

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	M.07-8
Typ instrumentarium (a do f) ¹	a), b), c), d), e)
Kategoria rozwiązania (A do C) ²	A, B, C
Data aktualizacji wpisu:	
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	M07. Regulacja i wsparcie mieszkalnictwa wspomaganego
Autorzy:	Piotr Olech, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta
Grupa ekspercka:	ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych

1. Nazwa rozwiązania [200 zn.³]:

Najpierw Mieszkanie (Housing First) – realizacja ogólnopolskiego pilotażu innowacyjnej metody rozwiązującej problem chronicznej bezdomności osób doświadczających zaburzeń psychicznych oraz uzależnień.

2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania [2000 zn.]:

Nowe rozwiązanie dotyczy wdrożenia w Polsce metody Najpierw Mieszkanie (Housing First), zakładającej zapewnienie usługi społecznej indywidualnego i stałego mieszkania wraz z szerokim interdyscyplinarnym wsparciem (24 godziny przez 7 dni w tygodniu) osobom w sytuacji długotrwałej i chronicznej bezdomności, jednocześnie doświadczającym zaburzeń psychicznych i uzależnień, przebywającym w przestrzeni publicznej i miejscach niemieszkalnych. Osoby te czasem nie chcą a przede wszystkim nie potrafią, głównie ze względu na zaburzenia i choroby psychiczne a także uzależnienia, korzystać z istniejącej w Polsce oferty wsparcia instytucjonalnego. Osoby te albo w ogóle nie korzystają z istniejącej sieci placówek (noclegownie, schroniska), albo są nieustannie usuwane z placówek, bowiem nie potrafią funkcjonować w grupie czy instytucji lub utrzymać abstynencji (wymóg wszystkich instytucji). Realizowany model schodkowy (drabinkowy) w systemie wsparcia dla osób doświadczających bezdomności w Polsce, w kontekście tej specjalnej grupy osób jest nieefektywny i nieskuteczny.

Wsparcie w metodzie Najpierw Mieszkanie zakłada pracę w nurcie redukcji szkód, wyboru i samostanowienia uczestników a także zdrowienia i uzyskiwania dobrostanu psycho-fizycznego. Program zakłada pracę zespołów interdyscyplinarnych z udziałem zarówno asystentów, indywidualnych pracowników wsparcia, pracowników socjalnych, doradców zawodowych, pielęgniarek, opiekunów, psychoterapeutów czy psychiatrów.

Podejście oparte jest na założeniu, że w przypadku osób doświadczających bezdomności, pierwszą i najważniejszą potrzebą jest uzyskanie własnego, stabilnego zamieszkania, a problemy mogą być rozwiązywane po uzyskaniu mieszkania. Szczególnie problemy uzależnienia i zdrowia psychicznego powinny być rozwiązywane w bezpiecznej i

¹ a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

² A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

³ Znaki ze spacjami – podane wartości dotyczą maksymalnej objętości opisu – orientacyjnie.

stabilnej przestrzeni. Cele metody Najpierw Mieszkanie ukierunkowane są na 4 kwestie, utrzymanie i stabilność mieszkaniową, zdrowienie i dobrostan psycho-społeczny, integrację społeczną i efektywność kosztową.

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis: [5000 zn.]

Przeprowadzenie programów pilotażowych opartych o metodę „Najpierw Mieszkanie” („Housing First”) korzystających z dofinansowania centralnego i unijnego.

