie bezdomności w następujących obszarach:

⁶⁹ Strategia Rozwoju Usług Społecznych – Etap pierwszy okres programowania 2021-2040, s. 57-63, <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-polityki-publicznej-pt-strategia-rozwoju-uslug-spolecznych-polityka-publiczna-na-lata-20212035>

⁷⁰ Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030.

- wynagrodzenie nieadekwatne do obowiązków;

Finansowania nie są zbyt duże, zawsze musimy te środki jeszcze dozbierać.
pracownik schroniska, realizator

Natomiast nikt młody, kto przychodził tu w ostatnich latach, nie utrzymał się dłużej niż przez kilka miesięcy. Dlatego, że to jest praca za najniższą krajową.

Niskie zarobki pracowników usług społecznych niosą za sobą wiele negatywnych konsekwencji, wśród nich chociażby: brak motywacji do pracy, poczucie niskiego statusu zawodu pracowników pomocy społecznej, brak poczucia bycia docenianym, a także dla wielu z nich konieczność podejmowania dodatkowej pracy zarobkowej. To z kolei prowadzi do wypalenia zawodowego i przeciążenia pracą.

- obciążenie emocjonalne, brak zadbania o bezpieczeństwo psychiczne pracowników w postaci zapewnienia superwizji;

To wszystko pracownik w swojej głowie mieści, bo to się nie da zapomnieć.
pracownik OPS, organizator

- brak możliwości awansu w placówkach zapewniających schronienie;

My nie mamy awansu i rozwoju zawodowego, to jest praca po prostu na danym stanowisku opiekuna schroniska. I dla młodej osoby, kiedy nie ma możliwości awansu i rozwoju, no to nie jest zbyt ciekawa perspektywa. Nawet dla nas dojrzałych pracowników jest to często bardzo deprimujące.

pracownik schroniska, realizator

- niski prestiż zawodów pomocowych;

Pytanie kto będzie pracował za chwilę? Skoro tak mocno niedoceniane są zawody, profesje, ludzie, którzy mają naprawdę ogromne doświadczenie i duże kwalifikacje, nie mogą pracować za darmo albo na najniższej płacy

- brak odpowiedniego przygotowania zatrudnianych pracowników (w tym brak odpowiedniego wykształcenia, ale też praktycznych umiejętności; spowodowane brakiem możliwości podnoszenia swoich kwalifikacji i umiejętności zawodowych).
- brak szkoleń lub organizacja szkoleń nieadekwatna do charakteru pracy
Kolejną słabą stroną świadczenia usług społecznych jest brak szkoleń dla pracowników, co bezpośrednio wpływa na ograniczenie możliwości rozwoju i podnoszenia kwalifikacji.

Niekiedy sugerowano, że pomimo dostępu do szkoleń, nie są one dostosowane tematycznie do obszaru zaangażowania zawodowego danego pracownika lub wymagają zaangażowania czasu po godzinach pracy, co stanowi duże obciążenie dla przepracowanych pracowników pomocowych. Sytuacja ta sprawia, że pracownik staje przed wyborem podnoszenia swoich kwalifikacji kosztem życia rodzinnego i czasu wolnego. Należy jednak zauważyć, że w przeciwnym razie szkolenia odbywałyby się kosztem pracy, co przy brakach kadrowych, również odbijałoby się na beneficjentach. Problem wydaje się znacznie bardziej złożony a jego rozwiązaniem może być albo wzrost pensji pracowników (motywujący do dodatkowych działań) lub zwiększenie liczebności kadry pracowniczej.

- nadmiar pracy administracyjnej w strukturze obowiązków zawodowych pracowników podmiotów świadczących wsparcie w obszarze bezdomności; Jest on utrudnieniem przede wszystkim w gminach miejskich. Nadmiar formalności utrudnia funkcjonowanie zarówno beneficjentom usług schronienia, jak i pracownikom, ponieważ prowadzi do wydłużenia czasu oczekiwania na przyznanie różnego rodzaju świadczeń lub miejsca w schronisku.

W pewnym momencie troszeczkę się zagalopowaliśmy w procedurach i zanika w tych procedurach człowiek.

pracownik OPS, organizator

A procedur przybywa. Procedura na to, na to, na to, załączniki, wywiad 29, a to trzeba, jeszcze to, jeszcze to, jeszcze to, jeszcze to, ochrona danych, stan majątkowy, tysiące innych.

pracownik OPS, organizator

Zbyt mały nacisk położony na profilaktykę bezdomności w ramach realizacji polityki społecznej

Działania wspierające powinny rozpoczynać się w momencie zagrożenia wykluczeniem społecznym (jeszcze w domu, kiedy zaczynają pojawiać się konkretne problemy, na przykład narastający dług czynszowy). Brak odpowiednich działań w postaci programów profilaktycznych oraz brak szybkiego działania „na czas”, by w porę rozpocząć pracę z osobą/rodziną przeżywającą trudności, powoduje nie tylko przyrost liczby osób doświadczających bezdomności, ale także większe trudności w pracy, kiedy problem osoby jest już znacznie bardziej skomplikowany niż sam brak domu. Jednocześnie podkreślano, że bariera w postaci braku działań profilaktycznych dotyczy nie tylko grupy osób doświadczających bezdomności.

Brak solidnej diagnozy problemu bezdomności

Ogólnopolskie badania liczby osób doświadczających bezdomności, prowadzone co dwa lata na zlecenie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej są niewystarczające, nie tylko by uzyskać wiarygodne dane dotyczące samej liczby osób w kryzysie, ale także by zdobyć niezbędne informacje opisujące charakter tej grupy społecznej (zwłaszcza jej potrzeb). Tym samym brak kompleksowo przeprowadzonych badań naukowych przekłada się na niewystarczająco skuteczne i adekwatne sposoby wspierania. Problem bezdomności nie jest także na bieżąco monitorowany w zakresie zmian jego skali i charakteru jak i w zakresie skuteczności podejmowanych działań pomocowych (na ile zrealizowały stawiane cele).

Nacisk na pomoc doraźną

Zdiagnozowano nadmierną koncentrację organizatorów i realizatorów usług społecznych na pomocy doraźnej, bez patrzenia perspektywistycznego, nastawionego na kompleksowe wsparcie procesu wychodzenia z bezdomności.

Wydadę mi się, żeby taka pomoc, żeby była taka 100-procentowa, powinna iść za tym jakaś pomoc w usamodzielnieniu. Bo oczywiście możemy nakarmić, możemy odziać, ale w momencie kiedy ta pomoc zostanie odcięta to wraca do tej samej sytuacji jak przedtem.

pracownik schroniska, realizator

Skupiamy się nie na pracy socjalnej, nie na wychodzeniu z bezdomności, tylko na zabezpieczeniu tu i teraz.

pracownik schroniska, realizator

Jest doraźna, czyli przyjęcie gościa, który jest w potrzebie. Czyli zabezpieczenie jego higieny i potrzeby głodu i chleba. Później następne kroki możemy czynić, jeżeli jest tu i teraz zaopatrzone w to, o czym mówię, możemy dalej się pytać i rozwijać, co by było jeszcze potrzebne, jak można by było mu jeszcze pomóc.

realizator

Wielozadaniowość systemu pomocy społecznej

Kolejną barierą realizacji usług jest zbyt duża liczba i różnorodność zadań/obszarów, którymi zajmują się pracownicy socjalni w ośrodkach pomocy społecznej co utrudnia możliwość skupienia się i specjalizacji w danym obszarze.

Też przede wszystkim oprócz bezdomności ja mam też dużo innych rzeczy na głowie, może powiem tak brzydko, ale mówię, nie tylko tym się zajmujemy, ale mówię no,

pomoc społeczna dzisiaj się zajmuje chyba wszystkim, więc mówię, nie tylko bezdomnością, więc nie przywiązywałam wagi może do tego zbytnej

Nieadekwatność procedur do realnych celów wsparcia osób doświadczających bezdomności

Zwracano uwagę na niepraktyczne a niekiedy niespójne procedury. Podano przykład konieczności skompletowania przez osobę doświadczającą bezdomności niezbędnych dokumentów w terminie 14 dni od przyjęcia do ośrodka w celu uzyskania skierowania do schroniska dla osób bezdomnych. Procedura ta nie uwzględnia konieczności adaptacji i pracy psychologicznej, w szczególności osób które nagle doświadczyły bezdomności.

Nie podoba mi się zapis w rozporządzeniu, który mówi, że pracownik ma 14 dni, żeby skompletować dokumenty. Taka pani jak przychodzi do ośrodka i ma stos dokumentów załatwić. I dostać skierowanie. Ja ją gonię, tu patrzę na człowieka, że ona jest naprawdę w trudnej sytuacji, ma 20 lat i naprawdę mało co wie, a ja jej mówię: proszę załatwić to, to, to i to, bo inaczej nie będzie skierowania. Mówię: Boże, no kto w ogóle wymyślił 14 dni na skompletowanie? Przecież ta kobieta pierwsze trzy doby musi się zaadoptować, bo wchodzi nagle do ośrodka. Też jest zarzucana regulaminem, podpisywaniem różnych dokumentów. A tak naprawdę to dla mnie to ta dziewczyna najpierw powinna się oswoić tu.

pracownik OPS, organizator

Jednocześnie dostrzeżono nierówność w kwestii opisywanego wymagania względem osób trafiających do różnego typu placówek. Czas na przeprowadzenie wywiadu i skompletowanie dokumentów przez pracownika socjalnego w placówce takiej, jak dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, to 14 dni, podczas gdy pracownicy socjalni pracujący w rejonie mają 14 dni na wywiad i 30 dni na skompletowanie dokumentów osoby, której udzielane jest wsparcie. Warto w tym miejscu jednak podkreślić, że wspomniany powyżej okres 14 dni na przeprowadzenie wywiadu i skompletowanie dokumentów przez pracownika socjalnego w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży stanowi ostatecznie komfortową sytuację w porównaniu ze schroniskami dla osób bezdomnych, w których umieszczenie wymaga decyzji administracyjnej (a więc i wywiadu) przed skierowaniem.

7. mocne strony usług świadczonych na rzecz wychodzenia z bezdomności w województwie łódzkim

Identyfikacja mocnych stron usług świadczonych na rzecz wychodzenia z bezdomności miała miejsce z wykorzystaniem wywiadu grupowego z ekspertami (organizatorami i realizatorami usług społecznych) z obszaru bezdomności.

Wskazywano następujące mocne strony usług świadczonych na rzecz wychodzenia z bezdomności w województwie łódzkim:

w zakresie schronienia

Mocną stroną świadczenia usług społecznych w zakresie schronienia jest w niektórych placówkach niewielka rotacja pracowników. Wynika to nie tyle z warunków pracy, ile kwestii nieformalnych, związanych na przykład z dobrą atmosferą w zespole. Stałość kadry w schroniskach pozytywnie wpływa na poczucie bezpieczeństwa osób przebywających w placówkach.

Jest zespół, który się uzupełnia, zna się od wielu lat. Jest tutaj dosyć mała rotacja pracowników, co sprzyja też poczuciu bezpieczeństwa naszych podopiecznych.

pracownik schroniska, realizator

w zakresie usług mieszkaniowych (w tym wdrażania metody najpierw mieszkanie)

W ramach wsparcia mieszkaniowego mocną stroną jest coraz bardziej rozpowszechniona świadomość potrzeby odchodzenia od wsparcia instytucjonalnego na rzecz wsparcia w środowisku, w mieszkaniach, a co za tym idzie podejmowanie przez samorządy pierwszych kroków w kierunku zapewniania mieszkań osobom doświadczającym bezdomność, a następnie wspierania ich w utrzymaniu dachu nad głową..

Poniższe wypowiedzi wskazują na przykładowe działania na rzecz utrzymania mieszkania, np. wynajmowanie mieszkań dla klientów i wspieranie ich w regularnym opłaceniu należności.

Jeżeli jest jakiś problem z mieszkaniem to gmina posiada jakieś zasoby takich lokali socjalnych czy mieszkań. Staramy się tutaj współpracować, żeby ci nasi podopieczni w pierwszej kolejności dostali te mieszkania.

pracownik OPS, organizator

Staramy się też wynajmować mieszkania dla podopiecznych. Jak oni mają na przykład swoje świadczenia, to pilnujemy tego, żeby te mieszkania były opłacane, żeby była po prostu ciągłość, żeby nam tego ktoś nie zarzucił.

pracownik OPS, organizator

Nie sposób nie zauważyć, że ze liczba „mocnych stron” w obszarze mieszkalnictwa jest śladowa i wynika (jak wskazuje badanie ilościowe) z marginalnej liczby tego typu usług świadczonych w województwie oraz słabego dostępu osób w kryzysie bezdomności do zasobów mieszkaniowych (czy też szerzej – niskiej podaży tych zasobów w ogóle).

w zakresie usług dla osób zamieszkujących w miejscach niemieszkalnych

W większości gmin wiejskich i miejsko – wiejskich nie ma osób zamieszkujących miejsca niemieszkalne. Ich liczba wzrasta wraz ze wzrostem liczebności gminy. W Łodzi, zgodnie z przeprowadzonym w 2019 roku badaniem liczby osób w bezdomności, 258 osób zamieszkiwało miejsca niemieszkalne⁷¹. Podana liczba jest szacunkowa, zdaniem niektórych praktyków winna być zdecydowanie podwyższona (dwukrotnie czy nawet trzykrotnie), by mogła oddać rzeczywistą skalę. Najlepszą odpowiedzią na potrzeby osób przebywających w miejscach niemieszkalnych jest usługa streetworkingu, aktualnie realizowana na obszarze województwa łódzkiego jedynie w Łodzi. Wpisuje się w nurt deinstytucjonalizacji w obszarze bezdomności. Realizowana w środowisku życia osoby w kryzysie, stanowi alternatywę wobec wsparcia instytucjonalnego, którego zresztą wielu spośród osób bezdomnych z różnych powodów unika. Tym samym streetworking daje realną szansę dotarcia ze wsparciem właśnie do nich.

w zakresie rozwijania innych usług

Wspominaną niejednokrotnie mocną stroną usług są pracownicy odpowiednio przeszkoleni, przygotowani, z doświadczeniem i orientacją dotyczącą możliwości pomocy i wyboru konkretnych, adekwatnych do potrzeb usług.

No mocną stroną jest pracownik socjalny, który jest specjalistą i wie, gdzie tego beneficjenta wystać, szyje na miarę, czyli szuka wyjścia najlepszego, indywidualnego.

pracownik OPS, organizator

Istotne znaczenie mają tu szerokie kompetencje pracownika, którego działania nieraz wykraczają poza podstawowy zakres obowiązków.

⁷¹ <https://mops.uml.lodz.pl/informacje/podsumowanie-badania-liczby-ludzi-bezdomnych-edycja-2019/>

Mieliśmy tutaj ostatnio osobę, która spadła ze schodów i się połamała. Wtedy szukamy schroniska z usługami opiekuńczymi, czyli jak gdyby oprócz tego jeszcze pracownik socjalny też uzgadniał rehabilitację, która była zlecana przez szpital. Mocną stroną jest pracownik socjalny z jednej i z drugiej strony, ze strony schroniska i ze strony ośrodków, które wysyłają do tych schronisk.

pracownik OPS, organizator

Obok wyspecjalizowania kadry, mocną stroną jest jej zaangażowanie, bez którego – jak podkreślano – dobra jakość wsparcia nie byłaby możliwa.

To są ludzie, którzy wiedzą po co tu są. Niekiedy jest tak, że wręcz wymuszam na nich, że faktycznie jak już pójdą do domu, żeby nie dodzwaniali się co dalej, tylko żeby też troszeczkę mieli tego życia prywatnego. Ale generalnie mamy taką kadrę jak ja to nazywam – z powołania.

pracownik schroniska, realizator

w zakresie zlecenia i finansowania usług

W zakresie zlecenia i finansowania usług uczestnicy badania wskazują niewiele mocnych stron. Jedną z nich jest możliwość zlecenia realizacji usług społecznych dla osób doświadczających bezdomności organizacjom pozarządowym, które z kolei może starać się o pozyskiwanie środków zewnętrznych.

Są środki dodatkowe w ramach różnych konkursów, czy dotacji i na przykład stowarzyszenia, fundacje mogą występować i pozyskiwać takie środki to myślę, że to sprzyja bardzo. Bo wtedy mają dodatkowe źródło finansów.

przedstawiciel OPS, organizator

w zakresie współpracy lokalnej podmiotów świadczących usługi na rzecz osób w kryzysie bezdomności

W ramach współpracy lokalnej podmiotów świadczących usługi na rzecz osób w kryzysie bezdomności wymieniano przykłady dobrej, efektywnej współpracy, sprzyjającej jakości świadczonych usług z następującymi podmiotami:

- ze strażą miejską i pracownikami Straży Ochrony Kolei
- Współpraca ze strażą miejską i Strażą Ochrony Kolei stanowi mocną stronę w zakresie świadczenia pomocy. Jest ona szczególnie istotna w okresie jesienno – zimowym, kiedy sprawny przepływ informacji pomiędzy podmiotami udzielającymi wsparcia osobom doświadczającym bezdomności jest niezbędny w celu ochrony

zdrowia i życia tych osób. Strażnicy informują ośrodki pomocy społecznej o osobach potrzebujących, wspierają monitoring miejsc niemieszkalnych, ale też informują osoby w kryzysie o możliwościach i miejscach wsparcia.

- współpraca między pracownikami socjalnymi;
Podkreślane jest wzajemne wzmacnianie działań i dobry przepływ informacji między samymi pracownikami socjalnymi, ale także pracownikami różnych organizacji. Współpracy i efektywnemu świadczeniu usług dla osób doświadczających bezdomności sprzyjają nieformalne relacje pomiędzy pracownikami systemu wsparcia.

Kontaktujemy się z pracownikami, którzy pracują w ośrodku i z MOPS'em, który tam jest na tym ośrodku, w tej gminie. No i też znowu z osobą, która tam jest w ośrodku.

pracownik OPS, organizator

Dobrze, że człowiek ma znajomości takie prywatne. Jeżeli coś na szybko jest mi potrzebne, żeby komuś pomóc, to ja po prostu dzwonię i mówię <X, słuchaj, potrzebne, doradź mi, co mam zrobić w kwestii tej i tej> i próbujemy rozwiązać to. Bo gdybyśmy robiły tak, jak mówią procedury, to byłby problem.

pracownik OPS, organizator

- współpraca z podmiotami sektora pozarządowego
Współpraca z NGO umożliwiać może poszerzenie wachlarza dla osób doświadczających bezdomności. Jako przykład podano współpracę z bankiem żywności;

My współpracujemy i z Bankiem Żywności, ponieważ wydajemy też żywność osobom spoza placówki, osobom ubogim.

pracownik schroniska, realizator

- współpraca ze społecznością lokalną;
Zaangażowanie społeczności lokalnej stanowi istotne źródło wsparcia zarówno bezpośrednio samych osób doświadczających bezdomności, jak również organizacji świadczących im pomoc. Więcej przykładów wsparcia samych osób w kryzysie przez społeczność lokalną podają pracownicy gmin wiejskich. Ograniczona anonimowość w tego typu gminach i osobiste relacje między jej mieszkańcami ułatwiają poszukiwanie pomocy dla osób w kryzysie. Łatwiejsze staje się też nawiązanie kontaktów z rodziną, bliskimi osoby w kryzysie bezdomności. Osoby bezdomne przez uczestniczenie w życiu społecznym na niewielkim obszarze są dobrze znane, rozpoznawalne, a dzięki temu pomoc ma charakter oddolny, spersonalizowany. Przykładem takich praktyk jest udzielanie schronienia osobom bezdomnym, udostępnianie im

wolnych miejsc na działkach i altankach, dzielenie się z nimi jedzeniem, czy zatrudnianie wraz z zamieszkaniem, np. w gospodarstwach rolnych (gminy wiejskie).

Tutaj to jest taka mała anonimowość. Łatwiej po prostu odnaleźć jakąś rodzinę, czy znajomych.

pracownik OPS, organizator

Z kolei wsparcie w postaci przekazywania darów występuje niezależnie od typu gminy.

Myszę, że też wsparcie ze strony ludzi skromnych. Dostajemy dużo darów, jeśli chodzi o odzież, książki. Bo mamy też dwie biblioteki w schroniskach miejskich.

pracownik schroniska, realizator

- współpraca z przychodniami rejonowymi;
Współpraca z służbą zdrowia rzadko traktowana jest jako mocna strona świadczonych usług z racji wpisanych w nią licznych utrudnień. Zdecydowanie częściej uczestnicy badania postrzegają ją przez pryzmat barier w świadczeniu usług społecznych (trudna współpraca z pracownikami szpitala czy ratownikami medycznymi pogotowia). W kategorii mocnej strony pojawia się przykład współpracy z przychodnią rejonową. Jej pracownicy wydają się najbardziej rozumieć sytuację osób w kryzysie, bo spotykają ich na co dzień w środowisku życia. Przejawia się to w życzliwym traktowaniu, niekiedy ułatwianiu dostępu do pomocy medycznej.
- współpraca z mediami
Przynosi ona korzyści w zakresie podnoszenia powszechnej świadomości na temat najefektywniejszych sposobów wsparcia osób z doświadczeniem bezdomności; w przekazie medialnym zdarza się empatyczne prezentowanie sytuacji osób w kryzysie, jednak pojawia się także przekaz utrwalający stereotyp osoby bezdomnej.

inne mocne strony

Relacja niezależniająca

Mocną stroną usług społecznych, a konkretnie streetworkingu jest niezależniająca relacja. Oparta na zaufaniu, poszanowaniu godności i prawa do samostanowienia, a więc i samodzielnego dokonywania wyborów. Różni się od relacji budowanej z pracownikiem socjalnym, która w pewnej części opiera się także na wsparciu w postaci przyznawania zasiłków socjalnych, co nie pozostaje bez wpływu na uzależnienie od pomocy.

Najważniejsze, że wychodzimy do człowieka. Od nas ludzie nie są uzależnieni w takim sensie, że my nie przyznajemy im żadnych zasiłków. Więc przy nas są bardziej naturalni. Wyjście do nich jest myślę najważniejsze w całym procesie wychodzenia

z bezdomności. Bo dzięki temu jesteśmy w stanie czasami dużo więcej ugrać z taką osobą, bo szybciej jest w stanie nam zaufać, bo nie widzi w nas urzędnika.

realizator

Z kolei we wsparciu instytucjonalnym w kategorii mocnej strony postrzegane jest wzmacnianie samodzielności mieszkańca.

Dużą samodzielność mają, my w jakiś nadmierny sposób nie kontrolujemy, panie są samodzielne i są mobilizowane do samodzielności. Więc to są takie mocne strony, gdzie czują się traktowane podmiotowo i z dużym szacunkiem dla każdej z nich.

pracownik schroniska, realizator

Warto podkreślić, że budowanie takiej relacji w placówce jest zdecydowanie bardziej możliwe przy mniejszej liczbie osób, które w niej przebywają, co stanowi kolejny argument na rzecz deinstytucjonalizacji, realizowanej także poprzez minimalizowanie liczby miejsc w placówce.

Elastyczność wsparcia

Mocną stroną systemu świadczenia usług społecznych jest elastyczność działań pomocowych, podążających za zmieniającymi się potrzebami osób doświadczających bezdomności.

Przykładem może tu być po raz kolejny praca streetworkera, towarzyszącego osobie w kryzysie w jej środowisku życia i tych obszarach, które on sam wskazuje. Inny przykład to sytuacja wydłużenia pracy ogrzewalni do funkcjonowania całodobowego, na skutek wzrostu zapotrzebowania ze strony osób doświadczających bezdomności.

Elastyczność pracy na pewno. To jest super, bo my tutaj możemy się dostosować do sytuacji, a nie sytuacja do nas.

realizator

Współpraca z uczelnią wyższą

Współpraca z uczelnią wyższą najczęściej polega na realizowaniu praktyk, projektów społecznych przez studentów w miejscach świadczących usługi schronienia, a także ich pracy wolontarystycznej, czy przygotowywaniu prac dyplomowych na podstawie funkcjonowania placówki. Stanowi mocną stronę z dwóch przynajmniej powodów. Pierwszy to zapewnienie dodatkowego wsparcia kadrowego podmiotom świadczącym pomoc osobom doświadczającym bezdomności; drugi to zwiększenie wiedzy dotyczącej funkcjonowania osób doświadczających bezdomności wśród osób kształcących się w obszarze pomocy społecznej.

Dużo jest takich wolontariuszy, młodzi ludzie, ktoś przychodzi i chce pomóc czy zająć rozmową. Często studenci, którzy studiują socjologię, psychologię, pedagogikę. Mają prace do pisania i często przychodzą, dowiadują się. W książkach nie jest zapisany taki obyczaj, takie życie codziennie w schronisku. To dopiero trzeba zobaczyć gołym okiem jak to wygląda.

pracownik schroniska, realizator

Zaangażowanie pracowników pomocy społecznej

Kluczową mocną stroną realizacji usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności jest samo zaangażowanie pracowników, którzy na co dzień wspierają adresatów swoich działań. Tym bardziej, kiedy ma miejsce mimo wszelkich trudności (w tym finansowych), kiedy wymaga podjęcia dodatkowego wysiłku i pracy z racji pojawiających się potrzeb.

To, co sprzyja, to jest właśnie realne zaangażowanie i chęć szczerą pracowników, którzy chcą za tę minimalną krajową poświęcić dodatkowy czasem czas, aby coś zrobić ekstra, którzy się starają po to, żeby myśleć o różnych rzeczach, a nie tylko o tych bieżących sprawach. Też zaplanować, szukać kontaktów po to, żeby te różnego typu środki, dary też materialne zdobywać. To jest pomysłowość i kreatywność pracowników, coś, co umożliwia dosyć dobre funkcjonowanie mimo obiektywnych trudności.

pracownik schroniska, realizator

8. dobre praktyki w zakresie deinstytucjonalizacji usług na rzecz wychodzenia z bezdomności

W celu identyfikacji zdeinstytucjonalizowanych dobrych praktyk w odniesieniu do usług na rzecz wychodzenia z problemu bezdomności, które mogą zostać zaimplementowane w województwie łódzkim, wykorzystano wywiady grupowe z ekspertami oraz indywidualne wywiady swobodne z realizatorami i organizatorami usług społecznych.

8.1. dobre praktyki na terenie województwa łódzkiego

Wyłoniono następujące zdeinstytucjonalizowane dobre praktyki w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności w województwie łódzkim:

Zupa na Pietrynie. W ramach działania wydawany jest raz w tygodniu ciepły posiłek dla osób doświadczających bezdomności i ubogich. Dzięki współpracy z MOPS, w tym samym czasie dyżuruje pracownik socjalny oraz fryzjer. Oprócz wydania posiłku, wolontariusze koncentrują się na spędzeniu czasu z osobami potrzebującymi – na przykład rozmowie. W zależności od potrzeb i możliwości, podejmowane jest dalsze wsparcie.

Uliczna Misja Medyczna. Usługa koncentruje się na świadczeniu podstawowej darmowej opieki zdrowotnej dla osób doświadczających bezdomności, co tydzień, w ramach posiłku wydawanego przez wolontariuszy Zupy na Pietrynie. Wolontariuszami są lekarze, pielęgniarki, ratownicy medyczni, bądź studenci tych profesji.

Autobus dla potrzebujących. Autobus ze wsparciem dla osób doświadczających bezdomności i ubogich funkcjonuje w okresie jesienno-zimowym w Łodzi. Przejeżdża wieczorem i nocą przez ulice miasta, zatrzymując się w kilku punktach, w których najczęściej gromadzą się największe grupy osób w kryzysie. Mogą one zjeść ciepły posiłek, otrzymać paczkę żywnościową, ubranie, artykuły higieniczne, porozmawiać ze streetworkerem, ogrzać się, uzyskać informację o formach i miejscach wsparcia, czy wreszcie dojechać autobusem do noclegowni (to ostatnie w okresie przed pandemią).

Łaźnia dla osób doświadczających bezdomności. Osoba potrzebująca może wziąć prysznic, otrzymać czyste ubranie oraz artykuły higieniczne. W celu skorzystania z usługi konieczne jest wcześniejsze zapisanie, możliwe w kluczowych punktach wsparcia w mieście.

Łodówka społeczna oraz jadłodzieje. Są to ogólnodostępne punkty, w którym można pozostawiać niewykorzystane produkty żywnościowe; zarówno produkty, jak i gotowe dania. Należy zauważyć, że służy to nie tylko wsparciu osób doświadczających bezdomności (lub innych kryzysowych sytuacji), lecz również ogranicza ilość marnowanego jedzenia.

Zgromadzenie Sióstr Misjonarek Miłości. Działalność Sióstr koncentruje się na wsparciu osób w kryzysie, mających problemy zdrowotne. Niejednokrotnie, po zaspokojeniu podstawowych potrzeb (pożywienie, ubranie, umycie, opatrzenie ran), podejmowane jest praca nad poprawieniem stanu zdrowia mieszkańca, a w dalszej perspektywie ułatwieniem mu otrzymania miejsca w Domu Pomocy Społecznej, jeśli jego stan na to wskazuje, bądź poszukiwaniu innej formy wsparcia.

Akcja „Zima”. Działanie polega na monitorowaniu miejsc niemieszkalnych przez pracownika socjalnego, najczęściej w asyście strażnika miejskiego. W niektórych aspektach stanowi formę streetworkingu, ponieważ stanowi wyjście do środowiska życia osób potrzebujących wsparcia, ale z różnych powodów z niego nie korzystających (nie mają świadomości o istnieniu wsparcia, nie wiedzą, jak można się o nie starać, obawiają się dotrzeć samodzielnie, nie chcą korzystać ze wsparcia instytucji i in.).

Pomoc doraźna⁷². Pomoc doraźna zapewniająca przetrwanie, zabezpieczająca bezpośrednio zdrowie i życie osób doświadczających bezdomności, w postaci serwowania ciepłego posiłku w jadłodajniach, czy też wydawania różnego rodzaju żywności na ulicach miast (posiłek, paczki żywnościowe). Przy czym, adresatami takiej pomocy stają się nie tylko osoby w kryzysie bezdomności, ale także osoby ubogie. Inną formą pomocy doraźnej jest możliwość skorzystania z miejsc zapewniających przetrwanie w postaci zabezpieczenia schronienia na okres nocy (noclegownie), bądź ogrzania się (ogrzewalnie).

Streetworking. Jest prezentowany jako dobra praktyka głównie realizowana w miastach, za realizację której – w badanych przypadkach – odpowiadają ośrodki pomocy społecznej, bądź organizacje pozarządowe. Skuteczność takiej pomocy wynika z bezpośredniego kontaktu z osobą doświadczającą bezdomności, a przez to także przeprowadzenia diagnozy jej sytuacji, co pozwala na podejmowanie działań adekwatnych do ich rzeczywistych potrzeb.

I to jest fajne, bo to urzędnik wychodzi do człowieka albo też wolontariusze. Im łatwiej jest dotrzeć tam, niż innym, kiedy mają przyjść do MOPS-ów i GOPS-ów.

pracownik OPS, organizator

Streetworking – zdaniem niektórych uczestników badania – powinien być realizowany w tych miejscach, gdzie istnieje bezdomność uliczna, co rzadko spotykane jest na terenach wiejskich.

⁷² Usługi z zakresu pomocy doraźnej to usługi dzienne kierowane do osób w kryzysie bezdomności pozostających poza wsparciem instytucjonalnym, ale także do osób korzystających z usług schronienia nieczynnych w porze dziennej (noclegownie, ogrzewalnie). Lista tych usług pojawia się w sprawozdaniach Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych i obejmuje: jadłodajnie, łaźnie, pralnie, punkty wydawania żywności, punkty wydawania odzieży, świetlice dla osób bezdomnych, punkty konsultacyjno-informacyjne, punkty pomocy medycznej, inne placówki doraźnego wsparcia (Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach w roku 2018 oraz wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (13/14 lutego 2019), Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2019 – <https://www.gov.pl/attachment/5092b6f9-8961-41ca-9364-5912f56b0bdb>).

Myślę, że na terenie mojej gminy taki streetworking na pewno by się nie sprawdził, bo u mnie nie ma ludzi na ulicy. No nie ma tego problemu u mnie.

pracownik OPS, organizator

Czym większe miasto tym większa ilość osób może być bezdomnym.

pracownik OPS, organizator

Należy zwrócić uwagę, że istnieje również działania pomocowe określane jako streetworking *punktowy* (akcyjny), który nie jest stałym usługą, lecz formą doraźnych, pojedynczych akcji. Przykładowymi działaniami są: wydawanie maseczek bądź płynów do dezynfekcji na ulicach, wydawanie ciepłej herbaty bądź kanapki w przestrzeni publicznej (w okresie zimowym); dowożenie ciepłego posiłku (tzw. akcja „Ciepła Zupa”), czy przekazanie śpiworów/kurtek osobom przebywającym w miejscach niemieszkalnych.

Mieszkania treningowe. Realizowane w Łodzi przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta. Celem funkcjonowania mieszkań jest pomoc w wykształceniu umiejętności samodzielnego życia i integracji ze społecznością lokalną. Intensywność oddziaływań na osoby korzystające z mieszkań uzależniona jest od indywidualnych potrzeb i możliwości każdego mieszkańca. Wszyscy są motywowani do samodzielności i zobowiązani do nauki podstawowych umiejętności związanych ze współżyciem w małej społeczności, a także samodzielnym utrzymaniem. Proces wychodzenia z bezdomności wspierany jest przez specjalistów. Duży nacisk w działaniach terapeutycznych położony jest na konieczność odpowiedzialności za własne działania, w tym również długofalowe planowanie. Stanowi formę mieszkania przejściowego (ang. transitional housing).

Mieszkania chronione. Realizowane m.in. przez Towarzystwo Przyjaciół Niepełnosprawnych w Łodzi, Stowarzyszenie Słyszę Serce w Łodzi czy Stowarzyszenie Młodzieży i Osób z Problemami Psychicznymi, Ich Rodzin i Przyjaciół POMOST. Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu i stanowi zadanie własne zarówno gminy, jak i powiatu⁷³.

Pokoje readaptacyjne. Stworzone jako forma przejściowa między schroniskiem a mieszkaniem wspomaganym. To wyodrębnione miejsce (pokój) w miarę możliwości w wyodrębnionej części schroniska. Przeznaczone dla osób gotowych do wyjścia z placówki, ale wciąż oczekujących na wsparcie mieszkaniowe. Wzmacnia samodzielność, samodecydowanie.

Rada ds. rozwiązywania problemu bezdomności w Łodzi. Jest przykładem interdyscyplinarnej współpracy różnych podmiotów. Łączy przedstawicieli jednostek Urzędu Miasta, środowiska naukowego, organizacji pozarządowych i – co najważniejsze – samych osób doświadczających bezdomności. Jej celem jest opracowanie i wdrożenie działań na rzecz

⁷³ Art. 53 ust. 3 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 08.115.728 j.t.

wsparcia osób doświadczających bezdomności, aż docelowo rozwiązanie problemu bezdomności w Łodzi.

Projekty angażujące osoby doświadczające bezdomności. Wspominano tu projekty organizowane najczęściej przez organizacje pozarządowe, które zakładają zaangażowanie samych osób doświadczających bezdomności, nie tylko w projektowanie wsparcia na ich rzecz, ale też jego realizację, na przykład poprzez samodzielne bądź we współpracy remontowanie domu dla samego siebie, co przekłada się na poczucie odpowiedzialności za miejsce czy świadomość posiadanego potencjału. Przykładami projektów angażujących osoby doświadczające bezdomności są między innymi: „Łódź (dla) Bezdomnych” (projekt fotograficzny prezentujący doświadczanie miasta w bezdomności, uwrażliwiający, burzący stereotypowy sposób postrzegania osób w kryzysie bezdomności; osoby w kryzysie autorami fotografii prezentowanych na wystawach w różnych punktach w Łodzi, prowadzący spotkania autorskie, dyskusje na temat bezdomności); „Wrzutka (bez)Domni” (projekt zakładający indywidualną pracę wolontariusza z osobą w kryzysie bezdomności na rzecz zmiany jej sytuacji życiowej, zakładający usamodzielnianie, motywowanie do zmiany, budowanie relacji opartej na zaufaniu).

Aktywizacja społeczno-zawodowa. Przygotowanie do wykonywania zawodu poprzez praktykę prac na rzecz placówki i społeczności lokalnej, jak na przykład zajmowanie się ogrodem, wykonywanie prac remontowo-budowlanych. Chodzi o wykorzystanie potencjału osób doświadczających bezdomności. Są one angażowane także w pomoc wzajemną, na przykład w przypadku choroby jednej z osób.