Realizacja ogólnopolskiego pilotażu metody Najpierw Mieszkanie w większej liczbie gmin. Minimum 10 a maksymalnie 30 gmin w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi realizujących metodę Najpierw Mieszkanie. Najważniejsze założenia dla pilotażu:

- Zapewnienie także zróżnicowania wielkości gmin, uwzględniającego różną ich charakterystykę, w których realizowany będzie pilotaż Najpierw Mieszkanie. Propozycja realizacji pilotażu Najpierw Mieszkanie w miastach od 50 tys mieszkańców.
- W przypadku wykorzystywania środków europejskich z EFS, zapewnienie minimum 20% udziału crossfinancingu na koszty remontów i adaptacji mieszkań w projektach współfinansowanych z EFS. Potencjalne wykorzystanie projektów zintegrowanych – komponent inwestycyjny z EFRR a komponent usług społecznych z EFS.
- Konieczność realizacji projektów Najpierw Mieszkanie w formule partnerstwa z samorządami lokalnymi, z myślą przede wszystkim o umocowaniu metody Najpierw Mieszkanie w politykach lokalnych i utrzymania wdrażania działań.
- Uwzględnienie perspektywy minimum 30 mieszkań oferowanych w danym miejscu realizacji pilotażu, tak by uzyskać efektywność kosztową wdrażanych projektów Najpierw Mieszkanie.
- Rekomendacja wykorzystywania mieszkań z zasobów gmin i skarbu państwa w przypadku realizacji projektów Najpierw Mieszkanie. Konieczność przeprowadzenia analizy zasadności kosztowej realizacji projektów Najpierw Mieszkanie w oparciu o prywatny rynek mieszkaniowy. Tak by wyeliminować koszty remontów i adaptacji. Do rozpatrzenia kwestia trwałości, stabilności i kosztów utrzymania mieszkań (2-3-krotnie droższych niż zasób komunalny).
- Komponent edukacyjny i szkoleniowy w zakresie Najpierw Mieszkanie. Wdrażanie ogólnopolskiego pilotażu metody Najpierw Mieszkanie z pewnością wymagałoby realizacji działań w zakresie edukacji. Upowszechnienie metody i realizacja innych projektów na poziomie regionów podobnie wymagałoby działań szkoleniowych.
- Zapewnienie ram do analizy, badań i ewaluacji wdrożeń Najpierw Mieszkanie. Ze względu na charakter projektów Najpierw Mieszkanie niezbędne jest włączenie komponentów badawczych i analitycznych.
- Potencjalne wykorzystywanie BGK i Funduszu Dopłat do realizacji Najpierw Mieszkanie. Wprowadzenia zmian w zakresie możliwości realizacji remontów i adaptacji mieszkań wspomaganych, a nie tylko chronionych, jak w tej chwili, otworzyłyby możliwość realizacji inwestycji ze środków Funduszu Dopłat przez BGK.
- Uspójnienia wymaga kwestia zakazu przepływów finansowych między partnerami w przypadku udziału organizacji pozarządowych i samorządów lokalnych dysponującymi gminnym zasobem mieszkaniowym w sytuacji transferu kosztów utrzymania mieszkań.
- Zapewnienie możliwości indywidualnego wyposażenia mieszkań w ramach Najpierw Mieszkanie, potraktowanie każdego lokalu odrębnie w kontekście zasad konkurencyjności.
- Uruchomienie Zespołu/ów interdyscyplinarnego – w ramach każdego z projektów z osobami w kryzysie bezdomności prowadzą interdyscyplinarne zespoły składające się z terapeutów/ek, terapeutów/ek uzależnień, prawników/czek, pracowników/c socjalnych, pielęgniarz/pięgniarki, psychiatry oraz doradców/czyń zawodowych. Tak skonstruowane zespoły pracują z osobami objętych metodą Housing first. Na poziomie realizacji projektu pilotażowego, można opracować zasady pracy zespołu oraz określić źródła finansowania. Ważna jest również struktura organizacyjna – czyli na jakich zasadach i w oparciu o jaką osobowość prawną powinien działać zespół.

Po ewaluacji systemowe zagwarantowanie finansowania na poziomie centralnym oraz lokalnym działania istniejących i nowych mieszkań wspomaganych i programów opartych o metodę „Najpierw Mieszkanie” („Housing First”):

- Wprowadzenie specjalnych linii na finansowanie tworzenia i prowadzenia pilotażowych projektów (np. w Banku Gospodarstwa Krajowego lub z wykorzystaniem środków unijnych),
- Planowanie budżetów gmin w sposób uwzględniający finansowanie działania mieszkań wspomaganych i programów opartych o metodę „Najpierw Mieszkanie” („Housing First”),
- Wprowadzenie zmian w programie „Pokonać bezdomność” umożliwiających finansowanie takich projektów na okresy dłuższe niż 1 rok i z odpowiednią alokacją funduszy;

Proponowane źródła finansowania:

- Fundusze Unii Europejskiej w tym Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, dedykowany program krajowy.
-
- Fundusz Dopłat – zarządzany przez Bank Gospodarstwa Krajowego, bezzwrotne finansowe wsparcie budowy mieszkań na wynajem. Środki samorządów lokalnych (gmin) oraz organizacji pozarządowych.

Typy działań

- praktykowanie rozwiązań poprzez sieci współpracy,
- działania edukacyjne, upowszechniające postawy, wiedzę i praktykę,

Kwestie regulacji prawnych:

- Ustawa o pomocy społecznej – wprowadzenie mieszkań wspomaganych, dodatkowo rozporządzenie dotyczące mieszkań wspomaganych, zlikwidowanie terminu mieszkań chronionych w ustawie.
- Wprowadzenie mieszkań wspomaganych do ustawy o ochronie praw lokatorów, w tym w zakresie przepisów dotyczących wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i zasad najmu mieszkań z tego zasobu

Grupy docelowych/adresaci rozwiązania.

- Samorządy gmin, powiatów i województw
- Organizacje pozarządowe
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
- Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
- Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- Samorządy gmin, powiatów i województw
- Organizacje pozarządowe

5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

- Uregulowanie systemowe kwestii mieszkań wspomaganych – 2021r.
- Przygotowanie konkursu dla partnerstw lokalnych składających się z gmin i organizacji pozarządowych na realizację pilotażowego wdrożenia Najpierw Mieszkanie – II połowa 2021 r.

- Realizacja konkursu i wyłonienie między 10 a 30 partnerstw lokalnych do wdrożenia Najpierw Mieszkanie – I połowa 2022r.
- Wdrożenie pilotażowe metody Najpierw Mieszkanie w gminach – 2022r – 2026 r.
- Działania informacyjne i edukacyjne – 2021r. – 2026r.
- Realizacja niezależnych badań i analiz pilotażowych wdrożeń Najpierw Mieszkanie w Polsce – 2022r. – 2026r.
- Uregulowanie systemowe metody Najpierw Mieszkanie - 2026 r.
- Wprowadzenie mechanizmów finansowania metody Najpierw Mieszkanie, w tym z budżetu centralnego – 2026 r.
- Wdrażanie Najpierw Mieszkanie na szeroką skalę dostosowane do zdiagnozowanych potrzeb lokalnych – od 2026 r.

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Działanie o priorytetowym znaczeniu dla rozwiązywania problemu bezdomności i wsparcia osób zagrożonych lub doświadczających bezdomności. Wprowadzenie efektywnego, kompleksowego systemu doprowadzi do zminimalizowania liczby osób doświadczających bezdomności.