8.2. dobre praktyki spoza województwa łódzkiego

Wyodrębniono następujące zdeinstytucjonalizowane dobre praktyki pochodzące z innych województw, które można byłoby wdrożyć w województwie łódzkim:

Najpierw Mieszkanie (Housing First). Stanowi przykład modelu mieszkaniowego. Celem metody jest rozwiązanie problemu bezdomności, poprzez natychmiastowe dostarczenie osobom w bezdomności mieszkania i zagwarantowanie w nim wsparcia w postaci różnych usług. Jednocześnie to od klienta zależy, czy z niego skorzysta. Podejście Najpierw mieszkanie zakłada, że mieszkanie jest prawem, a nie przywilejem każdego człowieka. W bezdomności najważniejszą potrzebą jest uzyskanie własnego, stabilnego mieszkania, które stanowi punkt wyjścia, rozpoczyna proces zdrowienia. Inne problemy mogą być rozwiązywane już po jego uzyskaniu (rozwiązanie problemu bezdomności, a w dalszych krokach problemu wykluczenia społecznego). Podejście to już na starcie powoduje zakończenie bezdomności, zapewniając stałe rozwiązanie, nie jak ma to miejsce w przypadku tymczasowych mieszkań wspomaganych o profilu treningowym. Stanowi alternatywę wobec obowiązującego w większości usług społecznych modelu drabinkowego/schodkowego, opartego na awansie społecznym, hierarchizacji, przechodzeniu osoby bezdomnej przez różnego rodzaju „etapy/poziomy”, zbliżając osobę coraz bardziej do stałego i niezależnego

mieszkania. Według metody NM osobę bezdomną lub rodzinę natychmiast umieszcza się bezpośrednio w ich własnym mieszkaniu⁷⁴.

Mieszkania są dobrą praktyką, bo to jest pierwszy krok do tego, żeby w ogóle bezdomność zostawić za sobą. Dać mu mieszkanie i dopiero jakby inaczej chyba by człowiek funkcjonował. Ktoś by mu pomagał funkcjonować i zapomnieć o tym, że kiedyś był bezdomny.

pracownik OPS, organizator

Współpraca z organizacjami pozarządowymi. Wskazywano na dobrą praktykę w postaci współpracy z organizacjami pozarządowymi, jak stowarzyszenia, fundacje, które w zasadzie realizują 2/3 całej pracy z osobami w kryzysie bezdomności. Zajmują się zarówno zabezpieczeniem wsparcia doraźnego, prowadzeniem placówek w zakresie schronienia, czy wreszcie wsparcia mieszkaniowego. Współpraca z organizacjami pozarządowymi wymieniana jest w ramach mocnych stron systemu świadczenia usług.

Wskazane powyżej dobre praktyki powinny być – zdaniem uczestników badania – zleca-
ne lub realizowane przez MOPS-y/GOPS-y, jednak – jak podkreślano – zawsze

przy wsparciu władarzy miast.

pracownik OPS, organizator

Niektórzy wskazują na potrzebę wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za wdrażanie dobrych praktyk, wyznaczonej przez osobę decyzyjną (np. burmistrza, prezydenta). Wspomniana jest także funkcja koordynatora rozwiązywania problemu bezdomności. We wdrażanie winny być też zaangażowane organizacje pozarządowe, przy jednoczesnym zaangażowaniu

funduszy własnych oraz grantów unijnych.

pracownik OPS, organizator

⁷⁴ R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik. Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2014, <https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/gswb>

9. wnioski z badania i rekomendacje w zakresie usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim

Zgromadzone dane pozwoliły wyodrębnić wnioski i rekomendacje w następujących zakresach:

w zakresie schronienia

Zapotrzebowanie na placówki schronienia. Rekomendacja odnosi się bezpośrednio do art. 48 Ustawy o pomocy społecznej⁷⁵, mówiącego o tym, że *osoba lub rodzina ma prawo do schronienia, posiłku i niezbędnej ubrania, jeżeli jest tego pozbawiona. Dotyczy otwierania placówek zgodnie ze wskazywanym przez organizatorów i realizatorów zapotrzebowaniem na konkretny typ, w zależności od zdiagnozowanych problemów osób doświadczających bezdomności.* Choć w skali województwa znaczących deficytów omawianych jednostek nie ma, zdiagnozowano kilkanaście gmin, w których warto rozważyć uruchomienie usług schronienia. Placówki, jakich najbardziej brakuje na terenie województwa to schroniska z usługami opiekuńczymi. Także inne placówki, jak schroniska, noclegownie, ogrzewalnie. Zwiększanie dostępności do placówek poprzez wzrost ich liczby (nie liczby miejsc, którą dysponują). Wspomniane placówki docelowo winny realizować wsparcie wg kryteriów usługi środowiskowej (poniżej 30 miejsc). To odpowiedź na zdiagnozowaną potrzebę zapewnienia schronienia w gminach, które od najbliższych placówek oddalone są od kilkudziesięciu do kilkuset kilometrów. Schronisko na terenie gmin mogłoby wypełniać brakującą lukę w procesie wychodzenia z bezdomności, stanowiąc kolejny etap między pobytem osoby doświadczającej bezdomności w noclegowni a przejściem do mieszkania wspieranego. Rola schroniska jest istotna w przygotowywaniu osoby do samodzielności i możliwości zadbania o siebie w mieszkaniu. Z kolei ogrzewalnia czy noclegownia znajdująca się na terenie gminy, mogłaby stanowić najbardziej podstawową pomoc doraźną osobom przebywającym w przestrzeni publicznej, z różnych względów nie decydujących się na pobyt w schronisku.

Zapotrzebowanie na placówki wsparcia dziennego, które mają istotne znaczenie w kontekście deinstytucjonalizacji. Ich uruchamianie po pierwsze, pozwala na wspieranie bezdomnych siebie nawzajem, wzmocnienie osoby w podejmowaniu działań na rzecz zmiany, upelnocnianie tych działań, wymianę doświadczeń. Po drugie daje możliwość

⁷⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593 z późn. zm.), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf>

pracy w środowisku, poza instytucją, co zapewnia większe poczucie bezpieczeństwa osoby doświadczającej kryzysu i może stanowić dobrą alternatywę wobec spędzania wolnego czasu w przestrzeni publicznej.

Potrzeba placówek koedukacyjnych. Warto wziąć pod uwagę tworzenie wyżej wspomnianych placówek bądź modyfikację istniejących tak, aby mogły być przeznaczone dla przebywających razem partnerów/małżonków różnej płci. Osoby doświadczające bezdomności stoją przed wyborem pozostania z partnerem w przestrzeniach niemieszkalnych albo otrzymania schronienia w placówce, jednak przeznaczonej tylko dla kobiet, bądź tylko dla mężczyzn. Partnerzy nie chcąc się rozdzielać, decydują się pozostać w środowisku otwartym, co nieraz bezpośrednio zagraża ich zdrowiu i życiu, a na pewno utrudnia działania na rzecz poprawy jakości ich życia. Warto dodać, że w województwie łódzkim nie ma tego typu rozwiązań. Rekomendowane powyżej tworzenie nowych placówek albo adaptowanie istniejących mogłoby uwzględniać zapewnienie miejsc koedukacyjnych. Wiąże się to z potrzebą zapewnienia odpowiedniej infrastruktury (np. toalety dla kobiet, dla mężczyzn, dwuosobowych pokoi dla partnerów/małżonków, i in.).

Dostosowanie placówek do pobytu ze zwierzęciem w celu uniknięcia konieczności rozdzielania się osoby doświadczającej bezdomności ze swoim zwierzęciem, które niejednokrotnie jest najbliższym towarzyszem, wsparciem emocjonalnym. W województwie łódzkim nie ma placówek, które umożliwiałyby pobyt osoby w kryzysie wraz ze zwierzęciem (poza nielicznymi wyjątkami nieformalnej zgody o charakterze interwencyjnym).

Warto podkreślić, że opisywany powyżej rozwój infrastruktury mieści się w obrębie rekomendowanych działań aktywizujących oraz interwencyjnych w ramach procesu deinstytucjonalizacji⁷⁶. Jednocześnie w *Wytocznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa...*⁷⁷ zostały dookreślone zasady tworzenia placówek w kontekście deinstytucjonalizacji, a wśród nich: (1) poszanowanie zasad indywidualizacji wsparcia, (2) zapewnienie osobom kontroli nad swoim życiem i decyzjami, które ich dotyczą, (3) pierwszeństwo indywidualnych potrzeb mieszkańców przed wymaganiami organizacyjnymi.

Zmniejszenie liczby miejsc w placówkach. Służy to większej indywidualizacji pracy z drugim człowiekiem, ograniczeniu anonimowości, możliwości przewidywania pewnych zachowań (np. spadku motywacji, powrotu do nałogu) i wsparciu na czas, by im zapobiegać. Rekomendacji tej nierozłącznie towarzyszy inna, dotycząca zwiększenia liczby miejsc częściowo poprzez tworzenie nowych placówek z mniejszą liczbą miejsc, ale przede wszystkim poprzez wzrost liczby miejsc w ramach wsparcia mieszkaniowego.

⁷⁶ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Pokonać bezdomność. Program Pomocy osobom bezdomnym*, Warszawa, styczeń 2021, s. 3.

⁷⁷ Wytoczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/ofunduszach/dokumenty/projekt-wytocznych-w-zakresie-realizacji-przedsiwziec-w-obszarze-wlaczениaspolecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/>

Mniejsza liczba podopiecznych w jednej placówce oraz większa liczba i dostępność specjalistów mogą spowodować wzrost efektywności wychodzenia z bezdomności. Jednocześnie sugerowana rekomendacja wpisuje się w kierunek deinstytucjonalizacji rozumianej jako etapowe zmniejszanie liczby osób doświadczających bezdomności w ośrodkach pobytu zapewniających schronienie tj. noclegowniach, schroniskach, schroniskach z usługami opiekuńczymi, domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży do 30 oraz zmiany w zakresie sposobu realizacji wsparcia według kryteriów usług społecznych w społecznościach lokalnych⁷⁸.

Zwiększenie liczby pracowników zatrudnianych obligatoryjnie. Zbyt mała liczba pracowników zatrudnianych obligatoryjnie w miejscach schronienia nie pozwala na poświęcenie odpowiedniej uwagi mieszkańcom i podejmowanie z nimi indywidualnej pracy na rzecz wychodzenia z bezdomności. Ich liczba powinna być adekwatna do liczby miejsc dla adresatów działań, by wsparcie było efektywne (np. wzrost liczby zatrudnianych w schronisku opiekunów).

Ważne jest także zatrudnianie w specjalistów placówkach pomocy doraźnej (pracownik socjalny i doradca zawodowy w noclegowniach). Rozwiązanie to pozwala podjąć pracę z osobą w kryzysie bezdomności także przy okazji pobytów na noc, rozpocząć u niej proces myślenia o zmianie, motywować, pokazać możliwość długofalowego działania, wykraczającego poza zapewnienie przetrwania kolejnej nocy.

Wsparcie dojazdu realizatorów usług do klientów. Dotyczy to zwłaszcza gmin wiejskich i miejsko – wiejskich. Brak wsparcia znacznie utrudnia możliwość regularnego przeprowadzania wywiadów socjalnych z klientami przebywającymi w oddalonych placówkach, co stanowi jeden z obowiązków pracownika socjalnego. Warto tu zauważyć, że art. 107 ust. 3 Ustawy o pomocy społecznej mówi, że *Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza pracownik socjalny, również na potrzeby jednostki organizacyjnej pomocy społecznej z terenu innej gminy.* Zatem problemem bywa *de facto* odmowa wykonania tego wywiadu przez gminę pobytu osoby doświadczającej bezdomności (ze względu na to, że koszt przeprowadzenia wywiadu nie podlega zwrotowi przez gminę ostatniego zameldowania na podst. art. 101 ust. 7 Ustawy o pomocy społecznej).

Rekomenduje się usprawnienie możliwości wykonywania tego obowiązku, na przykład w postaci udostępnienia samochodu służbowego, którym łatwiej byłoby dotrzeć do klienta, bądź – co opisane jest powyżej – zorganizowanie większej liczby placówek usytuowanych w mniejszej odległości.

Wzrost konkurencyjności placówek. Zwiększenie liczby różnych podmiotów prowadzących zróżnicowane formy wsparcia (głównie placówki w zakresie schronienia), zapewni wzrost konkurencyjności realizowanych usług. Pozwoli uniknąć na danym obszarze zjawiska *monopolu*, czyli prowadzenie większości placówek w danym mieście przez tą samą or-

⁷⁸ J. Szmagałski, *Deinstytucjonalizacja w pomocy społecznej – zadania dla pracy socjalnej*, [w:] *Praca socjalna z osobami zmarginalizowanymi w środowisku lokalnym – doświadczenia polskie i norweskie*, red. M. Bielska-Lach, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2010, s. 33.

ganizację. Taka sytuacja może powodować nie tylko schematyczność stosowania tej samej metody działania, pomysłu na realizację usługi, adresowaną do wszystkich korzystających. Może także doprowadzić do braku zaangażowania, zaniechania podejmowania starań w celu podnoszenia jakości świadczonych usług z racji braku konkurencji. Nie daje także osobom w kryzysie możliwości wyboru odpowiedniego miejsca.

Warto zadbać o to, by podczas rozpatrywania ofert na realizację danego zadania konkurencja nie sprowadzała się tylko i wyłącznie do kryterium cenowego, rekomendowane jest wprowadzenie dodatkowych kryteriów promujących innowacyjne rozwiązania metodyczne w pracy z osobami doświadczającymi bezdomności.

w zakresie usług mieszkaniowych (w tym metody najpierw mieszkanie)

Usługi mieszkaniowe to zespół oddziaływań polegających na zapewnieniu pobytu w mieszkaniu oraz świadczeniu w środowisku osoby korzystającej usług dobranych do potrzeb tej osoby, mających na celu wsparcie w codziennym funkcjonowaniu, a także (m.in. w przypadku osób bezdomnych) w celu reintegracji ze społecznością⁷⁹.

Kompleksowy system wsparcia mieszkaniowego. Istotne jest wypracowanie kompleksowego systemu, w ramach którego wyróżnić można mieszkania treningowe, wspierane, chronione, metodę Najpierw Mieszkanie i inne⁸⁰, który zwiększy dostępność do tych mieszkań. Pomoże to w przeniesieniu punktu ciężkości z mało efektywnych w dłuższej perspek-

⁷⁹ J. Wilczek, *Krok po kroku – jak wdrażać usługi mieszkaniowe*, [w:] *Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym*, P. Olech, L. Węsierska-Chyc, J. Wilczek (red.), Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2019, https://drive.google.com/file/d/1Wj_ezWH0yNQCISYZ1c2tNcqRHWZfDxLl/view

⁸⁰ Ustawa dzieli mieszkania chronione na: mieszkania chronione treningowe, które zapewniają usługi bytowe oraz naukę, rozwijanie lub utrwalanie samodzielności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia samodzielnego życia; mieszkania chronione wspierane, przeznaczone wyłącznie dla osób niepełnosprawnych (w szczególności niepełnosprawnych fizycznie lub z zaburzeniami psychicznymi), a także dla osób w podeszłym wieku oraz przewlekłe chorych i zapewniające usługi bytowe oraz pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania samodzielności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości.

Odwołując się do bezdomności, z pewnością trzeba uznać, że wsparcie realizowane w placówkach dla osób w kryzysie bezdomności ma charakter instytucjonalny. Wprowadzono równocześnie w *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa...* nową usługę społeczną w postaci mieszkań wspomaganych definiowaną jako – usługa społeczna świadczona w społeczności lokalnej w postaci mieszkania lub domu, przygotowującego osoby w nim przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zapewniającego pomoc w prowadzeniu samodzielnego życia. Mieszkanie lub dom może być prowadzone w formie mieszkania: a) treningowego, przygotowującego osoby w nim przebywające do prowadzenia samodzielnego życia. Usługa ma charakter okresowy i służy określonym kategoriom osób w osiągnięciu częściowej lub całkowitej samodzielności, m.in. poprzez trening samodzielności, poradnictwo, pracę socjalną lub inne usługi aktywnej integracji; b) wspieranego, stanowiącego alternatywę dla pobytu w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Usługa ma charakter pobytu stałego lub okresowego (w przypadku potrzeby opieki w zastępstwie za opiekunów faktycznych) i służy osobom potrzebującym wsparcia w codziennym funkcjonowaniu lub osobom z niepełnosprawnościami.

tywie działań doraźnych na działania długoterminowe, będzie przeciwdziałać także zbyt dużemu zagęszczeniu osób przebywających w placówkach schronienia.

Podmiotem odpowiedzialnym za zorganizowanie kompleksowego systemu wsparcia mieszkaniowego powinien być Urząd Wojewódzki lub Urząd Miasta/Urząd Gminy z racji dysponowania lokalami, które mogą być przeznaczane na potrzeby wsparcia osób doświadczających bezdomności. Powinien pozostawać we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Potrzeba zwiększenia liczby mieszkań w ramach socjalnego najmu mieszkań komunalnych zawierana jest w wielu dokumentach np. gminnych i miejskich *Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych*. Ich tworzenie należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.).

System mieszkań ma ogromne znaczenie w procesie wychodzenia z bezdomności. Osoba przebywająca w mieszkaniu ma szansę podjęcia zatrudnienia i ostatecznie samodzielnego utrzymywania się, bez potrzeby wsparcia w ramach pomocy społecznej. Zatem w ostatecznym rozrachunku, nawet jeśli poszerzenie tej formy wsparcia początkowo wydaje się kosztowne, ostatecznie rozwiązanie to przyniesie oszczędności.

Wsparcie mieszkaniowe mogłoby przybrać formę mieszkań prowadzonych przez organizację pozarządową, bądź mieszkań wynajmowanych przez organizację pozarządową na wolnym rynku, następnie udostępnianych osobom w kryzysie bezdomności.

Warto zaangażować także potencjał samych osób doświadczających bezdomności. Im bardziej będą zaangażowani w przygotowanie dla siebie przestrzeni do życia, tym bardziej będą za to miejsce odpowiedzialni i będą starać się w nim utrzymać jak najdłużej.

Pewną formą wzbogacającą wachlarz wsparcia mieszkaniowego, mogłaby być też formuła mieszkań dla kilku osób, które mogłyby wspierać się wzajemnie, co stanowiłoby pewną formę pomiędzy schroniskiem a samodzielnym mieszkaniem, dla tych, którym nie odpowiada żadna z tych formuł.