7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

- Browarczyk, Ł., Olech, P. and Stenka, R. (2014) Podręcznik Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności. (Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich) [online:] <http://www.pfwb.com.pl/2014/07/podrecznik-model-gswb-juz-dostepny/>
- Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS [online:] https://www.feantsa.org/download/pl_7386404743356865659.pdf
- Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli „Działania Wspierające i Aktywizujące Osoby Bezdomne”, LRZ.430.003.2019 [online:] <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22486,vp,25161.pdf>
- P. Olech (red.), L. Węsierska-Chyc (red.), J. Wilczek (red.), Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym, OFRPB, Zabrze [online:] https://drive.google.com/open?id=1Wj_ezWH0yNQCISYZ1c2tNcqRHWZfDxLI
- P. Olech, Metoda drabinkowa a metoda najpierw mieszkanie w rozwiązywaniu problemu bezdomności, Ł. Browarczyk, M. Dębski, K. Weiner (red) Forum, O bezdomności bez lęku, Gdańsk 2011 [online:] http://www.pfwb.com.pl/wp-content/uploads/2009/09/forum_2012_all.pdf
- J. Wilczek, Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe według typologii ETHOS oraz A. Zalewski, Polska definicja bezdomności [w:] Informator rzeczniczy, Fundacja Habitat for Humanity Poland [online:] https://habitat.pl/files/Informator_Rzeczniczy.pdf
- N. Pleace (tłum. J. Wilczek), Najpierw mieszkanie w Europie - Poradnik, FEANTSA, Bruksela 2016 / OFRPB, Zabrze 2020 [online:] https://drive.google.com/file/d/1z_2jzMqe5AX1iSFJ6FuT4eHF6i7Le35t/view?usp=sharing
- J. Wygnańska, Model wstępny „Najpierw Mieszkanie”, Fundacja Najpierw Mieszkanie Polska [online:] <https://najpierwmieszkanie.org.pl/publikacje/plik/b56a5f37-4d51-46d9-a9d4-a306932ff345/>
- J. Wygnańska, Potencjalni uczestnicy programów Najpierw Mieszkanie w Warszawie. Diagnoza wstępna, Fundacja Najpierw Mieszkanie Polska [online:] <https://najpierwmieszkanie.org.pl/publikacje/plik/23de3cac-164e-41ec-bc72-527997bd2d6a/>

- 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;

8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):

- Ustawa o pomocy społecznej (Dz.U.2020.1876 t.j.).
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni (Dz. U. poz. 896).
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. poz. 822).
- USTAWA z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz.U.2020.508 t.j.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 611), w szczególności art. 20 ust. 2b dotyczący maksymalnego czynu jaki gmina może pobierać od podnajemców mieszkań wynajmowanych od innych właścicieli.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (<http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&id=RM-0610-25-21>).

9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

Metoda Najpierw Mieszkanie stworzona została przez środowisko amerykańskich psychoterapeutów i psychiatrów (Sam Tsemberis – Pathways to Housing). W chwili obecnej na szeroką skalę wdrażana jest w USA, Kanadzie, Australii oraz w wielu krajach europejskich, gdzie najbardziej znanym przykładem jest Finlandia, tutaj zdecydowano się zlikwidować system placówek na rzecz rozwiązań opartych o Najpierw Mieszkanie.

Przykładowe wdrożenia metody Najpierw Mieszkanie w Europie możemy znaleźć w Podręczniku Housing First. Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Irlandia, Włochy, Holandia, Norwegia, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania (Szkocja, Anglia).

N. Pleace (tłum. J. Wilczek), Najpierw mieszkanie w Europie - Poradnik, FEANTSA, Bruksela 2016 / OFRPB, Zabrze 2020 [online:] https://drive.google.com/file/d/1z_2jzMqe5AX1iSFJ6FuT4eHF6i7Le35t/view?usp=sharing

Opis metody według twórców metody Pathways to Housing w USA.

Metoda Najpierw Mieszkanie (ang. Housing First) opracowana przez Sama Tsemberisa (profesora, psychologa klinicznego) która umożliwiła szybki dostęp do stałego mieszkania dla osób bezdomnych, które mają zaburzenia psychiczne i wiele współistniejących chorób, takich jak np. uzależnienia. Program nie wymaga udziału w leczeniu psychiatrycznym ani okresu trzeźwości jako warunku wstępnego wejścia do mieszkania. Wszystkie usługi wsparcia i leczenia oferowane są za pomocą działania skoncentrowanego na danej osobie.