Pożądane w tym zakresie jest także zaplanowanie, by przynajmniej część mieszkań przeznaczonych dla osób w kryzysie bezdomności była mieszkaniem docelowymi. Pozwoliłoby to na ograniczenie poczucia tymczasowości u wspieranych osób, co może zwiększyć efektywność procesu wychodzenia z bezdomności.

Rekomendowany kompleksowy system wsparcia mieszkaniowego stanowi alternatywę wobec działań doraźnych, zabezpieczających przetrwanie osoby w kryzysie, ale nie wspierających jej na drodze wychodzenia z bezdomności. Działania doraźne są potrzebnym elementem systemu wsparcia. Jednak nie powinny mieć charakteru dominującego. Myślenie perspektywiczne i kompleksowe podejście do rozwiązywania problemu bezdomności powinno zakładać wsparcie mieszkaniowe w połączeniu ze wsparciem specjalistów. W kontekście wsparcia osób w wychodzeniu z bezdomności największe znaczenie mają usługi

związane z mieszkaniami wspomaganyimi, w tym chronionymi⁸¹. Twórcy modelu GSWB⁸² wyraźnie wskazują, że w Europie w szerszym zakresie odchodzi się od modelu drabinkowego (schodkowego) w rozwiązywaniu problemu bezdomności na rzecz modelu mieszkaniowego. Warto także w tym miejscu przywołać jedną z najważniejszych rekomendacji *Deklaracji 2020*⁸³, odnoszącą się do deinstytucjonalizacji w następujący sposób: *Przyjęcie strategii, rozwiązań prawnych i mechanizmów finansowych umożliwiających rozwój usług mieszkaniowych dla osób w kryzysie bezdomności (ze szczególnym uwzględnieniem podejścia najpierw mieszkanie) oraz zwiększanie zasobu tanich mieszkań na wynajem dla ogółu społeczeństwa, co umożliwi przejście od paradygmatu mieszkania będącego dobrem luksusowym do mieszkania będącego prawem człowieka.*

W ramach wsparcia mieszkaniowego warto rozważyć wprowadzenie w województwie łódzkim metody Najpierw Mieszkanie na szeroką skalę.

Specjalna ścieżka mieszkań komunalnych. Odpowiedzią na brak adekwatnej liczby mieszkań może być specjalna ścieżka ich przyznawania. Niektóre gminy podejmując uchwały regulujące warunki najmu mieszkań komunalnych, określają wybrane grupy osób (w tym osoby bezdomne), którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego na czas nieoznaczony i najmu socjalnego lokalu komunalnego. Odbywa się to w oparciu o art. 21 ust. 3 pkt 3 Ustawy o ochronie praw lokatorów⁸⁴, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W województwie 27 spośród przebadanych 90 gmin posiadało w uchwałach zapisy promujące osoby bezdomne w dostępie do mieszkań. Jednak ustawa ta nie obowiązuje gmin do ujęcia osób bezdomnych wśród ww. grup, jak również nie określa jakie konkretnie kryteria musi spełniać osoba bezdomna. Zgodnie z przeprowadzonym w 2020 r. badaniem dostępności usług mieszkaniowych dla osób bezdomnych⁸⁵, najpopularniejszymi kryteriami były: sytuacja bezdomności w rozumieniu Ustawy o pomocy społecznej (jednak często z dodatkowymi warunkami, np. nie dopuszczano osób w kryzysie bezdomności spowodowanym eksmisją z uwagi na nieuiszczenie czynszu), podpisanie lub realizacja indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności lub kontraktu socjalnego, pobyt w placówce dla osób bezdomnych (czasem z określeniem

⁸¹ Patrz stanowisko Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności w odniesieniu do mieszkań chronionych do projektu Strategii Rozwoju Usług Społecznych – etap pierwszy okres programowania 2021-2040, <https://drive.google.com/file/d/1000Mep0HPasknTLGQZvK1VaJd3URQ8n/view>

⁸² R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik. Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności*, Gdańsk 2014, <https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/gswb>

⁸³ Deklaracja 2020 w sprawie pryncypiów rozwiązywania problemu bezdomności w Polsce, https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualności/art_20210311_deklaracja2020?authuser=0

⁸⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733 z późn. zm.), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010710733/U/D20010733Lj.pdf>

⁸⁵ P. Korliński, P. Olech, J. Wilczek, *Usługi mieszkaniowe w pomocy osobom bezdomnym. Raport z badania ankietowego [N=297] oraz wywiadów indywidualnych*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2020, <https://drive.google.com/file/d/11xEg3fWKZJ4GnnQbgXV17lkhon1tl6u1/view>

minimalnej długości pobytu), status mieszkańca gminy (w większości weryfikowany ostatnim zameldowaniem, czasem z określeniem minimalnego czasu zameldowania).

Readaptacja pustostanów. Rekomendowane jest wykorzystanie pustostanów i ich adaptacja na potrzeby mieszkań. Ponieważ pustostany będące własnością publiczną znajdują się przeważnie na terenach miejskich, za ich adaptację powinny być odpowiedzialne jednostki w strukturach władz danego miasta: Zarządy Lokali Miejskich, Wydział Rewitalizacji (z racji usytuowania pustostanów na obszarach rewitalizowanych) być może we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Spółeczna agencja najmu (SAN)⁸⁶. Społeczna agencja najmu jest kierowana do osób, które ze względu na trudną sytuację życiową mają problemy z samodzielnym utrzymaniem mieszkania (terminowym uiszczaniem czynszu czy utrzymaniem mieszkań w dobrym stanie technicznym). SAN to podmiot – spółka gminna, stowarzyszenie, fundacja lub spółdzielnia socjalna – pośredniczy między właścicielami mieszkań na wynajem i osobami. Ponadto, SAN może świadczyć dodatkowe usługi na rzecz najemców. Dzięki temu wsparcie osób doświadczających bezdomności jest kompleksowe. Podmioty odpowiedzialne za wprowadzenie to gmina we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Potencjalne źródła finansowania to: Fundusze Europejskie dla Łódzkiego 2021-2027, Pokonać Bezdomność oraz inne źródła centralnego finansowania procesu deinstytucjonalizacji.

Szkolenia dla organizatorów i realizatorów w zakresie wsparcia mieszkaniowego. Choć eksperci wykazywali się wiedzą na temat systemu wsparcia mieszkaniowego, jednak większość badanych nie znała metody Najpierw Mieszkanie. Natomiast badani wykazywali przywiązanie do schodkowego modelu wsparcia, postrzegania mieszkania jako formy „nagrody”, na którą należy sobie zasłużyć.

w zakresie usług dla osób zamieszkujących w miejscach niemieszkalnych

Centrum Wsparcia Doraźnego. Miałoby być miejscem zintegrowanego wsparcia doraźnego, niskoprogowego, odpowiadającego na najbardziej podstawowe potrzeby osób doświadczających bezdomności. Opisywana rekomendacja bezpośrednio nawiązuje do zaproponowanego przez Gminny Model Wychodzenia z Bezdomności⁸⁷ standardu pomocy doraźnej w zbiorczej formie określonej jako centrum dziennego wsparcia (dalej „CDW”). Jest to miejsce integrowania różnego rodzaju usług, np.: świetlicy, punktu informacyjno-konsultacyjnego, jadłodajni, łaźni, pralni, punktu wydawania odzieży, czy niezbędnego wyposażenia, jak: koce czy śpiwory, bandaże, materiały medyczne. Rekomendacja dotyczy zwiększenia zasięgu wsparcia niskoprogowego (dotyczy gmin miejskich i miast na prawach

⁸⁶ Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001243/O/D20211243.pdf>

⁸⁷ R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik. Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności*, Gdańsk 2014, <https://sites.google.com/view/bezdomnos-pl/baza-wiedzy/gswb>

powiatu, gdzie problem bezdomności ma większą skalę). Proponowany standard określa konieczność dobierania wachlarza usług na podstawie diagnozy potrzeb lokalnych i wskazuje na zalety połączenia w CDW usług pomocy materialnej (np. wydawanie żywności, łaźnia, pralnia) z pomocą niematerialną (np. świetlica), świadczeniem w CDW także usług pracownika socjalnego lub streetworkerów⁸⁸.

Rozwój streetworkingu. Zalecane jest rozwijanie usługi „outreach” (wyjście – sięganie – poza – do), czyli pracy poza instytucjami, w środowisku przebywania osób potrzebujących wsparcia. Stanowi alternatywę wobec klasycznej pracy socjalnej. Metoda zakłada indywidualną pracę, budowanie zaufania, relacji, akceptację decyzji osoby doświadczającej bezdomności. Pozwala dotrzeć do tych, którzy z różnych przyczyn pozostają poza systemem wsparcia instytucjonalnego. Może być doskonałym przykładem w kontekście deinstytucjonalizacji – wsparcia ukierunkowanego na bezpośrednie przejście osób w kryzysie bezdomności ulicznej do usług społecznych świadczonych w społeczności lokalnej⁸⁹.

Rozwój asystentury. Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności⁹⁰ definiuje asystowanie jako metodę pracy opartą na indywidualnym towarzyszeniu i wspieraniu osoby zmotywowanej do osiągnięcia samodzielności życiowej, zgodnie z obraną przez nią drogą dochodzenia do tego celu, w czasie, jakiego ona potrzebuje. Asystent towarzyszy klientowi w rozwiązywaniu problemów dnia codziennego, motywuje i dopinguje go do podejmowania działań mających na celu poprawę i zmianę jego sytuacji socjalno-bytowej oraz monitoruje postępy w realizacji kontraktu socjalnego i/lub indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności.

w zakresie rozwijania innych usług

Szkolenia z zakresu specyfiki usług społecznych. Pomimo, że program szkoleń jest już realizowany i pracownicy zajmujący się wsparciem osób w kryzysie bezdomności są profesjonalistami w wąskim obszarze, rekomenduje się ich dalszy rozwój. Wynika to z ograniczonej wiedzy realizatorów usług na temat różnic w funkcjonowaniu i usługach dostępnych w różnych rodzajach placówek. Zapotrzebowanie takie zostało zgłoszone zarówno przez osoby reprezentujące organizatorów, jak i realizatorów usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności. Tematyka szkoleń powinna koncentrować się na: specyfice poszczególnych rodzajów placówek świadczących usługi schronienia i spektrum świadczonych przez nie usług; zakresie obowiązków pracowników poszczególnych rodzajów placówek oraz procedurach kierowania do tych placówek.

⁸⁸ R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik. Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności*, Gdańsk 2014, <https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/gswb>

⁸⁹ Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia badania pn. *Usługi społeczne dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim*, s. 7-8.

⁹⁰ R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik. Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności*, Gdańsk 2014, <https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/gswb>

Zwiększenie liczby specjalistów. Brak czy niedobór wyspecjalizowanych pracowników stanowi jedno z najsłabszych ogniw systemu. Zgodnie jednak z deklaracjami badanych usługi świadczone są na najwyższym możliwym poziomie. Przy deklarowanym braku specjalistów utrzymanie standardów okupione jest heroiczną pracą badanych, albo w ogóle nie jest możliwe. Kluczowe znaczenie dla wsparcia osób bezdomnych ma konkretne i adekwatne wsparcie ze strony kadry schroniska, które możliwe byłoby dzięki zatrudnieniu dodatkowych specjalistów (psychologa, terapeuty zajęciowego, terapeuty uzależnień, trenera prowadzącego warsztaty zarządzania budżetem, treningi kompetencji społecznych, prawnik). Mieliby prowadzić zajęcia oraz terapie indywidualne i grupowe. Zintensyfikowanie podejmowanych działań, ich jakości i skuteczności ma prowadzić do rozwiązania problemu bezdomności mieszkańców oraz zapobiegania dwóm niebezpiecznym zjawiskom. Pierwszym jest przedłużające się przebywanie osoby w kryzysie bezdomności w placówce świadczącej usługi schronienia. Drugim jest trudność przerwania swobodnego cyklu trwania do placówki. Większa grupa specjalistów mogłaby realizować większą liczbę programów aktywizacyjnych, o wyższej jakości i bardziej adekwatnych do realnych potrzeb osób w kryzysie bezdomności.

Badani wskazywali również na niezwykle niskie wynagrodzenie, które nie jest adekwatne do trudności napotykanym w zawodzie. Takie działanie pomoże zwiększyć motywację do pracy, ale także może podnieść prestiż wykonywanego zawodu, co pozwoli osiągnąć lepsze efekty w rekrutowaniu pracowników.

Obok wzrostu wynagrodzenia warto rozważyć zmiany w zakresie rodzaju zawieranych umów, dając pracownikom większą pewność i stabilność zatrudnienia.

Specjaliści powinni mieć zapewnione wsparcie psychologiczne i superwizję.

Aktywizacja zawodowa osób doświadczających bezdomności, w celu zapobieżenia przedłużającym się, długotrwałym pobytom w placówce oraz braku adekwatnego zatrudnienia. Rekomendacje w tym zakresie sprowadzają się do: podnoszenia kwalifikacji osób doświadczających bezdomności oraz zatrudnienia wspieranego. Podnoszenie kwalifikacji miałyby nastąpić dzięki kursom, szkoleniom, stażom, organizowanym przez organizacje pozarządowe we współpracy z Urzędem Miasta/ Gminy, Wojewódzkim Urzędem Pracy, centrum usług społecznych w ramach np. Regionalnego Programu Operacyjnego. Byłyby kierowane do niewielkiej liczby osób, a ich ukończenie gwarantowałoby otrzymanie pracy u konkretnego pracodawcy, przez to poprawę jakości życia i wzmocnienie samodzielności i stabilizację finansową, z czasem brak potrzeby korzystania z pomocy społecznej.

Zatrudnienie wspierane, zgodnie z Ustawą o pomocy społecznej (Art. 15b ust. 1), może być realizowane w formie: prac społecznie użytecznych, skierowania do pracy, rzecznictwa, poradnictwa zawodowego, psychologicznego i społecznego dla osób realizujących zatrudnienie, działalność gospodarczą, zakładających lub przystępujących do spółdzielni socjalnej.

Spółdzielnia socjalna osób doświadczających bezdomności. Zatrudnienie w podmiotach ekonomii społecznej może także stanowić formę usługi aktywizacyjnej⁹¹. Służy integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności, a więc szeroko rozumianemu rozwojowi lokalnemu⁹². Jednocześnie taka forma wsparcia opiera się na wykorzystaniu potencjału osób doświadczających bezdomności, co może przyczynić się do wzrostu ich samooceny.

w zakresie zlecenia i finansowania usług

Zmiana systemu finansowania pobytu w schronisku. Aktualny system finansowania pobytu w schronisku polega na przekazywaniu środków na każdą osobę przebywającą w placówce. Paradoksalnie, dochodzi do „karania” placówki za usamodzielnianie podopiecznych. Propozycją zmiany systemu finansowania pobytu w schronisku jest przygotowywanie porozumień i wypłatę środków za gotowość placówki do świadczenia usług, nie fizyczną konkretną liczbę mieszkańców.

w zakresie świadczenia pomocy osobom o specyficznych potrzebach wsparcia

Schroniska z usługami opiekuńczymi oferujące wsparcie dla osób o specyficznych potrzebach. Rekomendacja wsparcia osób o specyficznych potrzebach (z niepełnosprawnościami, zaburzeniami psychicznymi, i in.) ma wypełnić lukę w świadczonych usługach społecznych, które najczęściej nie mają w swym zakresie oferty odpowiadającej na potrzeby różnych grup wymagających specjalistycznego wsparcia. Rekomendacja w tym obszarze dotyczy powstania schronisk z usługami opiekuńczymi, zatrudniających specjalistów i świadczących wsparcie adekwatne do problemów podopiecznych. Mają one stanowić bufor między schroniskami bez usług a domami pomocy społecznej (zgodnie z Ustawą o pomocy społecznej, *zapewnia osobom bezdomnym, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, zakład opiekuńczo-leczniczy lub zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, tymczasowe schronienie wraz z usługami opiekuńczymi oraz usługami ukierunkowanymi na wzmacnianie aktywności społecznej, w miarę możliwości wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej*⁹³). Rozwiązanie to mogłoby się przyczynić do ułatwienia dostępu

⁹¹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. 2003 nr 122 poz. 1143 z późn. zm.), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20031221143/U/D20031143Lj.pdf>

⁹² Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2019, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WM-P20190000214/O/M20190214.pdf>

⁹³ Art. 48a ust. 2b Ustawy o pomocy społecznej

osób w kryzysie bezdomności do opieki psychiatrycznej czy psychologicznej. Podmiot odpowiedzialny: MOPS we współpracy z organizacją pozarządową.

Schroniska specjalistyczne dla ofiar przemocy. Miałyby powstać w miastach powiatowych (jeden ośrodek na powiat, liczba miejsc: do 30). Do schronisk mogłyby także trafić osoby z całego województwa. Pobyt byłby czasowy. Dodatkowo osoba przebywająca w schronisku specjalistycznym, usytuowanym w mieście powiatowym, miałaby większy dostęp do sieci wsparcia w postaci innych placówek, jak poradnie, ośrodki terapeutyczne i inne. Podmiot odpowiedzialny: MOPS/MOPR we współpracy z organizacją pozarządową. Rekomendacja ta znajduje odzwierciedlenie zarówno w pogłębionych wywiadach jak i części inwentaryzacyjnej.

Dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Podstawowym argumentem na rzecz powstania kolejnego/kolejnych tego typu placówek jest coraz większa liczba matek z dziećmi potrzebujących wsparcia, w tym kobiet w ciąży. Wymagają wsparcia zindywidualizowanego, skutecznego, czasowego, by jak najszybciej kobiety mogły funkcjonować w środowisku lokalnym (także dzięki kontynuacji pracy w formie wsparcia mieszkaniowego). Rekomenduje się otwarcie jednej placówki na powiat. Funkcjonowanie ośrodka powinno przebiegać na zasadach dotąd obowiązujących.

Innym wariantem domu samotnej matki miałby być także pomysł mieszkania przeznaczonego dla kilku osób. Kluczowym elementem odróżniającym proponowany wariant od funkcjonującego domu samotnej matki w województwie łódzkim jest czas przebywania mieszkanki. Brak konkretnych terminów dookreślających pobyt czy realizację poszczególnych zadań, przekładałby się na większą samodzielność oraz współodpowiedzialność za siebie i za miejsce. Opisywana rekomendacja wpisuje się w typ wspieranych mieszkań zbiorowych, wspomniany w Typologii Bezdomności i Wykluczenia mieszkaniowego ETHOS⁹⁴.

W zakresie rozwiązywania problemów w rozwoju współpracy lokalnej na rzecz osób w kryzysie bezdomności

Współpraca z różnymi podmiotami. Współpraca międzypodmiotowa stanowi mocną stronę systemu wsparcia, jednak konieczny jest jej dalszy rozwój. Celem współpracy jest usprawnienie podejmowanych działań na rzecz wychodzenia z bezdomności osób jej doświadczających. Pozwoli na wypełnienie istniejących w systemie pomocy luk oraz niwelowanie sytuacji dublowania określonych działań przez różne podmioty. Istotny jest tu także aspekt dzielenia się dobrymi praktykami w poszczególnych organizacjach zastanowienia się nad możliwością ich aplikacji.

Podmiotami zaangażowanymi we współpracę mieliby być: przedstawiciele jednostek Urzędu Miasta/Urzędu Gminy/Urzędu Wojewódzkiego; przedstawiciele organizacji pozarządowych; przedstawiciele środowiska naukowego; przedstawiciele biznesu; osoby do-

⁹⁴ FEANSTA, *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, tłum. P. Olech i J. Wygnańska, www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/PL.pdf, 20.09.2009.

świadczające bezdomności. Zalecana jest szczególna koncentracja na włączenie do współpracy służb, mundurowych i personelu medycznego, z którymi dotychczasowa komunikacja nie przebiegała zawsze w pełni satysfakcjonująco, czyli przedstawiciel służby zdrowia, policji, straży miejskiej. Takie założenie spójne jest z *Programem Wspierającym Rozwiązywanie Problemu Bezdomności z 2015*, proponowanym przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, w którym to, zgodnie z rekomendacjami europejskimi, bezdomność powinna być traktowana jako *szerszy problem polityki społecznej – nie tylko pomocy społecznej*⁹⁵.

Dodatkowo rekomendowano zawieranie partnerstwa między gminami, co stanowi nie-wykorzystany potencjał i mogłoby zdecydowanie usprawnić współpracę.

Warto dodać, że na terenie tych gmin, których przedstawiciele nie spotykają się z problemem bezdomności, bądź spotykają się w niewielkim zakresie (gminy wiejskie, miejsko-wiejskie), nie ma potrzeby usprawniania współpracy. Opisywana rekomendacja dotyczy gmin miejskich oraz miast na prawach powiatu, które mierzą się z problemem bezdomności na co dzień.

Koordinator sieci współpracy. Rozwijana współpraca powinna być w profesjonalny sposób koordynowana. Stanowisko koordynatora mogłoby powstać w strukturze urzędu miasta lub w celu zapewnienia szerszej współpracy w regionie urzędu wojewódzkiego.

Koordynowanie współpracy różnych podmiotów mogłoby zapewnić realizację istotnego w pomocy społecznej długofalowego planowania działań..

Szkolenia/warsztaty wspólne dla służb. Zorganizowanie cyklu szkoleń dla przedstawicieli służb: służby zdrowia, policji, straży miejskiej w celu rozwijania świadomości na temat charakteru działalności każdej formy inicjatyw na rzecz rozwiązywania problemu bezdomności. W szkoleniach w szczególny sposób należałoby uwzględnić pracowników służby zdrowia. Szkolenia miałyby przybliżyć problem bezdomności, perspektywę osób w kryzysie, możliwości wspierania, aspekty etyczne tej pracy.

Usprawnienie porozumień między gminami, dotyczących opłacania pobytu w placówce w miejscu pobytu, a nie ostatniego zameldowania. Rekomendacja dotycząca usprawnienia udzielania wsparcia osobom w kryzysie z ostatnim adresem zameldowania innym niż miejsce przebywania ma istotną rolę w całym systemie wspierania osób doświadczających bezdomności. Osoby doświadczające bezdomności potrzebują wsparcia w zakresie schronienia w miejscach pobytu.

w zakresie rozwiązywania problemów dotyczących wdrażania standardów

Standard pracy streetworkera. Usługa streetworkingu, realizowana w środowisku osób w kryzysie, ściśle wpisująca się w rozumienie deinstytucjonalizacji w obszarze bezdomności, nadal nie posiada regulacji ustawowej. Rekomendowano aktualizację i zwięźczenie w formie

⁹⁵ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Program Wspierający Rozwiązywanie Problemu Bezdomności*, Warszawa 2015.

regulacji ustawowej standardu streetworkingu, opracowanego w ramach projektu systemowego PO KL *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej* jako część *Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności*⁹⁶. Ważne jest umocowanie standardu i samej usługi streetworkingu w legislacji, między innymi takich kwestii, jak: adekwatna liczba streetworkerów, odpowiadająca na zapotrzebowanie czy standard pracy.

Realizację streetworkingu w ramach badania zdiagnozowano jedynie na terenie Łodzi. Zwłaszcza reprezentanci gmin miejskich deklarują zapotrzebowanie na wprowadzenie usług streetworkingu. Dopuszczają dwie możliwości wprowadzenia takiej usługi społecznej: poprzez zatrudnienie nowych pracowników, przygotowanych do pracy streetworkera, bądź też poprzez odpowiednie przeszkolenie pracowników już zatrudnianych (propozycja mniej obciążająca finansowo).

Wprowadzenie standardu pracy streetworkera nie tylko ureguluje sytuację pracowników tej profesji, doprowadzi do wzrostu liczby streetworkerów, ale i wzmocni ich pozycję społeczną i doceni wykonywaną pracę.

Asystowanie w dostępie do usług medycznych. W tym zakresie istotne byłoby zwiększenie dostępu do usług medycznych w postaci specjalistycznej opieki medycznej, w tym także opieki psychiatrycznej. Jednocześnie widoczna jest rozbieżność perspektyw organizatora usług, rekomendującego zwiększenie dostępności wsparcia psychiatrycznego w środowisku; a realizatora usług, rekomendującego regularną obecność psychiatry w placówce w ramach konkretnej umowy o współpracy. Perspektywa organizatora wydaje się spójna z kierunkiem deinstytucjonalizacji usług społecznych rozumianej jako *znajdowanie i tworzenie stosownych alternatyw w społeczności lokalnej dla (...) terapii i rehabilitacji osób (...)*⁹⁷. Z drugiej strony, w sytuacji kryzysu publicznych usług psychiatrycznych w Polsce, dostęp osób bezdomnych do tych usług jest bardzo trudny – stąd inicjatywy mające zapewnić alternatywne ścieżki dostępu.

Realizację opisywanej rekomendacji mogłaby wspierać usługa asystowania w dostępie do usług medycznych.

W zakresie rozwiązywania problemów związanych z wdrażaniem procesu deinstytucjonalizacji

Diagnozowanie i monitorowanie bezdomności w województwie w celu dobrego rozpoznania problemu bezdomności i odpowiedniego planowania wsparcia. Badania diagnostyczne miałyby objąć następujące obszary:

⁹⁶ R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik. Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności*, Gdańsk 2014, <https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/gswb>

⁹⁷ J. Szmagański, *Deinstytucjonalizacja w pomocy społecznej – zadania dla pracy socjalnej*, [w:] *Praca socjalna z osobami zmarginalizowanymi w środowisku lokalnym – doświadczenia polskie i norweskie*, red. M. Bielska-Łach, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2010, s. 33.

- systematyczne monitorowanie liczby osób doświadczających bezdomności, ale też charakteru badanej grupy, problemów, z jakimi się zmagają, by tym samym lepiej dopasować działania wspierające;
- określenie skali wychodzenia z bezdomności, przeszkód i czynników wspierających, połączona z ewaluacją podejmowanych działań pomocowych, pozwalającą ocenić ich skuteczność;
- określenie dostępnego potencjału sieci wsparcia w postaci różnych podmiotów działających w obszarze bezdomności oraz świadczonych przez nie usług, a co za tym idzie – zbadania form współpracy i wypracowania przesłanek dla jej usprawnienia,
- określenie dostępnych usług społecznych oraz aktualnych potrzeb (zarówno podmiotów świadczących usługi, jak i samych osób doświadczających bezdomności);

Podejmowane badania powinny prowadzić do wypracowania modelu monitorowania sytuacji bezdomności na przestrzeni lat. Systematyczna analiza tendencji w badanym obszarze umożliwi prognozowanie zjawiska bezdomności na najbliższą przyszłość⁹⁸.

Profilaktyka bezdomności, koncentracja na przeciwdziałaniu bezdomności, czyli podejmowanie na czas odpowiednich działań, kierowanych do osób/rodzin zagrożonych bezdomnością. Odpowiednie działania są w stanie zatrzymać proces wchodzenia w bezdomność. Profilaktyka powinna być związana z kompleksowym działaniem systemu wsparcia osób doświadczających bezdomności, opartym na współpracy różnych podmiotów i jednostek. Wśród podejmowanych działań wymienić można:

- programy profilaktyczne realizowane z dziećmi, młodzieżą w szkołach i miejscach zamieszkania;
- programy realizowane z osobami w trudnej sytuacji życiowej (np. redukcja zadłużenia czynszowego, aktywizacja społeczno – zawodowa);
- programy wzmacniające samoocenę, samodzielność, wskazujące potencjał, pobudzające motywację do zmiany jakości życia;
- kampanie społeczne na rzecz zmiany sposobu społecznego postrzegania osób w kryzysie bezdomności, często wyznaczanego stereotypem.

Powyższe działania są spójne ze Strategią Rozwoju Usług Społecznych⁹⁹, która pośród wielu rekomendacji wspomina o profilaktyce bezdomności poprzez kampanie społeczne. Dodatkowo sugeruje się także spotkania warsztatowe w szkołach. Takie działanie ma swoje

⁹⁸ Porównaj: M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek (Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności) *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*, RCPS w Łodzi, 2021.

⁹⁹ Strategia Rozwoju Usług Społecznych – Etap pierwszy okres programowania 2021-2040, s. 57-63, <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-polityki-publicznej-pt-strategia-rozwoju-uslug-spoecznych-polityka-publiczna-na-lata-20212035>

poparcie w programie *Pokonać Bezdomność 2020 Pokonać bezdomność. Program Pomocy osobom bezdomnym*¹⁰⁰.

Istotną częścią profilaktyki stanowi usprawnienie pracy nad usamodzielnianiem osób ze zbiorowości zagrożonych bezdomnością (wychowankowie pieczy zastępczej, rodzinnych domów dziecka, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, zakładów karnych). Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację opisywanej rekomendacji powinni być pracownicy wspomnianych placówek. Jednocześnie proces usamodzielniania nie powinien rozpoczynać się na krótko przed opuszczeniem placówki, ale dużo wcześniej, w trakcie pobytu w niej. Opisywana rekomendacja jest tożsama z jedną spośród rekomendacji dotyczących rozwiązywania problemu bezdomności, zawartych w *Strategii Rozwoju Usług Społecznych*¹⁰¹, jaką jest profilaktyka.

Stopniowe i właściwe wdrażanie deinstytucjonalizacji. W procesie zmniejszania docelowej liczby mieszkańców placówek i liczby instytucji pomocowej konieczne jest działanie stopniowe i systemowe.

Proces deinstytucjonalizacji powinien wiązać się z realizacją trzech kolejnych rekomendacji. Pierwszą z nich jest **zwiększenie dostępności zasobów mieszkaniowych**. Bez spełnienia tego postulatu wsparcie mieszkaniowe nie ma możliwości zaistnienia. Drugim jest **zwiększenie dostępności środków na realizację zdeinstytucjonalizowanych usług społecznych**. Niezbędne jest zapewnienie środków nie tylko na przygotowanie odpowiedniej infrastruktury mieszkań (wyposażenie, remont), utrzymanie ich (comiesięczne opłaty), ale także zapewnienie wsparcia zespołu specjalistów. **Trzecim postulatem jest zwiększenie wiedzy na temat deinstytucjonalizacji wśród decydentów, organizatorów i realizatorów usług społecznych**. Stanowi odpowiedź na dość często deklarowaną trudność powyższych podmiotów w doprecyzowaniu na czym w ogóle polega deinstytucjonalizacja, jakie są jej kierunki, jakie formy może przybierać. Brak odpowiedniego poziomu wiedzy i świadomości w powyższym temacie zdecydowanie utrudnia realizację usług w zakresie działań wspierających jednostkę w jej środowisku życia.

w zakresie rozwiązywania problemów we wdrażaniu metody nm

Wdrażanie metody Najpierw Mieszkanie wymaga zwiększenia dostępności zasobów mieszkaniowych, środków na realizację oraz podniesienia wiedzy na temat samej metody NM. Zgodnie z założeniami metody NM, mieszkanie jest prawem, a nie przywilejem każdego człowieka. Osoba doświadczająca bezdomności, która wyraża chęć zaangażowania się w system wsparcia wyznaczany opisywaną metodą, otrzymuje mieszkanie i od tego mo-

¹⁰⁰ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Pokonać Bezdomność 2020 Pokonać bezdomność. Program Pomocy osobom bezdomnym*, Warszawa, styczeń 2021, s. 3.

¹⁰¹ Strategia Rozwoju Usług Społecznych – Etap pierwszy okres programowania 2021-2040, s. 57-63, <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-polityki-publicznej-pt-strategia-rozwoju-uslug-spolecznych-polityka-publiczna-na-lata-20212035>

mentu rozpoczyna się proces zdrowienia osoby przy wsparciu zespołu specjalistów. Żeby ten pierwszy krok mógł być spełniony, mieszkania muszą stać się bardziej dostępne. Dobrze, by udostępnione mieszkania mogły stać się mieszkaniami docelowymi osób pracujących w ramach metody NM. Wówczas co roku określona pula mieszkań powinna być przeznaczana na potrzeby opisywanego wsparcia. Ewentualnie osoby w kryzysie bezdomności mogłyby przebywać w mieszkaniach do momentu usamodzielnienia (subiektywnie definiowanego), po czym mogłyby się przenosić do innych mieszkań traktowanych jako docelowe (komunalnych z najmem socjalnym, wynajmowanych na wolnym rynku pracy, czy in.). Wówczas realizacja metody NM musiałaby zostać skorelowana z dostępnością innych typów wsparcia mieszkaniowego, zapewniających kontynuację zamieszkania.

inne rekomendacje

Tworzenie izb wytrzeźwień¹⁰². Rekomenduje się tworzenie izb wytrzeźwień jako placówek interwencyjnych (co najmniej jednej na dwa/trzy powiaty). Liczba dostępnych placówek tego typu na terenie województwa łódzkiego jest niewystarczająca, nieadekwatna do rzeczywistego zapotrzebowania. Częstą praktyką jest przewożenie osób nietrzeźwych przez policję, bądź straż miejską do noclegowni lub schronisk, z racji braku izby wytrzeźwień, która mogłaby przyjąć takie osoby. Warto zwrócić uwagę, że wspomniane interwencje służb, choć regularne, pozostają wbrew przepisom Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (art. 40 ust. 1) oraz Ustawy o pomocy społecznej (art. 48a ust. 6).

Zmiany w przepisach Ustawy o pomocy społecznej. Wśród badanych pojawiły się głosy postulujące nowelizację dającą możliwość wydawania wstecznych decyzji kierujących do schroniska. Trudność z wystawieniem decyzji w tym samym dniu powoduje potrzebę zaproszenia potrzebującego w kolejnym dniu. Podkreślano znaczenie podjęcia natychmiastowego konkretnego działania, z racji specyfiki pracy z osobami w kryzysie bezdomności.

Partycypacja społeczna osób w kryzysie bezdomności. Dzięki temu osoby w kryzysie mają szansę odzyskiwać sprawstwo w swoim życiu i mieć wpływ na działania podejmowane na rzecz poprawy jakości życia. Zaangażowanie osób w kryzysie bezdomności powinno przebiegać poprzez włączenie ich do współpracy różnych podmiotów na rzecz rozwiązywania problemu bezdomności. Powinni być pełnoprawnymi członkami budowanych sieci wsparcia, uczestniczyć w obradach Rady ds. rozwiązywania problemu bezdomności, współpracować nad wypracowywaniem konkretnych rekomendacji i wcielaniem ich w ży-

¹⁰² Izba wytrzeźwień formalnie nie jest usługą kierowaną do osób bezdomnych, jednak może stanowić ważny element lokalnego systemu zapewniania schronienia osobom bezdomnym pozostającym poza wsparciem instytucjonalnym, które często nadużywają alkoholu. Jest to usługa prowadzona na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej „u.w.t.p.a.”), przez organy samorządowe powiatów i miast powyżej 50000 mieszkańców (Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. 1982 Nr 35 poz. 230 z późn. zm.), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19820350230/U/D19820230Lj.pdf>).

cie. Osobami angażującymi ich do współpracy powinny być pracujące z nimi na co dzień podmioty.

Uwzględnianie opinii ekspertów. Do grona ekspertów należą tu same osoby doświadczające bezdomności, które najlepiej znają sytuację, której doświadczają na co dzień. Obok osób w kryzysie ekspertami są pracownicy, którzy na co dzień towarzyszą im w podnoszeniu jakości życia. Szczególnie istotna jest tu rola eksperta przez doświadczenie, czyli osób, które posiadają doświadczenie bezdomności. Mogą to być osoby doświadczające kryzysu, ale zabierające głos w sprawach związanych z bezdomnością, lub „domne” z doświadczeniem bezdomności, które subiektywnie deklarują wyjście z bezdomności. Ich przykład może w zdecydowany sposób udowodnić osobom aktualnie zmagającym się z kryzysem, że zmiana jest możliwa.

Ich opinie udział powinien być aranżowany przez podmioty na co dzień pracujące z osobami w kryzysie bezdomności, ale także podmioty zarządzające pomocą społeczną, czy szerszej polityką społeczną, na etapie konsultacji społecznych różnych rozwiązań, wypracowywanie pożądanых zmian i ich wdrażanie.

10. streszczenie raportu

Badanie pn. „Usługi społeczne dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim” zostało zrealizowane na przełomie listopada i grudnia 2021 roku przez Biuro Badań Społecznych Question Mark na zlecenie Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi, w ramach projektu Plan Realizacji Działań w ramach PT RPO WŁ na lata 2014-2020 na rok 2021, podprojektu pn. „Funkcjonowanie regionalnych obserwatoriów terytorialnych”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, Osi priorytetowej XII Pomoc Techniczna, Działania XII.2 System realizacji.

Jego głównym celem było dokonanie charakterystyki usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim z uwzględnieniem perspektywy deinstytucjonalizacji systemu rozwiązywania problemu bezdomności.