Metoda adresowana do grupy ludzi w skrajnie trudnej sytuacji życiowej: osób od wielu lat doświadczających bezdomności, od lat korzystających z tradycyjnej pomocy m.in.: jadłodajni, noclegowni, schronisk, mieszkań przejściowych i mimo tego nadal trwających w bezdomności. W programach opartych o tę metodę w pierwszej kolejności proponowane jest osobie przeniesienie się do samodzielnego mieszkania, które w miarę możliwości

finansowych (osoby i programu) spełnia jej oczekiwania pod względem lokalizacji, sąsiedztwa czy umeblowania. W dalszej kolejności, na bazie poczucia bezpieczeństwa wynikającego z posiadania „swojego” miejsca, proponowana jest praca nad problemami, zazwyczaj kryjącymi się za bezdomnością chroniczną: zaburzeniami psychicznymi, uzależnieniem, zdrowiem fizycznym, relacjami społecznymi i umiejętnościami interpersonalnymi (Źródło: „Najpierw mieszkanie” w Polsce – dlaczego tak? Warszawa, 2016).

Metodę najpierw mieszkanie stworzono z myślą o osobach, które bez intensywnej pomocy nie są w stanie wyjść z bezdomności. Grupami docelowymi tego modelu są więc osoby doświadczające bezdomności z poważnymi zaburzeniami i chorobami psychicznymi, nadużywające alkoholu i innych substancji psychoaktywnych, a także osoby w złej kondycji zdrowotnej oraz cierpiących wskutek chorób i niepełnosprawności ograniczających ich codzienne funkcjonowanie. Metoda najpierw mieszkanie okazała się skuteczna także w przypadku osób doświadczających długoterminowej lub powtarzającej się cyklicznie bezdomności, które, oprócz zapotrzebowania na inne rodzaje wsparcia, często nie posiadają żadnego oparcia społecznego, tj. możliwości uzyskania pomocy ze strony rodziny czy przyjaciół oraz są wykluczone ze swoich społeczności.

Filozofia najpierw mieszkanie zawsze traktuje mieszkanie jako punkt początkowy procesu wsparcia, a nie jego cel końcowy. Zapewnienie mieszkania (housing) zawsze ma miejsce najpierw (first), przed podjęciem jakichkolwiek innych czynności, stąd nazwa – najpierw mieszkanie (housing first). Usługa najpierw mieszkanie skupia się więc na niezwłocznym zapewnieniu stabilnego zamieszkania, we własnym domu, jako część społeczności lokalnej. Skupia się także na poprawie sytuacji zdrowotnej, ogólnego dobrostanu, a także na poprawie funkcjonowania lokalnych sieci wsparcia socjalnego dla osób doświadczających bezdomności, z którymi wymagana jest interakcja. Jest to więc podejście krańcowo odległe od usług, które starają się doprowadzić osoby w kryzysie bezdomności wymagające najintensywniejszego wsparcia do stanu „gotowości mieszkaniowej” przed zapewnieniem stałego miejsca zamieszkania. Niektóre z istniejących modeli usług dla osób w kryzysie bezdomności wymagają od klienta abstynencji, zaangażowania w leczenie uzależnień oraz treningu samodzielnego zamieszkania przed przyznaniem stałego mieszkania. W tych modelach mieszkanie jest ostatnim szczeblem wsparcia (housing last).

Metodę najpierw mieszkanie opracowano z myślą o zapewnieniu osobom w kryzysie bezdomności możliwie największego stopnia wyboru oraz kontroli. Klienci programów najpierw mieszkanie są aktywnie zachęceni do redukcji szkód związanych z alkoholem i innymi substancjami psychoaktywnymi oraz podejmowania leczenia uzależnień, jednak nie jest to wymogiem udziału w programie. Inne usługi kierowane do osób w kryzysie bezdomności, w tym tzw. model schodkowy (lub drabinkowy), często wymagają od tych osób poddania się leczeniu oraz utrzymywania abstynencji przed przyznaniem mieszkania, a także zakładają możliwość usunięcia klienta z mieszkania w przypadku nie wypełniania tych wymogów.

Zasady Najpierw Mieszkanie

1. Mieszkanie jest prawem człowieka
2. Wybór i kontrola dla użytkowników usług
3. Oddzielenie mieszkania od leczenia
4. Orientacja na powrót do dobrostanu
5. Redukcja szkód
6. Aktywne zaangażowanie bez przymusu
7. Planowanie zorientowane na człowieka
8. Elastyczne wsparcie tak długo, jak jest potrzebne