Cele szczegółowe to:

- Uzyskanie wielowymiarowej, zobiektywizowanej diagnozy usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności wraz z identyfikacją ich odbiorców, kluczowych interesariuszy odpowiedzialnych za rozwiązywanie problemu bezdomności i realizację usług społecznych w województwie łódzkim.
- Ustalenie stanu realizacji procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim.
- Identyfikacja potrzeb i barier oraz mocnych stron w odniesieniu do usług na rzecz rozwiązywania problemu bezdomności w województwie łódzkim.
- Przygotowanie rekomendacji w zakresie przeciwdziałania problemom i deficytom w odniesieniu do usług na rzecz rozwiązywania problemu bezdomności w województwie łódzkim.

W ramach badania zastosowano zarówno **jakościowe**, jak i **ilościowe** metody i techniki badawcze. W celu inwentaryzacji usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim zakładano realizację 375 wywiadów (ankieta internetowa tzw. **CAWI**) w 177 gminach znajdujących się w 21 powiatach województwa łódzkiego oraz 3 miastach na prawach powiatu. Przeprowadzono także tzw. **desk research**, czyli analizę dokumentów strategicznych dotyczących problematyki bezdomności w objętych badaniem powiatach. Ankiety zostały przeprowadzone z przedstawicielami 3 kategorii: organizatorów usług społecznych¹⁰³ dla osób bezdomnych w poszczególnych gminach, organizatorów usług społecznych dla osób bezdomnych w poszczególnych powiatach oraz wydziałów lokalowych w urzędach gmin. Ostatecznie udało się zrealizować 248 wywiadów, w oparciu o trzy odrębne kwestionariusze kierowane osobno do: gminnych wydziałów lokalowych,

¹⁰³ Organizatoriami usług społecznych dla osób bezdomnych są (miejskie, miejsko-gminne, gminne) ośrodki pomocy społecznej, miejskie ośrodki pomocy rodzinie (w miastach na prawach powiatu), powiatowe centra pomocy rodzinie, centra usług społecznych.

powiatowych centrów pomocy rodzinie i ośrodków pomocy społecznej. Ponadto zrealizowano **50 indywidualnych wywiadów pogłębianych** z udziałem 2 kategorii rozmówców: organizatorów usług społecznych dla osób bezdomnych w poszczególnych gminach województwa łódzkiego oraz realizatorów usług społecznych¹⁰⁴ w poszczególnych gminach województwa łódzkiego. Przed fazą terenową zrealizowano pilotaż. Ostatnim etapem badania były 4 **panele eksperckie** przeprowadzone w formie FGI (zogniskowanych wywiadów grupowych) on–line. W każdym z wywiadów brało udział od 6 do 10 osób reprezentujących Ośrodki Pomocy Społecznej, schroniska, noclegownie, Straż Miejską, MONAR-y

Wnioski i rekomendacje z analizy desk research:

- Kierowanie uwagi decydentów i samorządów na kompleksowe projektowanie polityki społecznej w regionie; promowanie współpracy między podmiotami (różnych szczebli: powiatowego, gminnego, wojewódzkiego), oraz różnego typu (instytucji zarówno publicznych jak i pozarządowe), przy wykorzystaniu potencjału lokalowego, materialnego i kadrowego gmin.
- Usprawnianie komunikacji między podmiotami działającymi na rzecz osób w kryzysie bezdomności w całym województwie i tworzenie platformy wymiany dobrych praktyk, wiedzy. Sieciowanie inicjatyw i nawiązywanie współpracy między regionami i między różnymi podmiotami.
- Prognozowanie i działania profilaktyczne. Uwzględnianie specyfiki regionu i potrzeb różnych grup osób bez domu oraz zagrożonych utratą lokum – również cudzoziemców; osób opuszczających instytucje (zakłady, karne, szpitale, domy dziecka).
- Monitorowanie zjawiska bezdomności w danym regionie i pogłębianie wiedzy o osobach w kryzysie bezdomności. Np. uwzględnianie w analizach i projektowanych rodzajach wsparcia: kontekstu płci, wieku, dodatkowych problemów (np. z prawem, uzależnieniami, zaburzeniami psychicznymi, niepełnosprawnościami: intelektualną lub fizyczną); specyfiki życia danej osoby (np. posiadanie rodziny, przyjaciół, innych relacji); źródeł utrzymania; długości pozostawania w kryzysie, jego „głębokości”, miejsc pobytu.
- Praca nad podnoszeniem świadomości wśród społeczności lokalnych dotyczących zjawisk społecznie problemowych; kampanie i działania służące zwalczaniu stereotypów.

¹⁰⁴ Realizatorami usług są organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy, prowadzące działalność w zakresie pomocy osobom bezdomnym (w szczególności wymienione w prowadzonym przez wojewodę rejestrze miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia) które prowadzą, ogrzewalnie, noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych, schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, mieszkania chronione, mieszkania wspomagane, inne formy mieszkań świadczących usługi dla osób bezdomnych, podmioty świadczące usługi streetworkingu, podmioty świadczące usługi z zakresu pomocy doraźnej osobom bezdomnym (jadtodajnie, tażnie, pralnie, punkty wydawania żywności, punkty wydawania odzieży, świetlice dla osób bezdomnych, punkty konsultacyjno-informacyjne i inne), podmioty świadczące usługi medyczne dla osób bezdomnych (mobilne i stacjonarne).

Najważniejsze wnioski z części ilościowej badania (tj. obejmującej badania ankietowe):

- W przypadku gmin zdecydowana większość z nich – 84 – nie prowadzi **placówek schronienia** ani nie zleca ich prowadzenia innym jednostkom samorządu terytorialnego lub podmiotom niepublicznym. Robią to w **sposób interwencyjny** – dopiero gdy na ich terenie pojawia się osoba potrzebująca skorzystać z określonej usługi, szuka się dla niej odpowiedniej placówki, z którą podpisany jest następnie kontrakt.
- W zdecydowanej większości gmin (w 81 z nich) wśród osób w kryzysie bezdomności nie ma osób żyjących w **miejscach niemieszkalnych**. Problem ten obecny jest w 27 gminach.
- Wśród usług pomocy doraźnej, takich jak łaźnie, jadłodajnie, pralnie, izby wytrzeźwień, punkty wydawania żywności/odzieży, świetlice dla osób bezdomnych, punkty konsultacyjno-doradcze najpowszechniejsze (w gminach, w których nie ma osób zamieszkujących miejsca niemieszkalne) są **punkty wydawania żywności** oraz **punkty konsultacyjno-informacyjne** – są one dostępne na terenie kolejno 12 i 11 gmin. **Punkty wydawania odzieży** ma na swoim terenie 6 gmin, a 3 gminy – **jadłodajnie**. Łaźnia, świetlica dla osób bezdomnych oraz izba wytrzeźwień znajdują się tylko w jednej gminie.
- Na terenie żadnej gminy, w której znajdują się osoby zamieszkujące miejsca niemieszkalne i która wzięła udział w badaniu ilościowym (N=27) nie jest świadczona **usługa streetworkingu**. Usługa ta dostępna jest jedynie w Łodzi.
- W województwie łódzkim nie ma (przynajmniej na terenach przebadanych gmin) usługi w formie **pralni społecznej**.
- W żadnej badanej gminie, w której żyją osoby w miejscach niemieszkalnych, nie ma **świetlicy dla osób bezdomnych**.
- Na terenie żadnej z 27 gmin, w których żyją osoby w miejscach niemieszkalnych, nie jest prowadzona usługa w formie **izb wytrzeźwień**. Jedyna placówka, jak wynika z przeprowadzonych ankiet, mieści się w gminie Kolszki.
- Usługi w formie **mieszkań chronionych** prowadzi samodzielnie na swoim terenie 10 gmin. Ani jedna gmina i ani jeden powiat nie zlecają podmiotom niepublicznym prowadzenia na swoim terenie usługi w formie mieszkania chronionego. Analogicznie wygląda sytuacja ze zleceniem prowadzenia usługi w formie mieszkań chronionych poza swoim terenem w ramach umów z innymi samorządami lub umów z podmiotami niepublicznymi – również żadna gmina ani żaden powiat nie praktykują takiego rozwiązania.
- Zaledwie 3 gminy samodzielnie prowadzą usługi w formie **mieszkań wspomaganych** na swoim terenie.
- W 11 gminach prowadzone są również inne niż mieszkania wspomagane i chronione **usługi mieszkaniowe**.

- Wśród gmin, które wzięły udział w ankiecie 95 dysponuje **mieszkaniami komunalnymi**. Jedynie w 27 gminach osoby bezdomne zostały wymienione w tej uchwale jako grupa, której przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu komunalnego na czas nieokreślony (np. poprzez przyznawanie tym osobom dodatkowych punktów). W przypadku gmin, w których uchwała przyznaje osobom bezdomnym pierwszeństwo najmu mieszkań komunalnych, średni czas oczekiwania na mieszkania przez taką osobę waha się między miesiącem a nawet 4 latami. W 32 tych gminach na mocy uchwały przyznano osobom bezdomnym pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego (np. poprzez przyznawanie tym osobom dodatkowych punktów).

Najważniejsze rekomendacje w zakresie usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności w województwie łódzkim wynikające z badania są następujące:

Generalnie pomoc osobom w kryzysie bezdomności w województwie jest zapewniona w sposób bardzo dobry: w większości przebadanych gmin nie brakuje infrastruktury, usługi zaspakajają potrzeby osób bezdomnych, w placówkach zatrudniony jest kompetentny personel. Nie oznacza to jednak, że nie ma przestrzeni do dalszego rozwoju i usprawnień w działaniu na rzecz przeciwdziałania bezdomności i wsparcia osób dotkniętych omawianym problemem. Poniżej najważniejsze rekomendacje:

- **Stworzenie placówek na terenie** tych gmin, które od najbliższych jednostek oddalone są od kilkudziesięciu do kilkuset kilometrów.
- **Placówki koedukacyjne i umożliwiające pobyt ze zwierzęciem** - stworzenie placówek (schronisk, hosteli), bądź modyfikacja istniejących, by mogły być przeznaczone także dla partnerów/małżonków lub/i zwierząt. Osoby doświadczające bezdomności stoją przed wyborem pozostania z partnerem w przestrzeniach niemieszkalnych albo otrzymania schronienia w placówce, jednak przeznaczonej tylko dla kobiet, bądź tylko dla mężczyzn. Podobnie w przypadku zwierząt, rezygnują z pobytu w placówce, by nie pozostawiać pupila bez opieki albo nie rozdzielać się z najlepszym przyjacielem
- **Zwiększenie liczby pracowników zatrudnianych obligatoryjnie.** Zbyt mała liczba pracowników zatrudnianych obligatoryjnie nie pozwala na poświęcenie uwagi mieszkańcom i podejmowanie z nimi indywidualnej pracy na rzecz wychodzenia z bezdomności. Ich liczba winna być adekwatna do liczby miejsc dla adresatów działań, by wsparcie było efektywne (np. wzrost liczby zatrudnianych w schronisku opiekunów). Rekomendacja dotyczy także wprowadzenia niezbędnych pracowników w placówkach, w których dotąd nie byli przewidywani (pracownik socjalny i doradca zawodowy w noclegowniach).
- **Wzrost konkurencyjności placówek.** Zwiększenie liczby różnych podmiotów prowadzących różnorodne formy wsparcia (głównie placówki w zakresie schronienia), co zapewni wzrost konkurencyjności realizowanych usług. Pozwala to uniknąć zjawiska

monopolu, czyli prowadzenia większości placówek w danym mieście przez tą samą organizację.

- **Kompleksowy system wsparcia mieszkaniowego.** Istotne jest wypracowanie kompleksowego systemu, w ramach którego wyróżnić można mieszkania treningowe, wspomagane, chronione, metodę Najpierw Mieszkanie i inne, który zwiększy dostępność takich mieszkań. Pomoże to w przeniesieniu punktu ciężkości z nie rozwiązyjących problemu bezdomności działaniach doraźnych na działania długoterminowe, będzie przeciwdziałać także zbyt dużemu zagęszczeniu osób w placówkach schronienia. System mieszkań ma również ogromne znaczenie w procesie wychodzenia z bezdomności. Osoba przebywająca w mieszkaniu ma szansę podjęcia zatrudnienia i ostatecznie samodzielnego utrzymywania się, bez potrzeby wsparcia w ramach pomocy społecznej
- **Centrum Wsparcia Doraźnego.** Miałoby być miejscem zintegrowanego wsparcia doraźnego, niskoprogowego, odpowiadającego na najbardziej podstawowe potrzeby osób doświadczających bezdomności.
- **Rozwój streetworkingu i asystentura.** Zalecane jest rozwijanie usługi „outreach” (wyjście – sięganie – poza – do), czyli pracy poza instytucjami, w środowisku życia, przebywania osób potrzebujących wsparcia. Stanowi alternatywę wobec klasycznej pracy socjalnej. Metoda zakłada indywidualną pracę, budowanie zaufania, relacji, akceptację decyzji osoby doświadczającej bezdomności. Pozwala dotrzeć do tych, którzy z różnych przyczyn pozostają poza systemem wsparcia instytucjonalnego
- **Zwiększenie liczby specjalistów.** Duże znaczenie ma konkretne i adekwatne wsparcie ze strony kadry schroniska, które możliwe byłoby dzięki zatrudnieniu dodatkowych specjalistów (psychologa, terapeuty zajęciowego, terapeuty uzależnień, trenera prowadzącego warsztaty zarządzania budżetem, treningi kompetencji społecznych, prawnik). Zintensyfikowanie podejmowanych działań, oprócz nadrzędnego celu rozwiązania problemu bezdomności mieszkańców, ma w konsekwencji prowadzić do wzrostu skuteczności prowadzonych działań.
- **Aktywizacja zawodowa osób doświadczających bezdomności.** Rekomendacje w tym zakresie sprowadzają się do: podnoszenia kwalifikacji osób doświadczających bezdomności oraz zatrudnienia wspieranego. Podnoszenie kwalifikacji miałoby nastąpić dzięki kursom, szkoleniom, stażom, organizowanym przez organizacje pozarządowe we współpracy z Urzędem Miasta/ Gminy, Urzędem Pracy, Centrum Usług Społecznych
- **Schroniska z usługami opiekuńczymi jako wsparcie osób o specyficznych potrzebach.** Rekomendacja wsparcia osób o specyficznych potrzebach (z niepełnosprawnościami, zaburzeniami psychicznymi, i in.) odpowiada na potrzebę wypełnienia luki w świadczonych usługach społecznych, które najczęściej nie odpowiadają na potrzeby różnych grup wymagających specjalistycznego wsparcia. Jednocześnie przybywa osób z zaburzeniami psychicznymi czy niepełnosprawnościami w ramach

populacji osób doświadczających bezdomności. Rekomendacja w tym obszarze dotyczy powstania schronisk z usługami opiekuńczymi, zatrudniających specjalistów i świadczących wsparcie adekwatne do problemów, z jakimi zmagają się ta grupa.

- **Współpraca pomiędzy podmiotami.** Rekomendacja dotyczy nawiązania i rozwijania już istniejącej współpracy między różnymi podmiotami. Stanowi odpowiedź na bariery systemu świadczenia usług społecznych w postaci braku świadomości poszczególnych podmiotów na temat prowadzonych przez siebie działań; problemów w komunikacji, przepływie informacji, przebiegu podejmowanych wspólnie działań; braku zrozumienia decyzji poszczególnych podmiotów i procedur świadczenia przez nie pomocy.
- **Usprawnienie porozumień między gminami, dotyczących opłacania pobytu w placówce w miejscu pobytu, a nie ostatniego zameldowania.** Rekomendacja dotycząca usprawnienia udzielania wsparcia osobom z ostatnim adresem zameldowania innym niż miejsce przebywania ma istotną rolę w całym systemie wspierania osób doświadczających bezdomności.
- **Szkolenia dla organizatorów z zakresu specyfiki usług społecznych dot. m.in. wsparcia mieszkaniowego oraz służb** – rekomendacja w postaci organizacji szkoleń odpowiada na deficyt wiedzy na temat różnic w funkcjonowaniu i dostępnych usługach w różnych rodzajach placówek.
- **Asystowanie w dostępie do usług medycznych.** W tym zakresie istotne byłoby zwiększenie dostępu do usług medycznych w postaci specjalistycznej opieki medycznej, w tym także opieki psychiatrycznej. Jednocześnie widoczna jest rozbieżność perspektyw organizatora usług, rekomendującego zwiększenie dostępności wsparcia psychiatrycznego w środowisku; a realizatora usług, rekomendującego regularną obecność psychiatry w placówce w ramach konkretnej umowy o współpracy.
- **Diagnozowanie i monitorowanie bezdomności.** Rekomendacja prowadzenia rzetelnej diagnozy i monitorowania problemu bezdomności na poziomie województwa odpowiada na barierę systemu świadczenia usług społecznych w postaci braku dobrego rozpoznania problemu bezdomności, na skutek czego trudno właściwie planować wsparcie.
- **Profilaktyka bezdomności.** Rekomendacja dotyczy koncentracji na przeciwdziałaniu bezdomności, czyli podejmowanie na czas odpowiednich do potrzeb działań, które kierowane byłyby do osób/rodzin zagrożonych bezdomnością, zanim jeszcze trafią na ulicę, czy do placówki pomocowej. Wchodzenie w bezdomność to proces, który odpowiednie działania są w stanie zatrzymać (np. na czas zadbanie o zatrzymanie narastającego długu na skutek niepłacenia czynszu).
- **Zmiany w przepisach Ustawy o pomocy społecznej** – stwarzające np. możliwość wydawania wstecznych decyzji kierujących do schroniska.

- **Wykorzystanie potencjału eksperta przez doświadczenie**- włączenie do różnych inicjatyw samorządowych (szkolenia, warsztaty edukacyjne, bezpośrednie wsparcie osób w kryzysie) ekspertów przez doświadczenie, czyli osób, które posiadają doświadczenie bezdomności, ale subiektywnie deklarują wyjście z bezdomności.

summary

The study “Social Services for People Experiencing the Crisis of Homelessness in the Łódź Region” was carried out in late November and early December 2021 by Biuro Badań Społecznych Question Mark at the request of the Regional Centre of Social Policy in Łódź under an Action Plan project of the Regional Operational Programme for the Łódź Region 2014-2020, a subproject “The Operation of Regional Territorial Observatories”, co-financed by the European Union from the European Social Fund under the Regional Operational Programme of the Łódź Region for 2014-2020, Priority Axis 12 Technical Assistance, Activity XII.2 Implementation system.

Its primary aim was to analyse social services for people experiencing the crisis of homelessness in the Łódź Region considering the perspective of the deinstitutionalisation of the system of solving the problem of homelessness.

The specific objectives included:

- Establishing a multifaceted, objectivised diagnosis of social services for people experiencing the crisis of homelessness including identification of their recipients and key stakeholders responsible for solving the problem of homelessness and provision of social services in the Łódź Region.
- Determining the progress on deinstitutionalisation of social services for people experiencing homelessness in the Łódź Region.
- Identifying needs, barriers, and strengths with regard to services aimed at solving the problem of homelessness in the Łódź Region.
- Making recommendations about the prevention of problems and shortages with regard to services aimed at solving the problem of homelessness in the Łódź Region.

The study employed a combination of **qualitative** and **quantitative** research methods and techniques. In order to catalogue social services for people experiencing the crisis of homelessness in the Łódź Region, 375 interviews were planned (a web survey, the so-called **CAWI**) in 177 communes located in 21 districts of the Łódź Region and in 3 cities with district rights. Also **desk research** was conducted, which involved analysis of strategic documents concerning the issue of homelessness in the districts studied. The surveys were conducted on representatives of 3 categories: organisers of social services¹⁰⁵ for homeless people in individual communes, organisers of social services for homeless people in individual districts, and housing departments of commune offices. In the end, 248 interviews were conducted based on three separate questionnaires for commune housing departments, district family support centres, and social welfare centres respectively. Also, **50 in-**

¹⁰⁵ Organisers of social services for the homeless are (municipal, communal/municipal, and communal) social welfare centres, municipal family support centres (in cities with district rights), district family support centres, and social service centres.

dividual in-depth interviews were conducted with 2 categories of respondents: organisers of social services for homeless people in different communes of the Łódź Region and providers of social services¹⁰⁶ in different communes of the Łódź Region. Before the field stage, a pilot was carried out, which was then included in the sample. The last stage of the study included 4 online **expert panels** in the form of FGI (focus group interviews). Each interview involved 6-10 people representing social welfare centres, shelters, night shelters, municipal police, and Monar.

Desk research conclusions and recommendations:

- Directing the attention of decision-makers and local governments to designing a comprehensive social policy in the region; promoting cooperation between entities (on different levels: communal, district, and regional) of different types (both public and non-governmental institutions) using the housing, material, and human resources of the communes.
- Facilitating communication between entities acting for the benefit of people experiencing the crisis of homelessness in the whole region, and creating a platform for the exchange of good practices and knowledge. Networking initiatives and establishing cooperation between regions and between different entities.
- Forecasting and preventive measures. Considering the specific character of the region and the needs of different groups of homeless people; people at risk of losing their home including foreigners; and people leaving all kinds of institutions (prisons, hospitals, children's homes).
- Monitoring the phenomenon of homelessness in the region and broadening knowledge of people experiencing the crisis of homelessness. For example, including in analyses and planned forms of support such elements as the context of sex, age, and additional problems (e.g. with the law, addictions, mental illness, intellectual and physical disabilities); a person's lifestyle (e.g. having a family, friends, other relationships); sources of income; the duration and severity of the crisis; and places of residence.
- Work on raising awareness of socially problematic phenomena among the local communities; campaigns and activities aimed at fighting stereotypes.

¹⁰⁶ Service providers include non-governmental organisations referred to in Art. 3 sec. 2 of the Act on public benefit and volunteer work, and entities listed in Art. 3 sec. 3 of the Act, the operation of which is connected with helping the homeless (in particularly those listed in the register of places where the commune offers temporary shelter, maintained by the regional governor), which run warming centres, night shelters, homeless shelters, homeless shelters offering care services, homes for mothers with under-age children and for pregnant women, sheltered housing, assisted housing, other forms of housing offering services to the homeless, units offering streetwork services, entities offering short-term relief services for the homeless (soup kitchens, baths, laundrettes, food banks, clothing banks, homeless day centres, consulting and information centres, and others); and entities offering medical services to the homeless (both mobile and stationary).

The most important conclusions from the quantitative part of the study (i.e. the survey):

- A vast majority of the communes – as many as 84 – do not run **shelters** and do not contract other local government entities or non-public entities to run them. They do it **on an emergency basis**; only after a person that requires a specific service appears in the area do they look for an adequate institution, and then a contract is signed with it.
- In a vast majority of communes (81), people experiencing the crisis of homelessness include no people squatting in **non-residential properties**. This problem is present in 27 communes.
- Out of such services as baths, soup kitchens, launderettes, sobering stations, food/clothing banks, homeless day centres, and consulting and advisory centres, the most common include **food banks** and **consulting and information centres**, which are available in 12 and 11 communes respectively. **Clothing banks** can be found in 6 communes, and 3 communes have **soup kitchens**. Baths, a homeless day centre, and a sobering station are available in only one commune.
- None of the communes which have people squatting in non-residential buildings and took part in the study (N=27) offers the **streetwork service**.
- It turned out that the Łódź Region has no **social laundrette**.
- None of the communes studied which have people squatting in non-residential buildings has a **homeless day centre**.
- None of the 27 communes which have people squatting in non-residential buildings runs a **sobering station**.
- Services in the form of **sheltered housing** are run by 10 communes. None of the communes and none of the districts contracts non-public entities to operate services in the form of sheltered housing in their territory. The situation is analogous in the case of contracting services in the form of sheltered housing outside their territory based on agreements with other local governments or non-public entities: none of the communes and none of the districts offers such a solution.
- Only 3 communes run services in the form of **assisted housing** in their territory.
- 11 communes offer **housing services** other than assisted and sheltered housing services.
- Out of the communes that took part in the survey, 95 have **subsidised housing**. In only 27 communes the homeless were mentioned in a resolution as a group that has priority when concluding a subsidised housing rental agreement for an indefinite period (e.g. by awarding them extra points). In the case of communes in which a resolution grants the homeless priority when renting subsidised housing, an average waiting time for a flat is between a month and even 4 years. In 32 of these communes, a resolution granted the homeless priority when concluding a community flat rental agreement (e.g. by awarding them extra points).

The most important recommendations on social services for people experiencing the crisis of homelessness in the Łódź Region based on the study:

- In general, assistance to people in the crisis of homelessness in the voivodship is **provided correctly**: in most of the surveyed communes there is no lack of infrastructure, services meet the needs of the homeless, competent staff are employed in the centers. However it does not mean, that there is no space for further development and improvement in activities aimed at counteracting homelessness and supporting people affected by the analysed problem.
- **Creating institutions** in communes located between a few dozen and a few hundred kilometres away from the nearest centres.
- **Mixed-gender institutions and a possibility to stay there with a pet** – establishing new institutions (shelters, hostels) or modifying the existing institutions so that they can be used by partners/spouses and/or pets. People experiencing homelessness have to choose between staying with their partner in a non-residential property or finding shelter in an institution which is for men or women only. It is similar in the case of pets; people resign from staying in an institution because they do not want to leave their pets without care or be separated from their best friend.
- **Increasing the number of employees that are obligatorily employed.** As there are too few employees obligatorily employed, it is impossible to pay attention to inhabitants and to work with them individually on their transition out of homelessness. For the support to be effective, their number should be adjusted to the number of places for the addressees of activities (e.g. an increase in the number of carers employed in a shelter). This recommendation also concerns introduction of necessary employees to institutions in which they have not been present yet (a social worker and a career advisor in night shelters).
- **Increased competitiveness of institutions.** Increasing the number of entities offering all kinds of support (mostly shelter institutions), which will ensure increased competitiveness of the services provided. This allows to avoid *a monopoly*, which is one organisation running most institutions in a given city.
- **A comprehensive system of housing aid.** It is important to create a comprehensive system including transitional, assisted and sheltered housing, the Housing First method etc., which will increase the availability of such housing. It will also help shift the focus from ad hoc measures that do not solve the problem of homelessness to long-term measures, and it will prevent the overcrowding of shelters. The housing system is also of enormous significance for transitioning out of homelessness. A person staying in a flat has a chance to find employment and to support oneself without the need to receive welfare benefits.
- **An Emergency Support Centre.** It could be a place of integrated emergency low-threshold support, addressing the most basic needs of people experiencing homelessness.

- **Development of streetworking and assistance.** It is recommended to develop the outreach service (going out – reaching out – beyond – to), which means work outside institutions, in places where people who need help live and stay. It offers an alternative to the classic social work. The method assumes individual work, developing trust and relationships, and accepting the decisions of people experiencing homelessness. It allows to reach those who for various reasons remain outside the institutional support system.
- **Increasing the number of specialists.** What matters a lot is specific and adequate support from the shelter's staff, which would be possible if additional specialists were employed (a psychologist, an occupational therapist, an addiction therapist, a coach conducting budget management workshops and social competence training, and a lawyer). Apart from the primary aim of solving the problem of homelessness, intensification of the activities undertaken is to improve their effectiveness.
- **Return to Work programmes for people experiencing homelessness.** Recommendations in this respect concern improvement in the qualifications of people experiencing homelessness and supported employment. Qualifications can be improved through courses, training and internship organised by non-governmental organisations in cooperation with the Municipal/Commune Office, the Employment Agency, and the Social Service Centre.
- **Shelters offering care services as a form of support for people with specific needs.** The recommendation of support for people with specific needs (with disabilities, mental disorders etc.) addresses the need to fill the gap in the social services offered, which usually do not meet the needs of different groups requiring specialist support. There are more and more people with mental disorders and disabilities among people experiencing homelessness. The recommendation in this area concerns the establishment of shelters offering care services and adequate support to address the problems of this group.
- **Cooperation between entities.** This recommendation concerns establishing cooperation and promoting the existing cooperation between different entities. It is a response to the barriers of the social service system, such as the lack of awareness of the activities undertaken by other entities, problems with communication, information flow, and the course of joint activities, and incomprehension of the decisions of different entities and their procedures for providing services.
- **Facilitating agreements between communes with regard to covering the cost of an institution stay in the place of stay and not the last place of permanent residence.** The recommendation concerning the bolstering of support for people with the last permanent address different than their address of stay is important for the whole system of support for people experiencing homelessness.
- **Training courses for organisers in the specific character of social services concerning such issues as housing support and services** – the recommendation about the

organisation of training courses is a response to the shortage of knowledge of differences in the operation of various types of institutions and the services they offer.

- **Assistance in ensuring the availability of medical services.** In this respect, it would be important to improve the availability of medical services in the form of specialist medical care including psychiatric care. At the same time, there are discrepancies in the perspectives of service organisers who recommend increased availability of psychiatric support in the environment and of service providers who recommend regular presence of psychiatrists in institutions based on specific cooperation agreements.
- **Diagnosing and monitoring homelessness.** The recommendation to establish a reliable diagnosis and to monitor the problem of homelessness in the region is a response to the barrier of the social service system in the form of lack of an in-depth analysis of the problem of homelessness, which makes it difficult to plan adequate support.
- **Homelessness prevention.** This recommendation concerns focus on homelessness prevention, which means taking timely and adequate measures aimed at people/families at risk of homelessness before they end up in the street or in a support institution. Transition into homelessness is a process that can be prevented with adequate measures (e.g. stopping the debt growing as a result of unpaid rent).
- **Amending the Social Welfare Act** – to create a possibility to issue retroactive decisions about sending a person to a shelter.
- **Using the potential of experts by experience** – including in various local government initiatives (training, educational workshops, direct support for people experiencing a crisis) experts by experience, meaning people who have experienced homelessness but subjectively declare that they have transitioned out of it.

11. aneks

statystyki z analizy desk research

Odwołując się do danych zamieszczonych w *Analiza desk.....*, w badaniu wśród osób doświadczających kryzysu bezdomności przeprowadzonego z 13 na 14 lutego 2019 roku, w całej Polsce łącznie było 30 330 osoby bezdomne (83,6 % mężczyźni / 16,4 % kobiety).

Dane dla województwa łódzkiego, to 1 788 osób (18,9 % kobiet oraz 81,1 % mężczyzn). Przebywali wówczas: w schroniskach dla bezdomnych (850), na „ulicy” (351), w noclegowniach (165), w szpitalach, hospicjach, ZOL-ach (103), w ogrzewalniach (87), w schroniskach dla samotnych kobiet i matek z dziećmi (78), w jednostkach i zakładach penitencjarnych (58), w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (28), w ośrodkach interwencji kryzysowej oraz specjalistycznych ośrodkach wsparcia dla ofiar przemocy (6). Z badań wynika, że w województwie łódzkim doświadczając bezdomności 1 622 rodziny, z czego 262 z terenów wiejskich¹⁰⁷.

Poniższa tabela przedstawia rozkład ze względu na płeć oraz wiek osób doznających bezdomności.

Lp.	Wiek	Kobiety	Mężczyźni
1	0 – 17	32	18
2	18 – 25	17	52
3	26 – 40	61	302
4	41 – 60	117	681
5	61 – i więcej	111	397
Suma		338	1 450

Poniższa tabela sporządzona na podstawie *Rejestr placówek udzielających tymczasowego schronienia funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego w 2018 roku*¹⁰⁸ ukazuje rodzaj placówki świadczącej usługi noclegowe z ilością dostępnych miejsc, charakterem działania oraz podmiotem prowadzącym z rozkładem na powiaty.

¹⁰⁷ *Analiza desk research...*, s. 88.

¹⁰⁸ <http://www.pomoc.lodzkie.eu/page/index.php?str=351>

Lp.	Gdzie?	Liczba miejsc	Kto prowadzi	Dla kogo?	
Noclegownia					
1.	Kutnowski – Kutno	33+2 (dostawka)	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej	K/M	
2.	Kutnowski – Głogowiec	9+3	Katolickie Stowarzyszenie Wychowania w Trzeźwości Regionu Kutnowskiego	M	+ ogrzewalnia
3.	Brzeziński – Brzeziny	14+2	Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Koło Brzezińskie	M	
4.	Łódź – m. Łódź	20	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi	K	
5.	Łódź	70	Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Łódzkie	M	
6.	Rawski – Rawa Mazowiecka	28+4	Rawskie Stowarzyszenie Abstynenckie SZANSA	M	
7.	Zgierski – Aleksandrów Łódzki	6	Ośrodek Pomocy Społecznej w Aleksandrowie Łódzkim	K / M	
8.	Pabianicki – Pabianice	30	Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Pabianickie	K / M	
9.	Łowicki – Łowicz	20+3	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej	K / M	
Ogrzewalnie					
12.	Kutnowski – Kutno	12+3	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej	K / M	
13.	Zgierski – Aleksandrów Łódzki	3	Ośrodek Pomocy Społecznej w Aleksandrowie Łódzkim	K / M	
14.	Tomaszewski – Tomaszów Mazowiecki	15	Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Koło Tomaszowskie	K / M	

Lp.	Gdzie?	Liczba miejsc	Kto prowadzi	Dla kogo?	
Schronisko dla Osób Bezdomnych					
15.	Radomszczański – gm. Gomunice	25+5	Stowarzyszenie Pomocy „Przebudzenie”	M	
16.	Tomaszowski – Tomaszów Mazowiecki	30+2	Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Koło Tomaszowskie	M	
17.	Łódź	70	Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Łódzkie	K	
18.	Łódź	160	Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Łódzkie	M	
19.	Łódź	62	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi	K	
20.	Łódź	40	Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Łódzkie	M	
21.	Piotrkowski – gm. Czarnocin	30+5	Stowarzyszenie „Czarnocińskie Centrum Pomocy – Schronisko dla Osób Bezdomnych”	K / M	
22.	Poddębicki – gm. Poddębice	40+20	Fundacja „Metamorfoza”	K / M	
23.	Zgierski – Ozorków	46+10	Stowarzyszenie MONAR	K / M	
24.	Radomszczański – gm. Gidle	25+10	towarzystwo Centrum Pomocy „Panaceum” w Radomsku	K / M	
25.	Pabianicki – Pabianice	30+5	Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Pabianickie	K / M	
26.	Zgierski – Aleksandrów Łódzki	6	Ośrodek Pomocy Społecznej w Aleksandrowie Łódzkim	K / M	
27.	Radomszczański – gm. Kodrąb	35+5	Stowarzyszenie MONAR	K / M	
28.	Radomszczański – gm. Kodrąb	20+2	Stowarzyszenie MONAR	K / M	
29.	Pabianicki – Konstantynów Łódzki	15+5	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej im. Bł. Rafała Chylińskiego	K / M	

Lp.	Gdzie?	Liczba miejsc	Kto prowadzi	Dla kogo?	
30.	Bełchatowski – Bełchatów	45+10	Stowarzyszenie Rodzin Katolickich – Archidiecezji Łódzkiej Oddział w Bełchatowie	K / M	
31.	Radomszczański – Radomsko	12	Chrześcijańskie Stowarzyszenie Dobroczynne w Radomsku	M	
32.	Zgierski – Ozorków	46+10	Stowarzyszenie MONAR	K / M	
33.	Sieradzki – gm. Błaszki	20	Caritas Diecezji Kaliskiej	M	
34.	Zduńskowolski – gm. Zduńska Wola	40+10	Zgromadzenie Małe Dzieło Boskiej Opatrzności-Orioniści	M	
35.	Piotrków Trybunalski	101+20	Stowarzyszenie „PANACEUM”	K / M	
36.	Łowicki – Łyszkowice	60+10	Stowarzyszenie HILARITAS	K / M	

Poniższa tabela opracowana na podstawie danych przekazanych przedstawia liczbę osób korzystających z schronisk dla bezdomnych z podziałem na powiaty¹⁰⁹.

Lp.	Powiat	Miejscowość	Liczba korzystających	Liczba miejsc	Liczba placówek
1.	Bełchatowski	Bełchatów	102	35	1
2.	Pabianicki	Konstantynów Łódzki	19	15	1
3.	Pabianicki	Pabianice	60	30	1
4.	Poddębicki	Poddębice	3	30	1
5.	Tomaszowski	Tomaszów Mazowiecki	28	28	1
6.	Zgierski	Aleksandrów Łódzki	5	6	1
7.	Powiat m. Łódź	Łódź	582	377	4
8.	Powiat m. Piotrków	Piotrków Trybunalski	64	80	1
Suma			863	601	11

Tabela opracowana na podstawie danych przekazanych przez RCPS 8.11.2021 r.

¹⁰⁹ Dane przekazane przez RCPS.

Schroniska dla osób bezdomnych i schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w 2020. Poniższa tabela przedstawia ilość osób korzystających z usług oraz roczny koszt prowadzenia placówki.

Lp.	Powiat	Miejscowość	Liczba korzystających	Liczba miejsc	Roczny koszt prowadzenia
1.	Bełchatowski	Bełchatów	110	35	295 000 zł
2.	m. Łódź	Łódź	582	377	2 911 351 zł
3.	Pabianicki	Konstantynów Łódzki	19	15	303 457 zł
4.	Pabianicki	Pabianice	98	30	290 164 zł
5.	Powiat m. Piotrków	Piotrków Trybunalski	220	80	651 164 zł
6.	Poddębicki	Poddębice	3	30	220 000 zł
7.	Radomszczański	Radomsko	191	60	50 000 zł
8.	Tomaszowski	Tomaszów Mazowiecki	75	35	335 562 zł
9.	Zgierski	Aleksandrów Łódzki	5	6	42 281 zł
10.	Zgierski	Ozorków	74	46	540 511 zł
Suma			1 377	714	5 639 490 zł

Tabela opracowana na podstawie danych przekazanych przez RCPS 8.11.2021 r.

Liczba korzystających osób z ogrzewalni w 2020 roku. Oraz roczny koszt prowadzenia placówki.

Lp.	Powiat	Miejscowość	Liczba korzystających w 2020	Liczba miejsc w placówkach 2020	Roczny koszt prowadzenia
1.	Kutnowski	Kutno	142	12	133 186 zł
2.	Sieradzki	Sieradz	55	18	79 559 zł
3.	Tomaszowski	Tomaszów Mazowiecki	93	10	78 946 zł
4.	Zgierski	Zgierz	1	3	2 786 zł
Suma			291	43	294 477 zł

Tabela opracowana na podstawie danych przekazanych przez RCPS 8.11.2021 r.

Liczba osób korzystających z noclegowni oraz roczny koszt prowadzenia w 2020 roku.

Lp.	Powiat	Miejscowość	Liczba korzystających W 2020	Liczba miejsc w placówkach w 2020	Roczny koszt prowadzenia
1.	Kutnowski	Kutno	38	33	391 361 zł
2.	Łowicki	Łowicz	31	20	315 886 zł
3.	m. Łódź	Łódź	115	85	193 834 zł
4.	Pabianicki	Pabianice	15	30	103 575 zł
5.	Zgierski	Aleksandrów Łódzki	25	6	11 857 zł
Suma			224	172	1 016 513 zł

Tabela opracowana na podstawie danych przekazanych przez RCPS 8.11.2021 r.

Poniższa tabela przedstawia zasób mieszkań chronionych, chronionych treningowych oraz chronionych wspieranych oraz ilość osób, które korzystały z tej usługi w 2020 r., opracowane na podstawie danych przekazanych przez RCPS.

Lp.	Powiat	Miejscowość	Liczba jednostek	Liczba miejsc	Liczba korzystających
Mieszkania chronione 2020					
1.	Bełchatowski	Bełchatów	1	2	0
2.		Szczerców	1	4	8
3.		(powiat)	1	4	4
4.	Kutnowski	Kutno	32	50	47
5.	Łowicki	Łowicz	2	7	4
6.	Pabianicki	Pabianice	1	9	5
7.	Rawski	(powiat)	1	10	0
8.	Sieradzki	Błaszki	2	20	20
9.		Goszczanów	1	7	3
10.	Tomaszowski	Tomaszów Mazowiecki	6	19	24
11.		(powiat)	2	4	7
12.	Zduńskowski	Zduńska Wola	1	3	0
13.	Zgierski	Aleksandrów Łódzki	2	13	15
14.		(powiat)	1	3	4
15.	m. Łódź	Łódź	14	75	73
Suma			68	230	214

Lp.	Powiat	Miejscowość	Liczba jednostek	Liczba miejsc	Liczba korzystających
Mieszkania chronione treningowe 2020					
1.	Bełchatowski	Bełchatów	1	2	0
2.		Szczerców	1	4	8
3.	Kutnowski	Kutno	21	38	33
4.	Łowicki	Łowicz	2	7	4
5.	Pabianicki	Pabianice	1	9	5
6.	Rawski	(powiat)	1	10	0
7.	Sieradzki	Błaszki	1	10	10
8.	Tomaszowski	(powiat)	2	4	7
9.	Zgierski	Aleksandrów Łódzki	1	3	1
10.		(powiat)	1	3	4
11.	m. Łódź	Łódź	6	30	25
Suma			44	139	121
Mieszkanie chronione wspierane 2020					
1.	Bełchatowski	(powiat)	1	4	4
2.	Kutnowski	Kutno	11	12	14
3.	Sieradzki	Błaszki	1	10	10
4.		Goszczanów	1	7	3
5.	Zduńskowolski	Zduńska Wola	1	3	0
6.	Zgierski	Aleksandrów Łódzki	1	10	14
7.	m. Łódź	Łódź	8	45	48
Suma			24	91	93

bibliografia

badania

1. A. Przymeński, *Aktualny stan problemu bezdomności w Polsce. Aspekt polityczno-społeczny*, [w:] Dębski M. Stachura K. (red.), *Oblicza bezdomności*. Gdańsk 2008.
2. Dane dotyczące rejestrów Polityki Społecznej ŁUW w Łodzi, <http://www.pomoc.lodzkie.eu/page/index.php?str=351>.
3. Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, *Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne*, Delegatura w Rzeszowie, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22486,vp,25161.pdf>.
4. *Ocena zasobów pomocy społecznej Województwa Łódzkiego na 2019 rok*, Wydział Badań i Analiz Regionalnego Centrum Polityki społecznej w Łodzi, Łódź, 2020.
5. P. Korliński, P. Olech, J. Wilczek, *Usługi mieszkaniowe w pomocy osobom bezdomnym. Raport z badania ankietowego [N=297] oraz wywiadów indywidualnych*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2020, <https://drive.google.com/file/d/11xEg3fWKZJ4GnnQbgXV17lkh0N1tl6u1/view>.
6. Rejestr miejsc, w których gminy województwa łódzkiego udzielają tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach 2021, <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/rejestr-miejsc-w-ktorych-gminy-wojewodztwa-lodzkiego-udzielaja-tymczasowego-schronienia-w-schroniskach-dla-osob-bezdomnych-schroniskach-dla-osob-bezdomnych-z-uslugami-opiekunczymi-noclegowniach-oraz-ogrzewalniach>.
7. Rejestr placówek udzielających tymczasowego schronienia funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego w 2018 roku, Załącznik do obwieszczenia Nr 17/2018 Wojewody łódzkiego z dnia 26 czerwca 2018 r., Dziennik urzędowy województwa łódzkiego.
8. Rejestry Jednostek Organizacyjnych Pomocy Społecznej funkcjonujące na terenie województwa łódzkiego, <http://www.pomoc.lodzkie.eu/page/index.php?str=351>.
9. Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach w roku 2018 oraz wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (13/14 lutego 2019), Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2019, <https://www.gov.pl/attachment/5092b6f9-8961-41ca-9364-5912f56b0bdb>.
10. Wynik Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – edycja 2019, <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-edycja-2019>.

publikacje zwarte

1. J. Doherty, H. Meert, B. Edgar. *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe*. Feantasa. European Observatory on Homelessness, 2004 za: J. Wygnańska *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego*. [w:] Siebiert A. Meller A. Kowalska K. Ługowski K., *Pomost o bezdomności bez lęku. Pismo samopomocy*. Gdańsk 2005.
2. J. Szmagałski, *Deinstytucjonalizacja w pomocy społecznej – zadania dla pracy socjalnej*, [w:] Praca socjalna z osobami zmargonalizowanymi w środowisku lokalnym – doświadczenia polskie i norweskie, red. M. Bielska-Łach, Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej, Warszawa 2010.
3. R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), *Podręcznik. Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2014, <https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/gswb>.

artykuły

1. FEANSTA, *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, tłum. P. Olech i J. Wilczek.
2. J. Wilczek, *Krok po kroku – jak wdrażać usługi mieszkaniowe*, [w:] Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym, P. Olech, L. Węsierska-Chyc, J. Wilczek (red.), Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2019, https://drive.google.com/file/d/1Wj_ezWH0yNQCISYZ1c2tNcqRHWZfDxLI/view.
3. M. Dębski, P. Olech, J. Wilczek (Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności), *Analiza desk research i przegląd dostępnej literatury w zakresie wsparcia/usług dla osób w kryzysie bezdomności w perspektywie deinstytucjonalizacji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa łódzkiego*, RCPS w Łodzi, 2021.
4. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Pokonać bezdomność. Program Pomocy osobom bezdomnym*, Warszawa 2021.
5. M. Gajda, *Medycy ulicy* [w:] Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym, P. Olech, L. Węsierska-Chyc, J. Wilczek (red.), Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2019, https://drive.google.com/file/d/1Wj_ezWH0yNQCISYZ1c2tNcqRHWZfDxLI/view.
6. M. Kostrzyńska, *Instytucjonalne utrwalanie bezdomności*, *Pedagogika Społeczna*, 4(66) Rok XVI 2017, <http://pedagogikaspoeczna.com/wp-content/uploads/2018/10/PS42017147-165.pdf>.
7. Program Wspierający Rozwiązywanie Problemu Bezdomności, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2015.

dokumenty strategiczne

1. Deklaracja 2020 w sprawie pryncypiów rozwiązywania problemu bezdomności w Polsce, https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualności/art_20210311_deklaracja2020?authuser=0.
2. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2020 (gmina Zadzim), <http://zadzim.bip.gov.pl/fobjects/download/109624/xvii-96-2015-pdf.html>.
3. Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji, <http://www.rops-bialystok.pl/rops/wp-content/uploads/2014/08/Uchwała-Nr-165-RM-w-sprawie-przyjecia-Krajowego-Programu-Przeciwdziałania-Ubostwu-i-Wykluczeniu-Społecznemu-2020.pdf>.
4. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2019, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20190000214/O/M20190214.pdf>.
5. Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021-2027 z perspektywą do roku 2030, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20210000843/O/M20210843.pdf>.
6. Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności w odniesieniu do mieszkańców chronionych do projektu Strategii Rozwoju Usług Społecznych – etap pierwszy okres programowania 2021-2040, <https://drive.google.com/file/d/1O-00Mep0HPasknTLGQZvK1Vajd3URQ8n/view>.
7. Pokonać Bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym, MRiPS, Warszawa, styczeń 2021, <https://www.gov.pl/attachment/f91f4328-8732-41ae-9160-c68cbd-71ca29>.
8. Polityka Społeczna 2020+ dla Miasta Łodzi – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, <https://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/o-miescie/strategia-lodzi-i-planowanie/polityki-sektorowe/>.
9. Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2021-2030 (Pabianicki), <http://www.powiat.pabianice.bip.info.pl/plik.php?id=153345&wer=1>.
10. Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014-2020 (Piotrkowski), <https://www.mopr-piotrkow.4bip.pl/UserFiles/File/Strategia/Strategia%202014-2020.pdf>.
11. Program Wspierający Rozwiązywanie Problemu Bezdomności, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa 2015, <https://archiwum.mrips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/9505/1/1/Bezdomnosc.pdf>.
12. Program Wspierający Rozwiązywanie Problemu Bezdomności, MRPiPS, Warszawa, grudzień 2015, <https://www.gov.pl/attachment/e5c0ef1b-a7df-488e-a97f-2248ffc2a66>.
13. Raport o stanie Gminy Sulejów za 2020 rok, https://www.sulejow.pl/asp/pliki/dokumenty/raport_o_stanie_gminy_sulejow_2020.docx.

14. Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Strzelce Wielkie na lata 2021-2027, https://www.strzelce-wielkie.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=35&strona=1&sub=167&subsub=11.
15. Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Skierniewice na lata 2021-2030, https://www.bip.moprskierniewice.pl/dokumenty/Strategia_Rozwiazywania_Problemow_Spolecznych_Miasta_Skierniewice_na_lata_2021-_2030_1.pdf.
16. Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta i gminy Złoczew na lata 2017-2023, https://bip-v1-files.idcom-jst.pl/sites/3141/wiadomosci/390400/files/strategia_rozwiazywania_problemow_spolecznych_2508_1.pdf.
17. Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Zduńska Wola na lata 2021-2030, <http://mopscos.pl/wp-content/uploads/2021/01/Strategia-rozwiazywania-problemow-spolecznych-miasta-zdunska-wola-na-lata-2021-2030.pdf>.
18. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla gminy Nowe Ostrowy na lata 2014-2020, http://www.noweostrowy.pl/images/news_files/SRPS_GMINY_NOWE_OSTROWY_na_lata_2014-2020.pdf.
19. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla gminy Wieluń na lata 2014-2023, https://eurzad.finn.pl/gmwielun/server/pobierz_rejestry_zalacznik/757889.
20. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Kutno na lata 2016-2022, https://umkutno.bip.e-zeto.eu/bip/227_umkutno/fckeditor/file/Zarzadzenia/Rok%202016//zal1_Strategia%20Rozwiazywania%20Problemow%20Spoecznych%20Miasta%20Kutna%20na%20lata%202016-2022_PDF.pdf.
21. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Pabianic na lata 2014-2020, <https://bip.um.pabianice.pl/uchwala/4660/uchwala-nr-lii-674-14>.
22. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2021-2030, https://www.mopr-piotrkow.4bip.pl/index.php?job=wiad&id-g=29&id=438&x=5&y=0&n_id=13.
23. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Gidle na lata 2018-2023, http://www.gidle.pl/asp/pliki/pliki_na_strone/strategia_rozwiazywania_proble-mow_spolecznych.pdf.
24. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Kleszczów na lata 2021-2025, <https://www.kleszczow.pl/wp-content/uploads/2020/11/Strategia-Rozwiazywania-Problemow-Spolecznych-na-lata-2021-2025.pdf>.
25. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Brzeziny na lata 2015-2020, <https://bip.brzeziny.pl/download/93/18702/StrategiaRozwiazywaniaProblemowSpolecznychMiastaBrzezinyalata2015.pdf>.
26. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2021-2031 (Radomsko), https://radomsko.pl/images/Download/CAS/Miejska_Strategia_Rozwiazywania_Problemow_Spolecznych_-_konsultacje/Projekt_Miejska_Strategia_Rozwiazywania_Problemow_Spolecznych_na_lata_2021.pdf.

27. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Pątnów na lata 2013-2020, http://www.biuletyn.net/nt-bin/_private/patnow/1690.pdf.
28. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w mieście Łodzi na lata 2015-2020, http://archiwum.bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=28756&phpsessid=6a9dd6fe6a899f-5f48d597b519.
29. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Wieruszowskim na lata 2021-2027, http://pcpr-wieruszow.org/images/dokumenty/strategie/Strategia_rozwizywania_problemw_spoecznych_w_powiecie_wieruszowskim_na_lata_2021-2027.pdf.
30. Strategia Rozwoju Gminy Buczek lata 2015-2020, <https://docplayer.pl/41040241-Strategia-rozwoju-gminy-buczek-na-lata.html>.
31. Strategia Rozwoju Gminy Drużbice na lata 2016-2025, https://druzbice.pl/materialy/dokumenty-strategiczne/strategia_rozwoju%20gminy_druzbice.pdf.
32. Strategia Rozwoju Gminy Góra Świętej Małgorzaty na lata 2015-2022 (I, II i III część), <https://www.goraswmalgorzaty.pl/127,strategia-rozwoju-gminy-gora-swietej-malgorzaty-na-lata-2015-2022>.
33. Strategia Rozwoju Gminy Kodrąb na lata 2015-2023, <https://www.bip.gminakodrab.pl/upload/20160519121454s6lmin2rxqzx.pdf>.
34. Strategia Rozwoju Gminy Wieruszów na lata 2015-2020, <http://miasto.wieruszow.pl/wp-content/uploads/2017/07/strategia.pdf>.
35. Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, <https://www.gov.pl/attachment/86ac37fb-a-110-46ea-98ed-50c417e9aeed>.
36. Strategia Rozwoju Usług Społecznych – Etap pierwszy okres programowania 2021-2040, <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-polityki-publicznej-pt-strategia-rozwoju-uslug-spoecznych-polityka-publiczna-na-lata-20212035>.
37. Strategia Rozwoju Usług Społecznych – polityka publiczna 2021-2035, <https://www.gov.pl/attachment/37ee5afe-440b-4af9-9d49-6bd35c6ba998>.
38. Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030, http://strategia.lodzkie.pl/wp-content/uploads/2021/05/SRWL-2030_6.05.2021_uchwalona.pdf.
39. Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007 – 2020, <https://bip.lodzkie.pl/files/programy/strategia-lodzkie-2007-2020.pdf>.
40. Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju, <https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf>.
41. Strategia Rozwoju Usług Społecznych, etap pierwszy – okres programowania: 2021-2040, <https://www.gov.pl/attachment/5b763e48-a84a-45a4-877c-727f051b23d8>.
42. Wojewódzka Strategia w zakresie Polityki Społecznej 2020, Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi, Łódź 2017, https://www.rcpslodz.pl/images/Pobieranie/2017_03_27_Lodzka_Strategia_w_zakresie_polityki_spol_2020.pdf.

43. Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/ofunduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedswiezec-w-obszarze-wlaczenisapolecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/>.

ustawy rządowe

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1876).
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2009 r. poz. 946).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz. U. z 2018 r. poz. 1061).
4. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833 z późn. zm.).
5. Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001243/O/D20211243.pdf>).
6. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818).
7. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r. poz. 2407).
8. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35).
9. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64 poz. 593), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf>.
10. Ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. 08.115.728 j.t.).
11. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 322).
12. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 176).
13. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. 2003 nr 122 poz. 1143 z późn. zm.), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20031221143/U/D20031143Lj.pdf>.
14. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266 z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.).

17. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 295 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2020 r. poz. 685).
20. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1409).
21. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133).
22. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733 z późn. zm.), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010710733/U/D20010733Lj.pdf>.
23. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie Gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611).
24. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057).
25. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359).
26. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 53 z późn. zm.).
27. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2018 r. poz. 969).
28. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1492).
29. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 875).
30. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 426 z późn. zm.).
31. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1398 z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 284 z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111).
34. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 322 z późn. zm.).
35. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r. poz. 218 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2020 r. poz. 568).

37. Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2020 r. poz. 1329).
38. Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1348).
39. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2020 r. poz. 1327).
40. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 808 z późn. zm.).
41. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2020 r. poz. 508).
42. Ustawa z dnia 8 stycznia 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
43. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821 z późn. zm.).
44. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1472).

ISBN e-book PDF 978-83-963514-4-9
ISBN e-book EPUB 978-83-963514-5-6
ISBN e-book MOBI 978-83-963514-6-3
ISBN e-book HTML 978-83-963514-7-0

Publikacja bezpłatna



Rzeczpospolita
Polska



województwo
łódzkie

Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne



Projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach Pomocy Technicznej RPO WŁ 2014-2020